

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 77

VERANO

2000

**José De Gregorio, Barry Eichengreen,
Takatoshi Ito y Charles Wyplosz**
Propuesta para reformar el FMI

Andrés Velasco
*Instituciones, credibilidad y manejo
macroeconómico en Chile*

**Harald Beyer, Patricio Rojas y
Rodrigo Vergara**
*Apertura comercial y
desigualdad salarial en Chile*

Harald Beyer
*Educación y desigualdad de ingresos:
Una nueva mirada*

Felipe Larraín y Jeffrey D. Sachs
*El debate sobre sistemas cambiarios y
las rigideces de la dolarización*

Edgardo Barandiarán
El futuro del peso chileno

**José Miguel Sánchez y
Ricardo Sanhueza**
*Autonomía y regulación en el sector
sanitario chileno*

Ricardo Katz e Ignacia Benítez
*Uso de un sistema de pronósticos para
el control de la calidad del aire en
Santiago*

Ignacio Irrarrázaval y Julio Guzmán
*El rol de los incentivos tributarios para
las instituciones sin fines de lucro:
Análisis de la experiencia internacional*

Peter Pulzer
El financiamiento político en Alemania

Eduardo Valenzuela y Carlos Cousiño
*Sociabilidad y asociatividad: Un
ensayo de sociología comparada*

Joaquín Fernández
*El fin del viaje: ¿Una pérdida
irrecuperable?*

Marco Antonio de la Parra
*La máquina Müller o cómo sobrevivir
al siglo XX*

Alfredo Bryce Echenique
*Del humor quevedesco a la ironía
cervantina*

Arturo Fontaine Talavera *Alfredo Jocelyn-Holt: El Chile perplejo*

Arnold C. Harberger *Memorándum sobre la economía chilena*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

PROPUESTA PARA REFORMAR EL FMI*

**José De Gregorio, Barry Eichengreen,
Takatoshi Ito y Charles Wyplosz**

Las recientes crisis financieras en muchas economías emergentes han motivado una intensa discusión sobre la ‘arquitectura financiera internacional’, en particular sobre el papel del Fondo Monetario Internacional. La respuesta del FMI a estas crisis ha sido principalmente movilizar más recursos e ir más allá de la tradicional programación macroeconómica, para entrar a temas estructurales de la economía. Aún así, se ha cuestionado su efectividad. La economía mundial necesita un FMI que reconozca los cambios que ha habido

JOSÉ DE GREGORIO. Profesor del Centro de Economía Aplicada del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

BARRY EICHENGREEN. Profesor de la cátedra John L. Simpson de Economía y Ciencia Política en la Universidad de California, Berkeley; investigador asociado del NBER y del CEPR.

TAKATOSHI ITO. Profesor de Economía en la Universidad de Hitotsubashi e investigador asociado del NBER.

CHARLES WYPLOSZ. Profesor de Economía Internacional en el Graduate Institute of International Studies de Ginebra y director del Programa de Macroeconomía Internacional de CEPR.

* Este artículo corresponde a una traducción del capítulo 4 del libro *An independent and accountable IMF*, publicado por CEPR. Este estudio es el primer “Geneva Report on the World Economy”, patrocinado por el Centro de Estudios Bancarios y Monetarios de Ginebra, en conjunto con el Centro de Investigaciones de Política Económica (CEPR). El contenido de este trabajo es de exclusiva responsabilidad de sus autores.

en los mercados financieros. Sin embargo, su estructura actual debe ser modificada ya que es anticuada e ineficiente. En particular, el papel del Directorio Ejecutivo no es satisfactorio. Los directores están frecuentemente desbordados por el poder que tienen los economistas y ejecutivos del Fondo en la fijación de la agenda. Con todo, lo más preocupante es que el proceso de toma de decisiones está muy influenciado por los intereses nacionales de los principales accionistas. En este trabajo se propone que el FMI se convierta verdaderamente en una institución independiente, aislándolo de agendas políticas de gobiernos particulares. No obstante, la independencia puede ser inefectiva y contraproducente cuando no es acompañada de responsabilidad (*accountability*) y transparencia. Para ello, aquí se propone un conjunto de reformas al FMI que concilian la independencia con la responsabilidad.

El FMI ha sido objeto de duros reproches por sus decisiones y, además, por la manera en que las adopta. Una de las críticas es que el proceso de toma de decisiones al interior del Fondo está dominado por sus ejecutivos y economistas, quienes fijan la agenda de los debates en el Directorio Ejecutivo y actúan como conducto para los flujos de información entre países en crisis y el Directorio. De acuerdo con esta visión, los directores ejecutivos no están facultados ni para impugnar las recomendaciones formuladas por los ejecutivos y funcionarios ni para asumir el control de la toma de decisiones¹. Por ejemplo, se dice que entre 1997 y 1998 los funcionarios y ejecutivos impusieron las recomendaciones de un arcaico modelo de programación financiera a un Directorio al que se le había impedido adoptar puntos de vista independientes respecto de la crisis asiática.

Otra crítica es que las prioridades de los ejecutivos, funcionarios y los principales accionistas del FMI difieren de las de la sociedad global: que el Fondo asigna demasiada importancia a la estabilidad monetaria y de precios, y no se preocupa lo suficiente del crecimiento económico ni de una distribución equitativa del ingreso. Según esta visión, el Fondo se muestra exageradamente inclinado a insistir en la aplicación de severas políticas de austeridad una vez detectado el primer indicio de inflación, y no se preocu-

¹ Incluso si hay mutuos desacuerdos entre funcionarios de distintos departamentos, los ejecutivos adoptan la decisión antes de que se celebre la reunión de Directorio. Los directores no son informados de las discrepancias entre funcionarios del Fondo.

pa bastante de verificar que se adopten medidas destinadas a impulsar el crecimiento económico.

Una tercera crítica es que ciertos gobiernos nacionales —y en particular Estados Unidos— ejercen una influencia desproporcionada en las decisiones que adopta el Fondo. Según esta perspectiva, con demasiada frecuencia el Fondo pone en práctica políticas que favorecen los intereses de Wall Street y del Departamento de Estado norteamericano, y no del mundo en su totalidad. En términos más generales, los detractores alegan que el Fondo es demasiado sensible a las reacciones de sus principales accionistas, que son países acreedores internacionales de altos ingresos y cuyos intereses no necesariamente coinciden con los de la sociedad global.

Estas críticas, si bien no son independientes, son claramente distintas, como también lo son las respuestas apropiadas. Si creemos que el problema consiste en otorgar mayor poder al Directorio atenuando las asimetrías de información en las cuales se funda el poder de ejecutivos y funcionarios para fijar la agenda, entonces la solución reside en la adopción de medidas tendientes a crear nuevos canales para que fluya la información tanto al interior de la institución como entre ésta y el mundo exterior.

Si, por otra parte, el problema es que los directores, los ejecutivos y los funcionarios tienen objetivos idiosincrásicos incompatibles con las responsabilidades sociales de la institución, entonces la solución consiste en aumentar la transparencia de las operaciones del FMI y el grado de responsabilidad (*accountability*)² de la institución por sus actos.

Percibimos aspectos valiosos en ambos puntos de vista y sugerimos algunas modificaciones moderadas como respuesta. Ahora bien, si alguien cree, al igual que nosotros, que el problema fundamental estriba en el hecho de que el FMI es demasiado sensible a las agendas de los gobiernos nacionales (en particular, de los gobiernos de sus principales accionistas), entonces las medidas para aumentar el grado de transparencia y de responsabilidad pueden no ser suficientes. Entregar una mayor cuota de poder al Directorio, por consiguiente, podría agravar, en lugar de atenuar, el problema de la excesiva politización. Después de todo, los directores ejecutivos deben rendir cuentas a los gobiernos que representan, los cuales tratan de promover sus propias agendas políticas. En tal caso será necesario emprender una reforma de gran alcance para independizar al Directorio de los gobiernos. Esto es lo que describiremos a continuación.

² Por la falta de una expresión más exacta, en este trabajo se usa la expresión ‘responsabilidad’ como traducción de ‘accountability’, la que es sin duda poco satisfactoria, pero la mejor que hemos encontrado.

1. El contexto de la toma de decisiones en el FMI

1.1. Normas de votación

La política del FMI la determina un Directorio Ejecutivo integrado por 24 miembros que dependen de sus gobiernos nacionales. Si bien algunos países cuentan con sus propios directores ejecutivos (China, Francia, Alemania, Japón, Rusia, Arabia Saudita, el Reino Unido y de Estados Unidos), otros directores representan a grupos de países³.

Las decisiones del Directorio se adoptan por un voto de mayoría o por ‘supermayoría’ de los directores, dependiendo del tema debatido, según lo establecido en los Artículos de Acuerdo del Fondo (véase recuadro). Los votos de los directores son proporcionales a las cuotas de los países que representan, las que a su vez dependen de la influencia de estos países en el sistema económico y financiero internacional. En la práctica, la inercia política —en particular la resistencia que oponen los accionistas más importantes— impide que se reflejen con rapidez variaciones en la importancia relativa de los países en la economía mundial. El poder de votación de Estados Unidos asciende a 17,6% del total de votos, lo cual le significa, de hecho, contar con un poder de veto en todas las decisiones que requieren una mayoría del 85%.

Normas de decisión en el Consejo Ejecutivo del FMI

Principio general (‘Principios’)

Según el Artículo XII.3, el Directorio Ejecutivo es responsable de dirigir los debates del Fondo y ejercer todas las facultades que le han sido delegadas por la Junta de Gobernadores. Cualquier decisión válida adoptada por el Directorio Ejecutivo requiere un quórum: una mayoría de directores que representen al menos el 50% del número de votos. El director gerente no tiene derecho a voto, salvo en caso de que haya un empate. Según el artículo XII.5.c, las decisiones se adoptan por mayoría, salvo indicación en contrario.

Mayorías especiales (‘Mayorías’)

Hay dos casos: la mayoría del 70% y la mayoría del 85%.

La mayoría del 70% se refiere principalmente a los siguientes aspectos:

³ Para detalles sobre la composición del Directorio, véase www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm

Prescripciones de medio de pago para un aumento en la cuota (Art. III.3.a y d).
Adopción de normas relativas a la recompra por parte de un país miembro de valores en cartera del Fondo en moneda de dicho país (Art. V.7.e).
Postergación de las obligaciones de recompra (Art. V.7.g).
Determinación de las comisiones impuestas por el Fondo a una serie de operaciones (Art. V.8.a, b y d).
Imposición de comisiones en caso de que no exista recompra (Art. V.8.c y d).
Cambios en la proporción de la cuota que otorga una remuneración (Art. V.9.c). Determinación de tasas de remuneración (Art. V.9.a).
Decisión de publicar un informe sobre la situación y evolución monetaria de un miembro cuando las condiciones de ese miembro afecten gravemente el equilibrio de la balanza de pagos de otros miembros (Art. XII.8).
Una serie de decisiones contables, como por ejemplo la distribución de las reservas generales (Art. XII.6.d), la transferencia de dinero en la Cuenta de Recursos Generales a la Cuenta de Inversión (Art. XII.6.f.ii) o el método utilizado para el avalúo de derechos especiales de giro (DEG) (Art. XV.2).
Prescripción de operaciones de DEG entre participantes (Art. XIX.2.c).
Adopción, modificación o abrogación de normas relativas a la reconstitución de DEG's usados por un miembro (Art. XIX.6.b).
Determinación de tasas de interés y comisiones sobre los DEG's (Art. XX.3).
Suspensión de los derechos de voto y el término de esa suspensión (Art. XXVI.2.b).

La mayoría del 85% se refiere principalmente a:

Modificaciones en las cuotas (Art. III.2.c).
Prescripción de otros poseedores de DEG's (no miembros, instituciones que cumplen las funciones de banco central para más de un tenedor) (Art. XVII.3.i).
Asignación y cancelación de DEG's (Art. XVIII.2.a, b y c, XVIII.4.a y d).
Disposiciones para acuerdos generales sobre tipo de cambio (Art. IV.2.c).
Cambios en períodos para recompra (Art. V.7.c y d).
Diversas normas contables.
Ajuste de votos, exoneración de condiciones e inhabilitación para utilizar los recursos general es del Fondo (Art. XII.5.b).
Enmienda del Acuerdo (Art. XXVIII.a).

Puede argumentarse que estas formalidades son menos importantes de lo que parece, ya que la mayoría de las decisiones del Directorio Ejecutivo se adoptan por consenso y los desacuerdos formales son poco frecuentes. Sin embargo, el Fondo sólo publica resúmenes de los debates del Directorio, los que contienen escasa información sobre los desacuerdos al

interior del Directorio. Es difícil evaluar el proceso de toma de decisiones, ya que está cubierto por un manto de reserva.

Paralelamente, con la liberalización de los mercados financieros y el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, el ritmo de los acontecimientos en los mercados financieros se ha intensificado. El Directorio se ve cada vez más apremiado por el tiempo para tomar las decisiones, lo cual ha inclinado la balanza del poder hacia los funcionarios y los ejecutivos. Unos y otros siempre han ejercido un rol importante en la toma de decisiones del Consejo al delimitar los temas que se debaten, al subrayar lo que consideran información clave y al trazar opciones de políticas viables. No obstante, si bien el poder que tienen los ejecutivos y funcionarios para fijar las agendas siempre ha influido en la toma de decisiones del FMI, la creciente presión del tiempo hace más difícil que el Directorio pueda exigir informes por adelantado, pueda analizar los asuntos en forma independiente y pueda consultar con sus respectivos gobiernos. Todo ello ha incrementado aún más el papel de los funcionarios y de los ejecutivos en la estructuración de los debates al interior del Directorio.

1.2. El peso de Estados Unidos

Una excepción a la generalización de que la influencia al interior del Directorio se ha alejado de los gobiernos nacionales para trasladarse hacia el personal permanente del FMI la constituye Estados Unidos. La preponderancia del gobierno norteamericano en los mercados financieros internacionales y su amplia participación en las votaciones al interior del Directorio le permiten ejercer una influencia desproporcionada en la toma de decisiones al interior del Fondo.

En particular, Estados Unidos posee un poder de veto efectivo en todas las decisiones clave que afectan la estructura y las normas del Fondo, ya que estas decisiones requieren normalmente una supermayoría del 85%. Y como la nación norteamericana es la sede del principal mercado financiero mundial, si el Tesoro respalda o desgana una decisión del FMI, ello podría condenar a la ruina cualquier acuerdo del Fondo que requiera la participación de los mercados financieros.

Además, el Tesoro estadounidense tiene la ventaja de su proximidad física e intelectual con el Fondo. Desde el punto de vista del gobierno norteamericano, resulta ventajoso que la oficina central del FMI se encuentre no sólo en el mismo huso horario sino, además, a dos minutos de viaje en taxi desde la sede del Tesoro. El que los altos funcionarios económicos

del gobierno estadounidense y el personal ejecutivo y economistas de mayor nivel en el Fondo hayan egresado de las mismas universidades significa que todos ellos hablan el mismo idioma profesional y razonan empleando el mismo tipo de herramientas analíticas.

1.3. Problemas concretos precisan respuestas concretas

Se han formulado tres críticas concretas al sistema de toma de decisiones en el Fondo:

- que los ejecutivos y funcionarios inducen las decisiones, ya que ellos, debido a las asimetrías de información, tienen un grado considerable de poder para fijar las agendas;
- que el Directorio Ejecutivo, los funcionarios y los ejecutivos persiguen objetivos idiosincrásicos descuidando el interés público;
- y que la toma de decisiones al interior del FMI está influida en forma desproporcionada por objetivos nacionales, en particular por los del gobierno estadounidense.

En cuanto a problemas concretos, estas críticas requieren soluciones concretas:

- Adoptar medidas que faciliten el flujo de información al interior de la institución, al igual que entre ésta y el mundo exterior, es la manera obvia de abordar el primer problema de asimetrías en la información.
- Adoptar medidas que aumenten el grado de transparencia y responsabilidad constituye la manera obvia de asegurarse de que los directores ejecutivos traten de alcanzar las metas que han anunciado y de que les cueste más aspirar a objetivos idiosincrásicos.
- Pero si el problema no es que los gobiernos y los directores tengan agendas ocultas, sino más bien que tratan de aplicar agendas abiertamente nacionales, incompatibles con el interés general, entonces resulta necesario apelar a reformas de más largo alcance para ‘despolitizar’ la toma de decisiones al interior del FMI.

La solución que proponemos es un Directorio Ejecutivo compuesto de directores nombrados por períodos largos, los que deberán responder directamente al Comité Interino y no podrán recibir instrucciones directas

de sus gobiernos. Al final de este capítulo describimos esta propuesta de reforma del FMI.

2. Agilizar los flujos de información para otorgar mayor poder al Directorio Ejecutivo

Si los obstáculos al flujo de información al interior del FMI y entre éste y el mundo exterior confieren un poder excesivo a los ejecutivos y economistas del Fondo en la fijación de agendas, y limitan la facultad de toma de decisiones del Directorio, entonces la solución consiste en crear mecanismos para aumentar el flujo de información y análisis. Lo anterior puede lograrse otorgando un asiento en la mesa del Directorio al país contemplado en un programa, de manera que éste pueda ofrecerle al Directorio una evaluación independiente y sin intermediarios de las condiciones económicas y las soluciones adecuadas, según lo sugerido por Miyazawa (1999).

En la actualidad los funcionarios gubernamentales visitan el Fondo para analizar la situación económica con sus economistas y se contactan con el Directorio a través de su director ejecutivo. Este procedimiento se ve sometido a exigencias desmesuradas debido a que la mayoría de los directores ejecutivos de los países en desarrollo deben representar a vastos grupos de varios países. Si se permitiera a los funcionarios nacionales plantear sus puntos de vista ante el Directorio, mejoraría el flujo de información hacia los funcionarios del FMI que son relevantes en la toma de decisiones.

Los flujos de información podrían mejorar además si el Directorio convocara a reuniones periódicas de un panel de consultores académicos que ofreciera análisis imparciales de problemas acuciantes en materia de formulación de políticas, procedimiento análogo a uno ya aplicado por el Directorio de la Reserva Federal. También sería útil encargar revisiones externas regulares de programas anteriores del FMI, lo que el Fondo ya está haciendo por medio de grupos de trabajo *ad hoc*, pero que en el futuro debería realizarse en forma rutinaria.

Aun cuando se trata de medidas útiles, ellas no garantizarían que el Directorio tuviera acceso a una información idéntica a la obtenida por los ejecutivos y economistas a través de consultas del Artículo IV y las misiones relacionadas con los programas. Los ejecutivos inevitablemente conservarían cierto grado de poder para fijar la agenda de las decisiones adoptadas por los accionistas del FMI, así como la plana ejecutiva de una empresa goza de cierto grado de poder para fijar la agenda de las decisiones adoptadas por sus accionistas.

Esta suerte de ‘brecha entre mandante y mandatario’ es inevitable en una gran burocracia. Es el precio de una gestión eficaz y cumple dos funciones básicas: primero, permite tomar decisiones en el terreno cuando los acontecimientos se desarrollan con demasiada rapidez como para que una junta general de accionistas pueda resolverlos con eficacia; y en segundo lugar, permite filtrar información cuando el volumen de datos podría resultar abrumador para los accionistas cuya atención está dividida en varios asuntos. Pero siguiendo la analogía con los problemas entre mandante y mandatario al interior de la empresa, las medidas para otorgar mayor poder a los accionistas y limitar la brecha entre mandante y mandatario reduciendo las asimetrías de información contribuirían a aumentar la eficiencia. Las modestas iniciativas descritas en esta sección apuntan hacia esa dirección y deberían incluirse en cualquier reforma del FMI.

3. Aumentar la transparencia y el grado de responsabilidad para alinear mejor los intereses privados y sociales

3.1. Argumentos a favor de la transparencia y la responsabilidad (*accountability*)

Si la preocupación por la toma de decisiones en el FMI se concentra en la renuencia de los directores ejecutivos, los funcionarios y los ejecutivos a aplicar agendas privadas, entonces la solución consiste en aumentar el grado de transparencia y responsabilidad (*accountability*). Consideremos tres escenarios posibles:

- que haya consenso en que la tarea de los directores ejecutivos es proponer políticas en las que se prometa mantener y restablecer la estabilidad financiera nacional e internacional, aun cuando algunos de los directores persigan objetivos particulares;
- que, preocupados por aspectos de seguridad nacional, algunos países manifiesten el vivo deseo de apoyar a un gobierno centrista para evitar las indeseables repercusiones geopolíticas de una toma del poder por parte de un grupo extremista;
- que los directores, los funcionarios y los ejecutivos asignen a la estabilidad de los precios y al tipo de cambio una importancia excesiva en relación con la importancia que la sociedad les asigna a las medidas destinadas a estimular el crecimiento económico.

En todos estos casos el mayor grado de transparencia en la toma de decisiones serviría para poner al descubierto estas agendas ocultas, y por tanto tendría el efecto socialmente deseable de aumentar la motivación del Fondo para aspirar a metas socialmente adecuadas.

Asimismo, puesto que la mayor transparencia aumentará la capacidad del Fondo para adquirir la reputación de una entidad que valora las medidas de adopción de políticas que fortalecen la estabilidad, las expectativas del sector privado se tornarán más sensibles y susceptibles a las políticas del Fondo. La mayor transparencia también mejorará la percepción pública de la condicionalidad del FMI, y a su vez intensificará el efecto estabilizador de sus recomendaciones. De este modo, la fuga de capitales se transformaría en un problema menos grave, y sería más fácil llegar a acuerdos con el sector privado para cofinanciar programas del FMI.

En consecuencia, bastante al margen de aspectos relativos al prestigio, la mayor transparencia fortalecería la función catalizadora del Fondo. No obstante, si bien la sociedad debería preferir un grado mayor y no menor de transparencia, un FMI administrado por accionistas con agendas idiosincrásicas tenderá a preferir un grado menor de transparencia y no uno mayor, ya que menos transparencia significa más discreción para perseguir objetivos idiosincrásicos con un menor costo para la reputación de la institución⁴.

3.2. Poner fin a la toma de decisiones consensual

La manera obvia de aumentar la responsabilidad del FMI consiste en exigir que una mayor cantidad de decisiones se adopten por votaciones formales de aprobación o rechazo y se den a conocer los resultados. En ese caso los gobiernos representados por los directores estarán en condiciones de juzgar si sus representantes respaldaron o rechazaron una determinada política del Fondo. En lugar de 'ir de la mano para llevarse bien', los directores tendrán entonces un incentivo para manifestar su desacuerdo. Guste o no, el consenso y el compromiso son los enemigos de la responsabilidad.

El Fondo podría guiarse por el precedente del Comité de Política Monetaria del Banco de Inglaterra, del Comité de Mercado Abierto del

⁴ Svensson (1999) propone argumentos análogos en favor de una mayor transparencia en la toma de decisiones de los bancos centrales nacionales. Faust y Svensson (1998) demuestran de qué manera los objetivos idiosincrásicos afectan los incentivos de transparencia en los bancos centrales nacionales, pero su lógica se aplica al caso del FMI.

Directorio de la Reserva Federal estadounidense, y del Directorio de Políticas del Banco de Japón, que celebran votaciones formales y dentro de un breve plazo dan a conocer públicamente la votación de cada uno de sus miembros. La votación individual de los miembros del Comité de Política Monetaria del Banco de Inglaterra se publican luego de dos semanas; la de los miembros del Comité de Mercado Abierto del Directorio de la Reserva Federal tras cinco a siete semanas, y la del Directorio de Políticas del Banco de Japón después de ocho semanas. No hay ninguna razón que impida al FMI imitar este ejemplo.

Podría objetarse que con la divulgación de información de la votación del Directorio Ejecutivo los gobiernos nacionales ejercerían una influencia política indebida en los integrantes del mismo. En respuesta a lo anterior se podría decir que la influencia política es un fenómeno inevitable —y deseable, a juicio de los partidarios de un mayor grado de responsabilidad—, pero que deberían ejercerla por igual personas vinculadas al ámbito político y ajenas a él (siguiendo el planteamiento de Buitier, 1999). Pero las personas ajenas a la esfera política podrán opinar sólo si se divulgan los votos de sus representantes. La alternativa sería independizar a los miembros del Directorio y aislarlos de influencias políticas indebidas, como sostenemos a continuación.

3.3. Publicación de las actas

El grado de responsabilidad aumentaría aun más si a los directores se les exigiera fundamentar sus decisiones con claridad y si se dieran a conocer públicamente sus planteamientos. Hoy en día, el resumen que hace el presidente de los debates del Directorio (reproducidos en el Informe Anual del Fondo) proporciona sólo una versión sumamente comprimida y depurada de los intercambios de opiniones. En lugar de la modalidad anterior, el Fondo debería dar cuenta de los planteamientos y posturas de cada director, de modo que sus representados —esto es, los habitantes de los países que representan— puedan determinar con mayor exactitud si sus intereses están siendo defendidos adecuadamente. Por ejemplo, podría imitarse el precedente sentado por el Comité de Mercado Abierto del Directorio de la Reserva Federal de publicar versiones ligeramente revisadas de las actas de las deliberaciones en un plazo de cinco semanas.

Si bien estas reformas serían provechosas, es importante ser realistas acerca de lo que se puede lograr con ellas. Existe el peligro de que la toma de decisiones y los análisis bien fundamentados vayan a quedar en el olvi-

do, y de que los directores aparezcan en el Directorio sólo para formular planteamientos complacientes una vez que se hayan discutido a fondo las discrepancias y se hayan negociado en privado los acuerdos secundarios.

Dicho lo anterior, el precedente de los bancos centrales nacionales que celebran votaciones formales y publican las actas da a entender, en efecto, que esos procedimientos, si se aplican con mesura, pueden aumentar el grado de responsabilidad. En este caso se sugiere seguir los ejemplos del Banco de Inglaterra y del Banco de Japón, que no atribuyen argumentos específicos a determinados miembros del Directorio, y que en vez de ello publican actas con los datos y las consideraciones que determinaron el voto de cada miembro del Directorio y que, en el caso del Banco de Japón, proporcionan las fundamentaciones de los votos disidentes indicando quién las emitió.

3.4. Autoevaluación de los programas

Por último, el grado de responsabilidad de los economistas y de los ejecutivos puede aumentar si el Fondo regulariza el proceso mediante el cual encarga sus evaluaciones en cada uno de sus programas y las da a conocer públicamente. Se trata de una práctica a la que ya ha estado apelando en casos polémicos y altamente notorios, como ocurrió con su informe “Lecciones de la crisis asiática”, que luego de ser analizado por el Directorio fue divulgado en Internet. En el futuro, las autoevaluaciones tendrían que ser obligatorias, el proceso se debería regularizar y los resultados no deberían publicarse según la voluntad del Directorio, como ocurre en la actualidad.

En este contexto surge la pregunta de si el personal del FMI encargado de llevar a cabo estas autoevaluaciones puede llegar a conclusiones en las que se critique a la institución. Si bien los gobiernos nacionales pueden aprobar leyes que protegen del despido a quienes denuncien irregularidades, eso no significa que ellos vayan a ser ascendidos en su trabajo.

De lo anterior se desprende que las evaluaciones externas de las actividades del Fondo son esenciales, y que la práctica de solicitarlas debería extenderse y regularizarse. Hoy en día el Directorio encarga a expertos independientes evaluaciones *ad hoc* sobre materias específicas —por ejemplo, sobre países Pobres Altamente Endeudados y sobre la organización de las actividades de supervisión e investigación del Fondo. Para regularizar estas materias, sería preciso encargar evaluaciones anuales de cada una de las responsabilidades básicas del Fondo (supervisión en el contexto de las

misiones de consulta de acuerdo al Artículo IV, programas para países en crisis, etc.) a comités rotativos de expertos externos, quienes debieran tener pleno acceso a trabajar con los funcionarios y los ejecutivos del Fondo, como también a la documentación interna de la institución.

3.5. Posibles objeciones

Algunos opondrán el reparo de que al publicarse información sobre divergencias en el Directorio y, en términos más generales, al interior del Fondo, podrían agravarse las crisis. Como el papel del Fondo consiste en ayudar a restablecer la confianza, la noticia de que una estrechísima mayoría en el Directorio apoyó un programa, por sobre las objeciones de una considerable minoría, podría debilitar progresivamente la función catalizadora de la intervención del FMI. Lo anterior crearía un clima de particular ansiedad entre quienes desean fomentar la participación del sector privado en los costos —esto es, lograr que las instituciones privadas renegocien sus líneas de crédito con países en crisis y proporcionen nuevos fondos. La revelación de que respetados miembros del Directorio dudaban de la conveniencia de adoptar las medidas de ajuste convenidas por el Gobierno y el Fondo difícilmente fomentará la indulgencia del sector privado.

Aquellos que advierten de estos peligros tienen razones fundadas. Ahora bien, nadie propone televisar los debates y las votaciones del Directorio Ejecutivo. Lo que se propone es más bien divulgar información cuando hayan transcurrido algunas semanas o algunos meses. Para ese entonces los representantes del país habrán tenido la oportunidad de reunirse con representantes de los principales bancos internacionales para renegociar las líneas de crédito. Los gobiernos, por su parte, habrán dispuesto de tiempo suficiente para preparar sus argumentos y defender sus posturas.

Podría objetarse que las políticas adquieren credibilidad en forma gradual, mediante un proceso largo y dilatado, y que la revelación de información sobre desacuerdos al interior del Directorio Ejecutivo puede afectar la credibilidad de un programa, incluso si se posterga la divulgación. Para refutar esta postura podría afirmarse que no es realista suponer que las reservas formuladas por los directores y sus gobiernos puedan mantenerse en secreto para siempre⁵. Si en forma repentina llegara al mercado la noti-

⁵ La experiencia del FMI con Rusia es un ejemplo concreto. Luego de crear una fachada de optimismo, con el tiempo se hicieron cada vez más evidentes las aprehensiones del Fondo respecto de las reformas fiscales y financieras emprendidas por los gobiernos rusos.

cia de que hay dudas al interior del Directorio acerca de la conveniencia de aplicar un programa de ajuste, se podría suscitar una violenta reacción. Si, por otra parte, se permite que la información se filtre gradualmente, los precios de los activos y otras cifras asociadas pueden ajustarse con mayor suavidad. Ésta es la manera óptima de que la información llegue a los mercados con el paso del tiempo, y es exactamente lo que se lograría con la propuesta de dar a conocer las votaciones formales y aumentar el grado de transparencia.

Otro reparo es que al entregarse demasiada información sobre la toma de decisiones internas se podría crear una situación de ‘riesgo moral’ (*moral hazard*)⁶. Así como los bancos centrales nacionales cultivan la ambigüedad constructiva, existe el peligro de que un FMI altamente transparente se transforme en una entidad muy predecible, lo que permitiría a los mercados y a los gobiernos anticiparse a las reacciones del Fondo, tal vez asumiendo riesgos adicionales en áreas donde creen que pueden contar con que el FMI los saque de un apuro.

La política de apertura del Comité de Política Monetaria del Banco de Inglaterra ha sido blanco de esa crítica. Se afirma que los mercados se concentran excesivamente en los votos y en los planteamientos de determinados miembros y reaccionan de manera exagerada frente a los cambios. Se trata de un argumento destinado a conservar por lo menos cierto grado de secretividad en el proceso de toma de decisiones, y se puede contrarrestar introduciendo un lapso razonable entre la celebración de una votación y la divulgación de los resultados, evitando atribuir cada planteamiento a un individuo en particular.

Por añadidura, éste no es un argumento en contra de toda revelación adicional de información. La especulación desinformada sobre las medidas futuras que adoptará el FMI puede conducir a una asignación de recursos incluso peor que la que se logra con una discusión informada, suponiendo que el Fondo se preocupa adecuadamente de las consecuencias de sus propios actos en cuanto a ‘riesgo moral’. Es así como puede alegarse que tras las operaciones de rescate de los mercados mexicano y asiático por parte del Fondo, la convicción de los demás mercados de que el FMI también acudiría en auxilio de Rusia puede haber alentado un ‘juego de

⁶ En economía el ‘riesgo moral’ es un problema que se produce cuando hay problemas de información y un agente económico cambia su conducta ante distintos arreglos institucionales. El caso más clásico es el de los seguros. El problema de ‘riesgo moral’ es que el asegurado, ante la incapacidad del asegurador de monitorear su conducta, puede tomar actitudes que hagan más probable el uso del seguro comparado con la situación en que no hay seguros comprometidos. Por ejemplo, el tener un auto asegurado puede llevar a conductas de manejo más riesgosas.

riesgo moral', en el que los fondos especulativos de cobertura y los bancos internacionales derrocharon los recursos en la compra de bonos del tesoro rusos (GKO). Declaraciones más transparentes del Directorio Ejecutivo, en el sentido de que se efectuarían desembolsos a favor de Rusia sólo después de que se contara con evidencias claras de un avance en la solución de los problemas financieros subyacentes, bien podrían haber atenuado este problema de 'riesgo moral' en lugar de agravarlo.

4. Independencia del Directorio Ejecutivo

4.1. Motivación

Las reformas tendientes a agilizar los flujos de información y aumentar el grado de transparencia y responsabilidad están motivadas por el supuesto de que el problema que afecta la toma de decisiones en el FMI es que los ejecutivos y economistas del Fondo procuran alcanzar metas distintas de las que propondría un Directorio Ejecutivo mejor informado y más poderoso. También obedecen a la visión de que los directores y otros representantes gubernamentales pueden aplicar agendas distintas de las de sus representados.

Una crítica diferente es que la excesiva importancia asignada a los intereses nacionales impide que el Fondo cumpla su mandato social. La anterior puede parecer una visión radical, pero está implícita en muchas de las recientes críticas de que ha sido objeto el Fondo:

- Está implícita, por ejemplo, en los informes en que se sugiere que el gobierno estadounidense persuadió al Fondo para que accediera a efectuar desembolsos continuos en favor de Rusia entre 1997 y 1998, a pesar de que había evidencias de que la reforma económica y financiera en ese país estaba siguiendo un rumbo equivocado. Estados Unidos supuestamente pretendía apuntalar lo que percibía como un gobierno de mentalidad reformista, y le preocupaba que un fracaso económico pudiera llevar al poder a extremistas en los cuales no se podía confiar, dada la enorme capacidad nuclear rusa. Lo que se insinúa es que las políticas del FMI se emplearon para consolidar objetivos de seguridad norteamericanos .
- Varios de los recientes programas del Fondo, como los destinados a México, han sido criticados por favorecer principalmente los intereses de los países acreedores. Se sostiene que la prestación de ayuda

financiera permitió reembolsar fondos a los inversionistas en cartera a expensas de los contribuyentes del país en crisis. La insinuación en este caso es que las políticas del FMI se utilizaron para favorecer los intereses de los acreedores.

- Otra de las críticas formuladas es que las condiciones que el Fondo asoció a sus programas asiáticos —exigir que los países en crisis abrieran sus mercados financieros internos y sus sistemas de distribución a la competencia externa— sirvieron más para favorecer los intereses de países desarrollados —que procuraban acceder a los mercados— que los de los propios países en crisis.

Por legítimo que pueda parecer el que los países ofrezcan apoyo a otros aduciendo motivos políticos o de seguridad, el FMI no es el conducto adecuado para promover esas agendas. Cuando sus objetivos se tornan heterogéneos y confusos, se está distorsionando su función y se está disminuyendo su eficacia.

4.2. Enfoques alternativos

La manera de responder a esta crítica dependerá de cuán general sea la perspectiva para analizar el problema:

- Si se ve el problema como el de un grado excesivo de influencia estadounidense, entonces una solución parcial consiste en volver a configurar las cuotas para eliminar el poder de veto de ese país. La próxima revisión de las cuotas del FMI podría ser una ocasión apropiada para reducir el poder de votación norteamericano en el Directorio Ejecutivo. Sería asimismo deseable modificar el umbral para una supermayoría. Se podrían enmendar los Artículos de Acuerdo del FMI con el fin de rebajar el umbral para una supermayoría del 85% al 80%.
- Si (al igual que nosotros) se ve el problema de la excesiva sensibilidad del Fondo a las agendas nacionales como un fenómeno más general, la solución obvia es fortalecer la independencia del Directorio Ejecutivo. Si los directores se muestran demasiado inclinados a solicitar el consejo de sus gobiernos, entonces habría que enmendar los Artículos de Acuerdo para hacerlos desistir de esa actitud. La analogía con la independencia de los bancos centrales es directa. El Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales, por ejemplo,

prohíbe que los miembros del Directorio del Banco Central Europeo consulten a sus gobiernos. Nada impide que en los Artículos de Acuerdo del FMI se imite este ejemplo.

4.3. Lograr una independencia efectiva

De acuerdo con nuestra propuesta, los directores aún podrían ser designados por gobiernos o grupos de gobiernos nacionales, así como en algunos países los gobernadores de los bancos centrales son nombrados por gobiernos estatales o regionales⁷. Pero, a ellos se les prohibiría aceptar instrucciones de esos gobiernos. Con esto se evitaría que los intereses estrechos de los gobiernos nacionales influyan de manera excesiva en las decisiones del Directorio Ejecutivo.

La independencia legal tal vez no resulte suficiente de por sí. Para lograr una independencia efectiva también podría ser necesario:

- enmendar los Artículos de Acuerdo a fin de especificar que los directores serán nombrados para ocupar su cargo por un período relativamente largo;
- que los directores reciban una compensación adecuada (aunque la experiencia sugiere que en este caso no deberían surgir problemas);
- enmendar los Artículos de Acuerdo para incluir una disposición que prohíba a los directores, una vez finalizado su período como miembros del Directorio, trasladarse hacia el sector gubernamental o financiero durante un período definido (aunque la aplicación de esa disposición no sería demasiado estricta);
- y que el Directorio goce de independencia presupuestaria. Los directores ya tienen la facultad de votar a favor de un incremento en las cuotas del FMI. Pero las alzas de cuotas constituyen un mecanismo bastante torpe para elevar la capacidad crediticia del Fondo, ya que la mayoría de ellas se acumulan a favor de los países desarrollados. Por tanto, sería además deseable que el Directorio tuviera la opción de obtener préstamos del mercado.

⁷ En la actualidad los directores, sus subrogantes y otros representantes que forman parte del Directorio Ejecutivo son escogidos por sus países representados. Los gobernadores del FMI suelen ser ministros de hacienda o directores de bancos centrales, quienes proponen y deciden la representación. Los nombramientos son por dos años y los cargos se rotan entre los países. La rotación queda a criterio de cada grupo de países.

5. Responsabilidad del Directorio Ejecutivo

La independencia es aceptable sólo si los miembros del Directorio Ejecutivo, aunque libres para elegir sus estrategias y tácticas, rinden cuentas a sus representados y por ende responden de las decisiones que adoptan. Hay dos maneras de garantizar la responsabilidad del Directorio: 1) otorgarle un mandato explícito en función del cual debe justificar sus decisiones, y 2) conferir al Comité Interino de ministros la facultad de responsabilizar a los miembros del Directorio de los actos que ellos realicen.

5.1. Un mandato explícito

Otorgar a los miembros de un organismo regulador independiente un mandato para intentar alcanzar objetivos sociales y económicos concretos es una manera convencional de responsabilizarlos. De hecho, los miembros de organismos reguladores independientes reciben normalmente un mandato para que garanticen un clima de competencia leal y mantengan un equilibrio adecuado entre los intereses de consumidores y productores. Y los miembros de directorios de bancos centrales independientes reciben un mandato para que procuren lograr la estabilidad de precios. Si no son capaces de justificar sus actos en función de dicho mandato, pueden ser destituidos, lo cual sirve como mecanismo para hacerlos responsables.

Un mandato análogo —por ejemplo, para promover la estabilidad económica y financiera— serviría asimismo para responsabilizar en forma adecuada de sus acciones a los miembros de un Directorio Ejecutivo independiente. Los integrantes del Directorio tendrían que justificar sus actos en función de su mandato, y si no lo hicieran ello daría pie para su destitución (a través de mecanismos que describiremos más adelante). El mandato podría crearse enmendando los Artículos de Acuerdo del Fondo para asignar explícitamente esta responsabilidad a los directores.

Una objeción a este enfoque es que un mandato eficaz resulta más difícil de elaborar para una institución financiera internacional con muchos instrumentos y objetivos que para, digamos, una empresa reguladora de energía eléctrica o un banco central. Una empresa reguladora de servicios públicos fija el precio de la electricidad, y un banco central, la tasa de interés. En contraste, el FMI cuenta con un sinnúmero de objetivos e instrumentos. De modo que resulta más complicado evaluar la afirmación de que determinada política es consecuente con su mandato de intentar lograr la estabilidad económica y financiera.

Hay algo de razón en este argumento, pero no debería exagerarse el contraste con los organismos independientes a nivel nacional. A decir verdad, las empresas reguladoras de servicios públicos se preocupan de una diversidad de otras políticas aparte de los precios que se cobran a los consumidores. Consideremos, por ejemplo, las decisiones de amplio alcance tendientes a establecer normas para los productos y alianzas de marketing que adoptó la Federal Communications Commission estadounidense en el ámbito de la tecnología avanzada. Y consideremos el papel del Sistema de Reserva Federal estadounidense en la regulación bancaria, en la formulación de políticas dirigidas a instituciones financieras altamente endeudadas, y en el mismo debate en torno a la reforma de la arquitectura financiera internacional. El FMI puede disponer de una variada cartera de instrumentos y objetivos en materia de formulación de políticas, pero no debería exagerarse el carácter restringido del mandato relativo a la adopción de políticas entregado a los bancos centrales y a las empresas reguladoras nacionales.

5.2. Responsabilidad ante el Comité Interino

Algunos observadores pueden temer que la independencia estatutaria del Directorio le vaya a conferir demasiadas facultades a un todopoderoso Directorio de tecnócratas monetarios. Al igual que en el caso de un banco central independiente, a la postre será necesario responsabilizar al Directorio de sus actos. Entonces, ¿quién hará responsables a los directores independientes del Fondo?

La respuesta obvia es el Comité Interino de ministros de hacienda. Del mismo modo en que un congreso o parlamento nacional responsabiliza a los gobernadores de los bancos centrales independientes, los ministros de hacienda que forman parte del Comité Interino, que son los representantes políticos de los gobiernos nacionales que forman la base inmediata del Directorio, cumplirían esta función. En consecuencia, proponemos que exista la posibilidad de destituir a determinados directores mediante un voto de supermayoría del Comité Interino⁸.

Las recientes medidas destinadas a reforzar la supervisión del FMI por parte del Comité Interino concuerdan con esta idea. Sobre la base de las propuestas del gobierno francés (detalladas en el Apéndice), en la cumbre

⁸ Al exigirse una supermayoría se protegería a los directores contra la amenaza de despido arbitrario y, por tanto, afianzaría su independencia política.

del G-7 celebrada en Colonia en junio de 1999 se acordó otorgar carácter permanente al Comité Interino y rebautizarlo como 'Comité Financiero y Monetario Internacional'. Las reuniones de delegados del comité se celebrarían dos veces por año poco antes de las sesiones ministeriales. El presidente del Banco Mundial participaría en las deliberaciones del comité, mientras que el Director del Foro sobre Estabilidad Financiera tendría la categoría de observador. En las sesiones conjuntas con el Comité de Desarrollo del Banco Mundial no se tratarían asuntos en que hubiera una clara superposición de responsabilidades.

Estas útiles reformas, concebidas para fortalecer el Comité Interino, lo situarían en una posición más autorizada para responsabilizar a un Directorio Ejecutivo independiente del FMI. Ellas permitirían otorgarle al Comité Interino la legitimidad que requiere para cumplir esta tarea.

6. Reflexiones sobre la propuesta

Algunos lectores tal vez vean con ojos escépticos nuestra propuesta de independencia para el Directorio Ejecutivo y sostengan que estamos exponiendo nuestros puntos de vista a modo de analogía con el argumento en favor de la independencia de los bancos centrales, sobre el cual las recientes investigaciones han arrojado algunas dudas (véase, por ejemplo, Posen, 1995). En consecuencia, resulta importante comprender con claridad la manera en que nuestros argumentos difieren de otros. Gran parte de la literatura sobre la independencia de los bancos centrales se centra en el problema de la inconsistencia intertemporal de las políticas económicas y en la credibilidad del compromiso de reducir la inflación asumido por los bancos centrales (véase, por ejemplo, Cukierman, 1992). Pues bien, ésa no es nuestra principal inquietud, y nuestra motivación guarda mayor relación con ideas más antiguas sobre ciclos económico-políticos (véase Nordhaus, 1975), en las que se sostiene que los gobiernos que manejan la política monetaria pueden sentirse inclinados a perseguir objetivos que favorecen sólo sus propios intereses.

Sin embargo, puede haber un sentido en el cual se pueda justificar un Directorio Ejecutivo más independiente, aduciendo razones de inconsistencia intertemporal. Cuando se esgrime el argumento de que un país es 'demasiado grande para fracasar' (*too big to fail*), al Fondo le cuesta negarse a prestarle ayuda cuando tropieza con dificultades financieras. El hecho de saber que en último término el Fondo acudirá al rescate puede, por tanto, ser una fuente de 'riesgo moral' para las autoridades nacionales, lo

mismo que para los inversionistas internacionales. Si el Fondo estuviera en condiciones de comprometer su credibilidad para asistir a un deudor sólo en circunstancias verdaderamente excepcionales, el riesgo moral sería menor.

El problema es que ese compromiso, por atractivo que parezca *a priori*, puede no ser atractivo *a posteriori*. Existe la tentación de, una vez más, sacar de apuros a un país y dejar el problema del riesgo moral para otro día, lo mismo que un banco central dependiente se siente tentado a ratificar la inflación de hoy y dejar el problema de las expectativas inflacionarias para otro día.

Delegar las políticas a un Directorio Ejecutivo cuyos miembros tomen con seriedad este problema del riesgo moral es una de las salidas a este dilema. La situación anterior es análoga al argumento que propone delegar la política monetaria interna a un banquero central conservador cuya excepcional aversión a la inflación compense la tentación de aplicar políticas que son intertemporalmente inconsistentes (véase Rogoff, 1985).

Por último, cabe preguntarse si nuestra propuesta es realista. Enmendar los Artículos de Acuerdo para crear un Directorio Ejecutivo independiente constituiría un cambio radical en el sistema de gobierno del FMI. Pero en una época en que respetables economistas y políticos se inclinan por abolir la institución, la nuestra es una propuesta relativamente moderada. Para aquellos que reconocen que los mercados financieros no funcionan a la perfección —lo cual crea la necesidad de una entidad como el FMI—, pero que al mismo tiempo se preocupan porque las agendas de los gobiernos nacionales distorsionan con demasiada frecuencia la toma de decisiones en el FMI, ésta es una solución lógica que cuando menos merece ser analizada con seriedad.

APÉNDICE

CATÁLOGO DE PROPUESTAS PARA REFORMAR EL FMI

En este apéndice se incluyen las actuales propuestas para fortalecer el proceso de toma de decisiones en el FMI y aumentar el grado de responsabilidad de la institución.

LA PROPUESTA MIYAZAWA

La propuesta japonesa para reformar el sistema de toma de decisiones en el FMI, anunciada por el ministro de Hacienda Miyazawa en marzo de 1999, tiene dos componentes principales (Miyazawa, 1999):

- Primero, el Fondo debe invitar regularmente a funcionarios de países en crisis a participar en debates del Directorio Ejecutivo acerca del diseño del programa de rescate.
- En segundo lugar, el Fondo debería crear comités de programa al interior del Directorio para analizar posibles programas antes de que los funcionarios comiencen las negociaciones con el beneficiario de la ayuda.

Si bien ambas propuestas son razonables, por sí solas no cambiarían mucho la situación. Cabría imaginar que el Directorio Ejecutivo se mostraría más sensible a los desacuerdos entre los economistas y los ejecutivos del FMI, por una parte, y el gobierno afectado, por otra, si la información sobre esas discrepancias no se filtrara a través del informe del personal, o en presencia del director ejecutivo que representa al país en crisis.

También podría argumentarse que si el gobierno del país en crisis tuviera un lugar en la mesa del Directorio, los directores contarían con información adicional sobre circunstancias específicas del país, y los economistas del FMI tendrían menor poder de fijación de agendas. Como lo subraya Stiglitz (1999), los votantes más informados son votantes más confiados, y por ende los directores se sentirían más confiados para registrar los votos disidentes.

En la actualidad no se tiene una idea clara del grado de información adicional que obtendrían los directores luego de incorporar al país en crisis a la mesa del Directorio. Con todo, en un FMI independiente —como nosotros proponemos—, aquella podría resultar de gran importancia. Hoy en día el gobierno en cuestión ya puede dar a conocer sus puntos de vista por medio de su representante, pero en nuestra propuesta a los directores les estaría prohibido recibir instrucciones de países miembros. Por eso sería conveniente que un país sometido a revisión enviara representantes al Directorio cuando su programa esté siendo debatido.

Menos evidente es la eficacia de los subcomités de programas, que se constituyen regularmente al interior del Directorio y que se reunirían antes de que los funcionarios del Fondo iniciaran las negociaciones con el país en crisis. Si se pretende que lo anterior sea una respuesta a la queja de que los funcionarios y los directivos son capaces de presentar los resultados de esas negociaciones como un *fait accompli*, no queda claro que el hecho de constituir un comité de programas vaya a marcar una gran diferencia. Para determinar los parámetros de un programa se necesita información oportuna sobre la situación del país, la que sólo puede obtenerse por medio de una misión de economistas.

Los debates entre los economistas y un comité de programas de directores antes de llevarse a cabo una misión no modificaría ese estado de cosas, como tampoco contribuiría mucho a remediar esta asimetría de información. Con respecto a la toma de decisiones, un comité de programas compuesto por un subgrupo de miembros del Directorio no podría adoptar decisiones sobre detalles particulares del programa.

LA PROPUESTA SACHS

Jeffrey Sachs (1998) también ha sugerido adoptar cambios en el funcionamiento del Directorio Ejecutivo del FMI, destinados a aumentar su grado de supervisión de las acciones de los economistas y de los ejecutivos. El fundamento de estas propuestas es que un Directorio mejor informado será un fiscalizador más eficaz de la institución. Para este fin él es partidario de:

- abrir las reuniones del Directorio al público interesado;
- ofrecer oportunidades para que otras partes ajenas al FMI presenten evidencias ante el Directorio;
- y respaldar las iniciativas del Directorio Ejecutivo para solicitar otras opiniones profesionales aparte de las de los economistas del Fondo.

A nuestro juicio, abrir las reuniones del Directorio al público no es más factible que permitir el libre acceso a las sesiones del Comité de Mercado Abierto del Directorio de la Reserva Federal, teniendo en cuenta la naturaleza delicada de sus decisiones y el carácter reservado y sensible de gran parte de la información analizada. Por este motivo, en lugar de lo anterior hemos sugerido publicar resúmenes de los debates y las votaciones del Directorio.

Tiene más sentido la propuesta de ofrecer oportunidades para que partes ajenas al Fondo presenten evidencias ante el Directorio, y crear canales para que éste solicite opiniones profesionales al margen de los economistas del Fondo. Se trata de dos mecanismos para promover un Directorio Ejecutivo mejor informado y capaz de supervisar más eficazmente a los funcionarios y ejecutivos del Fondo.

Existe una analogía con las reuniones del Panel de Consultores Académicos, a las que convoca periódicamente el Directorio de la Reserva Federal para que los encargados de formular políticas conozcan los puntos

de vista de expertos independientes, y para limitar el poder del presidente y sus economistas en la fijación de agendas. De igual manera, existe una analogía con las audiencias del Congreso, donde los comités de la Cámara de Representantes y del Senado estadounidenses escuchan los puntos de vista de expertos independientes sobre decisiones adoptadas por organismos públicos, proceso que refuerza su autoridad al momento de responsabilizar de sus actos a las entidades.

Pero estas analogías también dejan en claro lo que puede esperarse de esas iniciativas. Recordemos que las audiencias del Congreso sobre el rescate de LTCM, que permitieron que expertos independientes expusieran sus opiniones respecto de la conveniencia de los actos de la Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal de Nueva York, fueron convocadas mucho después de ocurridos los sucesos. Dada la naturaleza financieramente delicada de las negociaciones y la dificultad de determinar a la brevedad cuáles de los testigos potenciales podrían tener intereses creados y cuáles no, el Comité de Banca de la Cámara de Representantes de Estados Unidos no convocó a audiencias sobre el particular mientras el rescate estuviera todavía en curso.

La función que cumple ese testimonio es, por tanto, entregar una perspectiva y facilitar información para una futura toma de decisiones, y no modificar la forma en que una crisis en curso está siendo manejada. Así pues, comúnmente la principal preocupación en las reuniones del Panel de Consultores Académicos del Directorio de la Reserva Federal es analizar algunos temas específicos de importancia general (como las repercusiones de la unión monetaria europea en el sistema monetario internacional, o si ha variado la tasa subyacente de crecimiento de la productividad de la economía estadounidense), y el panel se constituye como tal. Al final de cada reunión, tradicionalmente y como un acto de cortesía, o a modo de reflexión ulterior, se pregunta a los expertos reunidos si tienen algún consejo que ofrecer a la Junta de Gobernadores sobre la actual política monetaria. Uno podría imaginar que en las reuniones periódicas de un Panel de Consultores Académicos del FMI habría asimismo interés por examinar temas específicos como los enumerados más arriba, y que al final de la sesión sus miembros tendrían la oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre los recientes o eventuales programas del Fondo.

LA PROPUESTA EDWARDS

Sebastián Edwards (1998) es partidario de reemplazar el FMI por un trío de organismos especializados:

- Un Organismo de Información Global, que se concentraría en la tarea de facilitar información oportuna y no censurada sobre la situación financiera de los países. El organismo divulgaría clasificaciones públicas de sistemas financieros internos y emitiría alertas rojas cuando los países no le estuvieran proporcionando información adecuada.
- Un Mecanismo Global de Financiamiento Contingente, que otorgaría líneas de crédito contingente a países que aplican políticas razonables en general, pero que sufren problemas temporales de liquidez, y cuyo cumplimiento con las normas del Organismo de Información Global haya sido certificado por la propia entidad.
- Un Organismo de Reestructuración Global, que tendría la facultad de imponer una suspensión de pagos (durante un ‘período de tregua’), y otorgaría financiamiento oficial, sujeto a condicionalidad, a países que estuvieran comprometidos en negociaciones de buena fe con sus acreedores y que estuvieran haciendo esfuerzos realistas para reestructurar sus economías.

El problema con la creación de tres instituciones separadas —algunas de las cuales tendrían responsabilidades de clasificación, sin funciones de prestamista— es que serían entidades débiles. Al no haberseles entregado fondos a estos organismos, los países tendrían menos interés en su funcionamiento. Tampoco está claro que en la práctica el Mecanismo Global de Financiamiento Contingente de Edwards vaya a basar su política en las clasificaciones que le entregue su Organismo de Información Global, pues a aquél no le correspondería decidir sobre las evaluaciones. Para fortalecer la supervisión y manejar las crisis se requieren entidades fuertes que combinen estas funciones.

LA PROPUESTA FRANCESA PARA AUMENTAR EL PODER DEL COMITÉ INTERINO

El gobierno francés ha propuesto incrementar el poder de toma de decisiones del Comité Interino del Fondo. El Comité Interino, que se ha reunido dos veces al año desde su creación a principios de los años setenta, presta asesoría al FMI aunque no tiene poder formal para tomar decisiones. Está integrado por 24 gobernadores (por lo general ministros de hacienda) que representan a los mismos grupos de países que el Directorio Ejecutivo.

De acuerdo con la propuesta francesa, el Comité Interino se reuniría con mayor frecuencia y su opinión sobre los asuntos cotidianos del Fondo

tendría más validez. Desde el punto de vista francés, este formidable grupo de ministros de hacienda nacionales contrarrestaría el fenómeno en que la influencia en la toma de decisiones tiende a desplazarse hacia Estados Unidos y a los funcionarios y los ejecutivos del FMI.

La viabilidad de esta propuesta es dudosa. No está claro ni mucho menos que el Comité Interino pueda establecer algo más que las directrices generales respecto de la manera en que el FMI debería reaccionar, en la medida en que cada crisis es distinta en sus detalles específicos y diferente, en particular, de las crisis que la han precedido. Tampoco podría comprometerse de manera convincente a reunirse con la regularidad necesaria para elaborar una respuesta frente a los acontecimientos que se vayan desarrollando.

Cuando se desata una crisis, el Directorio Ejecutivo se reúne continuamente por un período de varios días para escuchar análisis de los economistas del Fondo, para cuestionar las recomendaciones de los ejecutivos y para intentar llegar a un consenso. Los ministros de hacienda, en medio de una serie de problemas que compiten por acaparar su tiempo, no estarían en condiciones de dejar de lado sus otras responsabilidades para viajar a Washington cada vez que lo requiera un brote de turbulencia en el mercado. Puesto que los ministros presumiblemente confiarían en sus delegados, no queda claro que el hecho de conferir mayor autoridad al Comité Interino vaya a crear un contrapeso eficaz frente a los economistas y ejecutivos del FMI y la influencia estadounidense. En otras palabras, no queda claro que el proceso resultante vaya a ser fundamentalmente distinto de la estructura actual, en la que los ministros confían en los miembros del Directorio Ejecutivo como sus ojos, oídos y bocas.

El gobierno francés opina que al aumentar las facultades del Comité Interino también aumentaría al grado de responsabilidad del Fondo. En la medida en que en ese caso quedaría claro que los gobiernos nacionales, en la persona de sus ministros de hacienda, están tomando decisiones, estos últimos serían recriminados si esas decisiones resultaran equivocadas. Pero el *statu quo* es uno en el que los directores ejecutivos rinden cuentas precisamente a esos mismos gobiernos y reciben instrucciones de ellos.

Tal vez podría argumentarse que cada ministro de hacienda nacional miembro del Comité Interino es responsable, en último término, ante gobiernos nacionales individuales, lo cual los hace más responsables que los directores ejecutivos, quienes por lo general rinden cuentas a grupos de múltiples países. Sin embargo, si éste es el argumento, entonces la responsabilidad se lograría a expensas de la representatividad y la legitimidad, ya

que se excluiría a los países cuyos ministros de hacienda no estaban incluidos en el Comité Interino.

En definitiva, no queda claro ni mucho menos por qué lo que es esencialmente un cambio cosmético en la jerarquía administrativa se traduciría en un aumento efectivo del grado de responsabilidad. Nuestra propuesta para otorgar independencia al Directorio Ejecutivo le concedería en la práctica más poder al Comité Interino. De hecho, a éste le correspondería la misión última de responsabilizar al Directorio Ejecutivo.

LA PROPUESTA BRITÁNICA

La propuesta británica, presentada ante los ministros de hacienda de la Comunidad Europea en Dresden en abril de 1999, aboga por la creación de un comité integral que supervise al Comité Interino del FMI, al Comité de Desarrollo del Banco Mundial y al recién creado Foro de Estabilidad Financiera, con sede en el BIS. Este comité funcionaría a nivel de ministros de hacienda e incluiría a los países del G-7, lo mismo que a una cantidad indeterminada de países con mercados emergentes.

El atractivo de esta propuesta reside en el hecho de que los problemas financieros están cada vez más entrelazados en un mundo de mercados globalizados: hay un menor grado de justificación intelectual que el que alguna vez pudo haber para establecer comités separados que se ocupen de problemas financieros y de desarrollo. Asimismo, la creciente inquietud del Fondo por la regulación bancaria, la reforma de los ordenamientos financieros en general, y otros problemas estructurales, genera una justificación obvia para que haya una coordinación más estrecha con el Banco Mundial (que tradicionalmente ha sido responsable de prestar asesoría sobre reformas estructurales) y el BIS (bajo cuyo alero funcionan el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria y el recién creado Foro de Estabilidad Financiera). Este comité puede considerarse como un consejo de seguridad económica internacional.

Existe la clara intención de fortalecer la coordinación entre las instituciones financieras internacionales más importantes y de aumentar el grado de control político. Un objetivo adicional es otorgar algo más de influencia política a los países emergentes que se han convertido en los principales beneficiarios de los paquetes del FMI. Todas las aspiraciones anteriores son respetables, pero parece que dicho consejo no dispondrá de tiempo para ejercer un control eficaz sobre el Fondo. Al crear un foro de

más alto nivel privará al Comité Interino de parte de su autoridad sin establecer una relación clara con el Directorio del Fondo.

Italia ha propuesto una variante a modo de solución de transacción entre los planes en competencia presentados por Francia y Gran Bretaña. Esta propuesta de 'compromiso mutuo' transformaría al Comité Interino, añadiendo, a su actual responsabilidad en el FMI, la de ser el supraorganismo supervisor del Banco Mundial, del Foro de Estabilidad Financiera y de los organismos reguladores que fijan las normas internacionales.

El que valga o no la pena introducir esas reformas dependerá de si la existencia de un solo comité con tres subcomités constituirá verdaderamente una mejora fundamental en la actual estructura de comités independientes. Si esta reorganización se tradujera en una coordinación significativamente más estrecha, sería positiva. Pero el calificativo 'significativamente' es fundamental.

A pesar de todo, en la propuesta británica sí hay un aspecto clave: reorganizar el Comité Interino, y aclarar lo relativo a su mandato y aumentar su legitimidad, es primordial si verdaderamente se pretende responsabilizar a un Directorio Ejecutivo independiente.

LA PROPUESTA ITALIANA

El ministro de hacienda italiano, Carlo Azeglio Ciampi, en su calidad de presidente del Comité Interino ha sugerido instituir reuniones preparatorias a nivel de subrogantes. El propósito es imitar el procedimiento actualmente empleado en las reuniones de ministros de hacienda del G-7 y de la Unión Europea. Es sabido que las reuniones de menor nivel de este tipo derivan en debates más abiertos, e incluso en negociaciones más productivas, que las reuniones a nivel de ministros de hacienda. Sus conclusiones suelen servir de base para acuerdos.

Esta propuesta aumentaría la capacidad del Comité Interino para controlar el Fondo, y complementaría nuestra propia sugerencia de otorgar más poder al Directorio y al Comité Interino.

LA PROPUESTA DE CREAR FONDOS REGIONALES

Un conjunto final de propuestas recomienda crear fondos monetarios regionales que cumplan la función de centros de análisis económico, de finanzas y condicionalidad que compitan con el FMI. La idea de un

Fondo Asiático fue sugerida por primera vez por el gobierno japonés a poco de estallar la crisis asiática, y la idea ha sido reiterada posteriormente por diversos académicos y funcionarios (véase Ito, Ogawa y Sasaki, 1999).

De la misma manera en que la competencia en el mercado disciplina a los productores, la competencia en el mercado por ideas, finanzas y condicionalidad ejercería una influencia disciplinaria en el FMI. Históricamente no ha habido muchas otras fuentes de análisis económicos influyentes que compitan con el propio análisis interno del FMI. A falta de alternativas claras, se han impuesto los diagnósticos del Fondo sobre la manera en que los gobiernos deberían regular sus cuentas internacionales y manejar las crisis.

No debería exagerarse este aspecto: el Fondo cuenta con prominentes críticos de nivel académico que no se muestran precisamente reacios a expresar sus diferencias con la línea del FMI; y se ha sabido que otras instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, han ventilado públicamente sus discrepancias con el Fondo —por ejemplo, en el caso de las críticas del Banco Mundial al uso de altas tasas de interés para estabilizar monedas que se están depreciando. Pero los detractores no suelen tener la capacidad de vincular en momentos de crisis sus recomendaciones a la ayuda financiera. Como el Fondo es el que encabeza las operaciones de rescate financiero, sus recomendaciones acaban por imponerse en última instancia.

Así pues, uno de los argumentos a favor de la creación de fondos monetarios regionales es que pueden proporcionar un contrapeso financiero e intelectual. Si los países en crisis pudieran apelar al FMI y a sus fondos monetarios regionales en busca de asesoría y asistencia (y si esa asistencia se prestara a condición de que el gobierno en cuestión adoptara diversas políticas), entonces estaríamos en un clima de verdadera competencia entre ideas. Ésa es presumiblemente una de las consideraciones que tuvo en mente el gobierno japonés cuando puso sobre la mesa su propuesta de crear un fondo asiático.

En una economía competitiva la firma con las mejores ideas produce el mejor producto, obtiene las mayores utilidades y acaba dominando su segmento del mercado. Aun así no queda claro que esta analogía pueda hacerse extensiva al mercado de asesorías en formulación de políticas y de asistencia financiera internacional. Los partidarios de la idea de que haya fondos monetarios en competencia tal vez argumentarán que los fondos regionales que ofrecen una asesoría de menor calidad en materia de formulación de políticas descubrirán que nadie sigue sus recomendaciones ni solicita su ayuda financiera. Como consecuencia de lo anterior, su influen-

cia y su participación en el mercado sufrirán un desgaste. Por ejemplo, si el FMI tuviera una percepción menos clara de los orígenes de la crisis asiática y de las medidas que deberían adoptarse para enfrentarla que los especialistas contratados por un fondo asiático con sede en, digamos, Tokio, entonces el FMI perdería negocios a manos de su competidor regional.

En la práctica cabe preguntarse si las instituciones financieras internacionales se comportan como firmas que maximizan las utilidades. No puede concluirse que si una institución ofrece una asesoría de calidad inferior, al final no vayan a reembolsarle los créditos y se vea obligada a solicitar la quiebra. Al FMI se le paga antes que a otros acreedores debido a su función emblemática. (Históricamente, casi siempre se le reembolsan los fondos dentro de un plazo breve.) Resulta improbable que un fondo regional que prestó dinero a determinados gobiernos a una tasa de interés insensatamente baja vaya a ser expulsado del negocio, ya que siempre cabría la posibilidad de que los países de altos ingresos, que fueron sus principales accionistas, vuelvan a llenar sus arcas.

La situación anterior apunta al riesgo obvio de que en los préstamos otorgados por cualquier nuevo fondo regional las consideraciones políticas vayan a pesar, al menos, tanto como en el FMI. La disponibilidad y las condiciones de la asistencia financiera prestada por los fondos regionales pueden verse inducidas, incluso con mayor fuerza, por factores no económicos (como el mantenimiento del *statu quo* político), en particular cuando los gobiernos temen que haya disturbios políticos en sus propios patios traseros.

Éste es uno de los fundamentos para que el FMI se oponga en principio a la idea de que exista un fondo asiático: que los gobiernos de ese continente, que podrían solicitar asistencia financiera de Tokio, estarían en condiciones de obtenerla sin la misma presión de ajuste, logrando así condiciones más ventajosas que la condicionalidad del FMI. A decir verdad, los fondos regionales se mostrarían incluso más proclives a la captación de clientes por motivos políticos que las instituciones globales.

Por consiguiente, el que la proliferación de fondos monetarios regionales vaya o no a aumentar la eficiencia del mercado de asesorías en materia de formulación de políticas dependerá en última instancia de si los créditos otorgados con esos fondos estuvieron influidos por análisis económicos o por consideraciones políticas. Éste es un argumento para estructurar las operaciones de cualquier nuevo fondo regional, de manera de aislarlos de las presiones políticas. Al igual que los miembros del Directorio del Banco Central Europeo, los miembros de sus directorios podrían ser designados para ocupar cargos durante períodos largos y, en principio, les

estaría prohibido consultar a sus propios gobiernos nacionales. Por cierto que la posibilidad de aplicar estas disposiciones es dudosa. Y este grado de autonomía para los directores de instituciones financieras internacionales sería un paso atrás en cuanto al grado de responsabilidad. Se trata de un dilema difícil de zanjar.

Puede haber otros argumentos válidos a favor de los fondos monetarios regionales, pero no resulta claro que realmente vayan a crear un mercado más competitivo para las ideas. Una solución más adecuada sería incrementar la eficiencia del FMI al aumentar su grado de transparencia, independencia y responsabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Buiter, W. (1999). "Alice in Euroland". *Journal of Common Market Studies* (junio).
- Cukierman, A. (1992). *Central Bank Strategy. Credibility and Independence*. Cambridge: MIT Press.
- Edwards, S. (1998). "Abolish the IMF". *Financial Times* (13 de noviembre).
- Faust, J. y L. Svensson (1998). "Transparency and Credibility: Monetary Policy with Unobservable Goals", NBER Working Paper N° 6452 (marzo).
- Ito, T.; Ogawa, E.; y Sasaki, Y. N. (1999). "Establishment of the East Asian Fund". En *Stabilization of Currency and Financial Systems in East Asia and International Financial Coordination*, capítulo 3. Tokio: Institute for International Monetary Affairs.
- Miyazawa, K. (1999). "Statement at the World Bank Symposium on Global Finance and Development". Tokio, 1 de marzo.
- Nordhaus, W. (1975). "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies*, N° 42, pp. 169-190.
- Posen, A. (1995). "Declarations Are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank Independence". *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge: MIT Press, pp. 349-55.
- Rogoff, K. (1985). "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target". *Quarterly Journal of Economic*, N° 100, pp. 1169-1189.
- Sachs, J. (1998). "Proposals for Reform of the Global Financial Architecture". Inédito, Harvard University.
- Stiglitz, J. E. (1999). "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life". Oxford, Amnesty Lecture, 27 de enero.
- Svensson, L. (1999). "Monetary Policy Issues for the ECB". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. □

INSTITUCIONES, CREDIBILIDAD Y MANEJO MACROECONÓMICO EN CHILE

Andrés Velasco

Este artículo evalúa las instituciones y reglas de política macroeconómica en Chile a la luz de la experiencia reciente. Concluye que la independencia del Banco Central es clave para la estabilidad macroeconómica, y debe ser mantenida y perfeccionada. Asimismo, la adopción de un sistema de metas de inflación y la flotación de tipo de cambio son medidas que deberían mejorar el desempeño macroeconómico de Chile. Pero la transparencia e información pública con que se aplican tales políticas debe mejorar. Finalmente, se señala que hay espacio para perfeccionar los procedimientos que generan la política fiscal, avanzando hacia metas presupuestarias multianuales.

ANDRÉS VELASCO. Ph. D. en Economía, Columbia University; M. A en Relaciones Internacionales, Yale University. Profesor de Economía, New York University e investigador asociado del National Bureau of Economic Research (NBER).

1. Introducción

El desempeño macroeconómico de los países depende no sólo de las decisiones puntuales que toman las autoridades. Depende también (y a veces en mayor medida) del entorno institucional en que toman estas decisiones, y de las reglas de política que se utilizan para guiarlas. Los bancos centrales independientes, sistemas cambiarios con reglas claras y predecibles, regímenes fiscales que otorguen los incentivos correctos a los diversos agentes, procedimientos que facilitan la coordinación entre las autoridades monetarias y fiscales: estos esquemas institucionales y otros relacionados son indispensables para asegurar la efectividad y credibilidad de las políticas. A su vez, tales instituciones requieren de un grado importante de consenso social que legitime sus objetivos, especialmente cuando alcanzar tales metas (ej., baja inflación) es costoso en el corto plazo (ej., economía recesiva).

En Chile tenemos una década de experiencia exitosa en esta materia. La baja sostenida de la inflación se ampara en la solidez y credibilidad que ha inspirado el Banco Central autónomo. Los muchos años consecutivos de superávits fiscales se deben en buena medida a un conjunto de instituciones fiscales¹ que varios estudios —en particular uno muy difundido de la Oficina del Economista Jefe del BID— sindicaron entre las mejores de América Latina y el Caribe.

La efectividad de tales instituciones ha sido puesta en tela de juicio por las secuelas dolorosas de la crisis asiática. Es natural que se reevalúen, a la luz de la experiencia reciente, las políticas y las instituciones que las generaron. Pero no se justifica extremar tal crítica. A mi juicio, el grueso de la recesión de 1999 se debe a la magnitud del *shock* externo. De hecho, Chile es el país de América Latina más afectado por el deterioro de sus términos de intercambio y la baja en la demanda en los mercados de exportación. También sufrió un *shock* importante la disponibilidad de financiamiento internacional. Sin embargo, el tamaño de la contracción en la actividad es mucho menor que en varios de nuestros vecinos (Argentina, Ecuador, Colombia, Venezuela y varios otros) y es probable que en el trienio 1998-2000 la tasa de crecimiento promedio de Chile siga siendo la más alta de la región.

¹ Entre otras, el proceso de elaboración del presupuesto al interior del Ejecutivo, las reglas que norman el proceso de discusión y aprobación del presupuesto al interior del Congreso, la relación entre Ejecutivo y Legislativo en esta materia, y la claridad y precisión del documento presupuestario. Ver Hausmann *et al.* (1999).

Al mismo tiempo, es útil reconocer que la crisis asiática y sus repercusiones en la región han dejado en evidencia ciertas imperfecciones en nuestra institucionalidad macroeconómica. Es plausible la conjetura de que algunos de los costos del *shock* externo se habrían amortiguado con un conjunto de mecanismos institucionales que permitieran, entre otras cosas:

- una mayor depreciación del peso sin temor a minar la credibilidad de la política antiinflacionaria;
- gozar de mayor flexibilidad en las metas de inflación, especificándolas acaso dentro de un rango y para un período mayor que un año;
- asignar más eficientemente el peso del ajuste entre la política monetaria y la política fiscal;
- acrecentar la coordinación entre las autoridades;
- incrementar la transparencia e información pública con que se diseñan y aplican las políticas fiscales y monetarias.

Como se argumenta en detalle más adelante en este trabajo, los bancos centrales sólo pueden lograr que sus políticas anticíclicas sean efectivas si la credibilidad de su postura contra la inflación no está en duda. Y tal credibilidad, a su vez, sólo es posible si hay un mecanismo institucional (no basta con las personas, por muy buena voluntad que tengan) que las garantice. La respuesta muy cautelosa de las autoridades monetarias ante el *shock* externo del 98 revela que ellas mismas temían que su credibilidad era imperfecta, en el sentido de que podría verse afectada irreparablemente si el peso se depreciaba de manera brusca o si la meta de inflación se excedía marginalmente. Consideraciones similares han pesado en la conducta de la política fiscal en el curso de 1999. Todo ello sugiere que la política anticíclica pudo haber sido más audaz y efectiva si el marco de formulación de políticas y el entorno institucional hubiesen sido más fuertes. (También es cierto que una política más anticíclica que no contase con un marco distinto pudo haber sido contraproducente, e incluso peligrosa. En ese sentido se comprende la relativa cautela del Banco Central.)

Las crisis internacionales han tenido otra consecuencia nociva: un deterioro drástico de la calidad del debate público en materias macroeconómicas. Es natural que en una situación de recesión y alto desempleo se escuchen demandas injustificadas o llamados populistas; es también inevitable que cunda una cierta dosis de desazón en los grupos empresariales y de trabajadores. Pero lo que ha ocurrido recientemente en Chile va más allá de este desencanto cíclico. Hemos observado pronunciamientos acerca de la supuesta irrelevancia de los déficits fiscales, o el 'excesivo' celo antiinflacionario de las autoridades, los que hace mucho estaban ausentes de Chile.

Cuando un analista de la plaza (cuyas opiniones no suelo compartir) dice que hemos retrocedido 30 años en la discusión, me temo que tiene algo de razón.

Hay un riesgo grande de que se saquen de la actual coyuntura conclusiones de política erradas. Concluir que el Banco Central ha gozado de una autonomía excesiva sería fatídico para el futuro macroeconómico del país. Igualmente peligroso sería que se erosionara el consenso antiinflacionario y pro equilibrio fiscal en que se ha amparado buena parte del éxito de Chile de la última década en materias macroeconómicas. El prestigio de las instituciones, sea cual fuere su conducta, es siempre frágil. Las críticas (muchas de ellas injustificadas) que recientemente han recibido las instituciones que generan las políticas fiscales y monetarias, sin duda han erosionado su capital político y de credibilidad. El desafío a futuro es revertir esa tendencia.

La recesión actual, sumada al cambio de gobierno *ad portas*, ofrece una buena oportunidad para fortalecer los mecanismos que en Chile generen la política macroeconómica. Dada la creciente globalización de los mercados financieros, Chile seguirá expuesto a las fluctuaciones de la economía global, así como también a la inestabilidad que suele afectar a nuestros vecinos latinoamericanos. En las últimas dos décadas las crisis financieras y cambiarias en las llamadas ‘economías emergentes’ se han multiplicado. Tal experiencia sugiere que tendremos que enfrentar más crisis de esa índole en el futuro no muy lejano y que es sensato revisar nuestras reglas de política monetaria y fiscal con esta posibilidad en mente. El Banco Central ha avanzado últimamente en el perfeccionamiento de las reglas, de acuerdo a las que rigen la política monetaria y cambiaria. En especial, y como discuto más abajo, la adopción de un régimen cambiario más flexible y la formalización del sistema de metas de inflación son dos pasos cruciales en la dirección correcta. Quedan aún otras tareas pendientes en varios ámbitos. El resto de este trabajo sugiere algunas ideas que acaso puedan ayudar en esta tarea.

2. Mitos y realidades en el funcionamiento de los bancos centrales

El debate público en el Chile de hoy está distorsionado por una serie de mitos acerca de la política monetaria y las instituciones que la manejan. Afortunadamente, las últimas dos décadas han sido muy ricas tanto en investigaciones académicas como en experiencias internacionales en esta materia. El desempeño de los bancos centrales independientes y del sistema

de metas de inflación en países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, España, Gran Bretaña e Israel es revelador. Una revisión rápida de lo que se ha aprendido ayuda a clarificar algunas de las concepciones erradas que se manejan hoy en Chile.

2.1. Bancos centrales y democracia

La existencia de un banco central autónomo, cuyos directores no son elegidos por votación popular ni pueden ser destituidos por el Ejecutivo, de ningún modo constituye una disminución del control democrático de la política monetaria. El directorio del banco central es elegido (indirectamente) por las instituciones democráticas del Estado y últimamente es responsable ante éstas y los votantes. Por algo la autonomía del banco central es cada día más común en los países de Europa, Norteamérica y Oceanía, que cuentan con institucionalidades democráticas exitosas y maduras.

La diferencia entre el banco central autónomo y los otros poderes del Estado es la longitud del ciclo en el que se renuevan sus autoridades, y por ende el horizonte temporal en que éstas pueden tomar decisiones. Es conveniente que la política monetaria se maneje con un criterio de largo plazo, pues en el corto plazo hasta el gobierno más benévolo puede ceder ante la tentación de usar las tasas de interés para estimular a la economía más allá de la capacidad productiva. Pero lo que una vez puede ser efectivo, a la larga se vuelve contraproducente, pues los que participan en los mercados laborales y financieros terminarán por anticipar tales políticas expansionarias, las que sólo redundarán en más inflación y no en más crecimiento².

² En la literatura académica, éste se conoce como el problema de la 'inconsistencia dinámica' de la política monetaria. Supongamos que los contratos salariales están prefijados en términos nominales a raíz de contratos ya firmados. Supongamos también que el gobierno (o el banco central) está dispuestos a tolerar un poco de inflación a cambio de una mayor actividad económica. Entonces, una baja en las tasas de interés que cause algo de inflación y/o devaluación reducirá el salario real, impulsando a los empresarios a contratar y expandiendo el empleo y la actividad. Pero ello resulta si y sólo si el estímulo monetario no es anticipado. De otro modo (por ejemplo si la misma política se utiliza una y otra vez) los asalariados exigirán mayores salarios nominales en sus contratos, con lo cual la inflación necesaria para lograr un incremento en el empleo se irá incrementando. En otras palabras, la curva de Phillips se irá desplazando, lo que haría cada vez menos atractivo para las autoridades el *trade off* entre inflación y crecimiento. Uno podría suponer que un gobierno racional, entendiendo el problema, se abstendría de usar políticas tan expansionarias, consiguiendo así que las expectativas inflacionarias se reduzcan. Pero si se vuelve a una situación en que los mercados anticipan una inflación baja, las autoridades nuevamente podrán obtener una mayor actividad económica a cambio de una pizca de inflación adicional. Si ceden a esta tentación (cosa que racionalmente harán si su horizonte de planificación es de corto plazo), el ciclo nocivo se iniciará una vez más. Un tratamiento formal del tema se halla en los artículos clásicos de Kydland y Prescott (1977) y Calvo (1979).

2.2. *Autonomía y transparencia*

Pero autónomo no es lo mismo que secreto. Para que el banco central pueda ser efectivamente responsable ante el Ejecutivo, el Legislativo y los votantes, éstos deben contar con la información necesaria para seguir, entender y analizar la gestión de la autoridad monetaria. Dos requisitos son indispensables para que ello pueda lograrse.

El primero es que la gestión del banco central autónomo sea muy transparente, como ocurre en muchos casos del mundo industrializado, y cada día más en países emergentes como Argentina y México (y también, aunque en menor medida, en Chile). Para ello estos países intentan:

- Publicar con la mayor rapidez posible las estadísticas que miden no sólo el comportamiento de la economía, sino del mismo banco central (niveles de reservas y endeudamiento, magnitud de las operaciones cambiarias, etc.). Las nuevas tecnologías hacen que ello sea posible a intervalos semanales e incluso diarios.
- Explicar en detalle y por escrito la lógica de las políticas adoptadas, las cifras en que se basaron tales decisiones, y las circunstancias objetivas en que tales políticas podrían ser alteradas. Un espléndido ejemplo es el *Inflation Report* que publica trimestralmente el Banco de Inglaterra.
- Publicar con un rezago no mayor que un trimestre las minutas completas de las deliberaciones del consejo. Sólo así podrán el gobierno y el parlamento evaluar el desempeño de los diversos consejeros y decidir renovar o no su nombramiento cuando corresponda.

El segundo es que haya instancias formales y periódicas en que el banco central informe y justifique su labor ante los otros poderes del Estado. En varios países ello ocurre no una vez al año, como en Chile, sino trimestralmente. Es conveniente, por razones de claridad y transparencia, que tales sesiones sean públicas.

2.3. *Los costos y beneficios de la autonomía*

No hay duda de que una mayor autonomía del banco central conduce a una menor inflación promedio. Baste anotar que los bancos centrales con mayores facultades autónomas históricamente han sido los de Alemania y Suiza, países ambos con inflación bajísima en el período de posguerra. En América Latina, la mayor autonomía en la década de los 90 se ha

reflejado en una baja muy significativa de la inflación en países como Argentina, México, Perú y Chile. Estas observaciones informales se ven refrendadas en una multitud de estudios académicos al respecto³.

Y contrariamente a lo que muchas veces se supone, no hay evidencia sistemática que permita concluir que la autonomía del banco central tiene costos en términos de empleo y crecimiento. En un trabajo muy citado, Lawrence Summers (hoy Secretario del Tesoro de Estados Unidos) y su colega de Harvard Alberto Alesina demostraron el punto echando mano a la experiencia de los países de la OCDE desde 1973⁴. La conclusión ha sido refrendada por numerosos estudios, tanto para los países ricos como para los pocos países en desarrollo que han otorgado grados importantes de autonomía a sus bancos centrales. Más aún, hay ejemplos, como los de Nueva Zelandia y Chile, en que la autonomía coincidió con un incremento significativo y sostenido en la tasa de crecimiento .

La razón porque la autonomía no tiene costos de largo plazo en materia de empleo es simple. Una vez que las autoridades desarrollan una reputación antiinflacionaria, de modo que sus anuncios de política monetaria gozan de credibilidad, entonces las tasas nominales de interés y los salarios nominales reflejan estas expectativas, y los salarios y tasas reales pasan a ser, en promedio, compatibles con niveles altos de utilización de la capacidad instalada.

2.4. *Objetivos del banco central: ¿Uno o varios?*

Los estatutos de todos los bancos centrales autónomos dan prioridad absoluta a la lucha contra la inflación como objetivo primordial. Algunos, como el de Alemania, llegan al punto de transformarlo en el único objetivo, explicitando que a la autoridad monetaria no le corresponde garantizar altos niveles de empleo o actividad. Ello a veces se interpreta, erróneamente a mi juicio, como un 'exceso de celo antiinflacionario' por parte de los bancos centrales autónomos, que podría tener costos reales.

Hay consensos entre los economistas que en el mediano y largo plazo no es posible obtener mayor crecimiento a costa de mayor inflación. De hecho, el *trade-off* bien puede ser el opuesto: una mayor inflación promedio retarda el crecimiento⁵. Por lo tanto, no hay razones para temer

³ Ver, por ejemplo, el libro de Cukierman (1992) y el trabajo de Alesina y Summers (1993).

⁴ Alesina y Summers (1993).

⁵ Al respecto, véase la evidencia empírica para Latinoamérica en De Gregorio (1992).

que hacer de la lucha contra la inflación el objetivo prioritario pueda llevar a una menor *tasa de crecimiento promedio*. Ésa es la justificación principal del tipo de estatutos que tienen todos los bancos centrales independientes.

Más comprensible es el temor de que un foco prioritario en la inflación lleve a una *tasa de crecimiento más variable*, porque la autoridad monetaria no podría llevar a cabo una política anticíclica. Pero este temor se basa en dos confusiones, una de hecho y la otra teórica. En la práctica, no hay banco central del mundo, digan lo que digan sus estatutos, que no responda al nivel de actividad (más precisamente, a la brecha entre producto observado y potencial), entre otros factores, al fijar el curso de la política monetaria. Es lo que hacía incluso el Bundesbank, según se ha demostrado recientemente⁶, y lo que hacen todos los países que han adoptado metas oficiales de inflación⁷. Una razón para ello es que la inflación depende primordialmente del nivel de actividad, y por lo tanto controlar una implica necesariamente reaccionar frente al otro. Otra razón es que no son muchos los países en que el consenso antiinflacionario en que se ampara la labor del banco central se sostendría si la política se condujese haciendo caso omiso del crecimiento y el empleo.

El punto teórico es que los estatutos le *permiten* al banco central ignorar el nivel de actividad y empleo, no le *obligan* a hacerlo. La distinción puede parecer nimia, pero es fundamental. De hecho, es precisamente la posibilidad de hacer caso omiso de lo que pasa en la economía real lo que permite al banco central llevar a cabo una política anticíclica, estabilizando así aquella mismísima economía real. Paradójico, pero cierto.

Tomemos el caso de un *shock* adverso externo. Una baja de las tasas de interés internas, y la expansión monetaria que ello conlleva, sólo contribuirá a amortiguar el *shock* si es que se percibe que la expansión es temporal. Una expansión monetaria que se percibe como permanente, en el sentido de que no será revertida a futuro (o, peor aún, que será seguida de otras expansiones), se irá casi entera a los precios y no afectará las cantidades. El mercado cambiario se manifestará en fuga de capitales y una brusca depreciación de la moneda. Pero la devaluación no mejorará la competitividad de las exportaciones, pues los precios internos habrán aumentado en similar magnitud.

⁶ Clarida, Galí y Gertler (1998). Este artículo demuestra, estimando empíricamente la función de reacción del Bundesbank, que por décadas éste se rigió por una 'regla de Taylor', en que la tasa nominal de interés se fijaba como función de la brecha entre la tasa de inflación esperada y la deseada y la brecha entre producto observado y potencial. Lo mismo puede decirse de casi todos los bancos centrales en el mundo industrializado.

⁷ Leiderman y Svensson (1995), Bernanke y Mishkin (1997), Mishkin (1999).

Una alternativa también nociva es que el propio banco central, consciente de que sus credenciales antiinflacionarias no son prístinas, se abstenga de llevar a cabo una expansión monetaria en respuesta al *shock*, temiendo que una expansión sea ‘mal interpretada’ por los mercados. Según Hausmann *et al.* (1999), temores similares han inhibido la respuesta anticíclica de varios bancos centrales —incluyendo al chileno— tras el reventón asiático. La lección es la misma que en el otro caso: sin plena credibilidad antiinflacionaria, que se finca en un banco central que tiene la libertad para no responder a cada fluctuación del producto, no hay política de estabilización posible.

3. Metas de inflación y política monetaria

Un banco central debe tomar dos decisiones claves al diseñar el marco en que se aplicará la política monetaria: cuál será el ancla nominal de la economía y cuál el régimen cambiario. El Banco Central de Chile recientemente ha tomado decisiones claves en ambos planos, avanzando hacia un sistema de tipo de cambio flotante y formalizando el régimen de metas de inflación que hace ya tiempo operaba *de facto*⁸. Con ello se inicia un nuevo capítulo de la historia monetaria del país. En esta sección reviso la lógica de un sistema de metas de inflación, y también algunos de los problemas y oportunidades que puede presentar. En la sección siguiente me centro en el funcionamiento del régimen de tipo de cambio flotante.

Las alternativas para el ancla nominal bajo flotación se reducen a dos: agregados monetarios o metas de inflación. Una serie de países desarrollados, incluyendo a Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda, España, Suecia y el Reino Unido, han experimentado con políticas de metas de inflación. De acuerdo a la mayoría de las evaluaciones académicas publicadas, los desempeños han sido razonablemente buenos⁹. Las metas de inflación son menos comunes entre las economías emergentes. De acuerdo a Masson, Savastano y Sharma (1997), “Chile es el país que parece estar más cercano a la conducción de su política monetaria en una manera consistente con un objetivo inflacionario”. Colombia, Indonesia (antes del colapso) y Filipinas

⁸ En el hecho, podría argumentarse que hasta hace un par de años la meta de inflación *de facto* en Chile era la tasa del año anterior menos algo, dado el compromiso del Banco Central con la baja gradual de la inflación. Ello, no obstante la existencia de una *estimación* de la inflación del año siguiente que cada año entrega el Banco en septiembre al Senado, y que gradualmente fue transformándose en la meta implícita de inflación.

⁹ Leiderman y Svensson (1995), Bernanke y Mishkin (1997), Mishkin (1999).

tienen o han tenido regímenes que de alguna manera se asemejan a un objetivo inflacionario. Por contraste, en América Latina sólo México sigue una política de objetivos cuantitativos¹⁰.

3.1. La lógica de un sistema de metas de inflación

La popularidad de las metas de inflación no debiera sorprender. Dada la inestabilidad de la demanda por dinero en la mayoría de las economías, centrarse en los agregados no es ni teóricamente óptimo ni fácil de llevar a cabo en la práctica.

El primer objetivo de este sistema es orientar las expectativas de los que fijan precios, salarios y tasas de interés nominales. Al entregar una meta, la autoridad monetaria se compromete a utilizar los instrumentos a su disposición para alcanzarla. Si tales metas gozan de credibilidad, entonces el comportamiento de las diversas variables nominales se ciñe a las pautas planteadas, y alcanzar la meta es posible sin pagar mayores costos en el producto. Una meta para la política monetaria definida en términos de la inflación tiene la ventaja de la transparencia y la observabilidad. La tasa de inflación puede ser publicada con rezago, pero es tan accesible y comprensible para el conductor de taxi como lo es el tipo de cambio nominal. Pero intentar fijar el tipo de cambio deja al país expuesto a ataques especulativos, cosa que no ocurre si la variable que intenta controlarse es la tasa de inflación.

Prefijar una meta de inflación ayuda también a introducir dosis crecientes de disciplina en la conducta macroeconómica general. En la jerga de la profesión, puede prevenir el problema de inconsistencia dinámica y el resultante sesgo inflacionario¹¹. Una autoridad monetaria que se aleje sistemáticamente de sus objetivos preanunciados empaña su reputación y la credibilidad de sus anuncios futuros, con lo que la conducta de la política monetaria se vuelve más complicada, y los costos de una postura antiinflacionaria se hacen mayores. Puede haber también costos personales para los gobernadores de un banco central que fallen una y otra vez en sus objetivos: los poderes Ejecutivo y Legislativo difícilmente renovararán sus nombramientos llegado el momento de hacerlo. En este último sentido, la existencia de una meta de inflación explícita facilita la evaluación de los que dirigen el banco central y aumenta la *accountability* del sistema.

¹⁰ México utiliza principalmente objetivos cuantitativos, pero también anuncia un pronóstico inflacionario cuya idea es servir como guía para las expectativas. Ver Aguilar y Juan-Ramón (1997) y Edwards y Savastano (1998).

¹¹ Ver la discusión al respecto en la sección anterior.

Finalmente, las metas de inflación permiten alargar el horizonte de planificación macroeconómica y el horizonte con que el tema se debate en público¹². Ello es especialmente cierto si la meta es multianual, como ocurre en la gran mayoría de los países, y como ocurre en Chile a partir de septiembre de 1999. Mishkin (1999) ofrece ejemplos tomados de las experiencias británica y canadiense que ilustran muy bien el punto. Ambos países se hallaron en los 90 en situaciones de restricción monetaria y desaceleración de la actividad. Como era previsible, se alzaron voces para solicitar una baja de tasas. Pero el debate público fue especialmente fructífero, pues más que centrarse en la conveniencia de obtener un mayor crecimiento en el corto plazo (punto bastante obvio) se orientó hacia una cuantificación del *trade off* relevante. De flexibilizarse la política monetaria en ese entonces, ¿cuánto debería contraerse en el futuro para alcanzar la meta inflacionaria futura? ¿Cuál era el costo de un mayor crecimiento inmediato en términos de un posible menor crecimiento futuro?

Para que tal discusión pública pueda darse, sin embargo, es clave que los supuestos en que se basa la política monetaria (tanto en términos de cifras como de modelos y relaciones de comportamiento) sean públicos y explícitos. Sólo así pueden los agentes del mercado, académicos y empresarios comparar sus propias proyecciones y estimaciones con las de la autoridad, decidir por sí mismos qué tan apropiada es la política que se sigue en ese instante y cuáles serían los costos y beneficios (presentes y futuros) de alterarla. En los casos de Canadá y Gran Bretaña ello se consigue con la publicación de *Inflation Reports* muy detallados, y con la comparecencia periódica de las autoridades del banco central en el parlamento. En Chile se ha perfeccionado el papel ordenador de la meta inflacionaria al transformarla en multianual. Corresponde ahora avanzar en el otro aspecto, mejorando la información que el Banco Central entrega al público.

3.2. La flexibilidad del sistema y la política anticíclica

Contrario a lo que podría pensarse, las metas de inflación usadas como ancla nominal no constituyen un sistema rígido que impida llevar a cabo políticas de estabilización o manejar las tasas de interés con criterios anticíclicos. Al decir de Bernanke y Mishkin (1997), las metas de inflación constituyen un *marco* para guiar la política monetaria, no una *regla* rígida de política.

¹² Bernanke y Mishkin (1997) hacen hincapié en este punto.

De hecho, los países con sistemas sofisticados de metas utilizan una serie de mecanismos que deliberadamente permiten un rol anticíclico para la política monetaria¹³. Entre ellos se cuentan:

- Una meta que se especifica como rango de uno o dos por ciento, no como una cifra dada y rígida. Chile adoptó este sistema a partir de septiembre de 1999, al anunciar que desde el año 2001 en adelante la inflación fluctuará en el rango de 2-4 por ciento¹⁴.
- Cláusulas de escape en que se permite al banco central no cumplir la meta si ocurren uno o varios de ciertos eventos preespecificados (incremento brusco en el precio del petróleo, desastre natural, estado de guerra, entre otros).
- Definición de la meta en términos de un índice de precios que excluya aquellos componentes más volátiles (energía, productos perecibles, alquileres). Ello libera al banco central de tener que responder a cambios en el IPC que no estén relacionados con los 'fundamentos' de la economía.

Este esquema permite a un banco central, por ejemplo, bajar las tasas de interés y facilitar la depreciación de la moneda en respuesta a una baja en la demanda externa por exportaciones, incluso si ello redundaría en el corto plazo en una mayor inflación. Ello no contradice la meta anunciada, pues aún es posible que la inflación anual esté dentro del rango preestablecido. Y de superarse el techo marginalmente, hay amplias razones para pensar que, una vez terminado el *shock* externo, el tipo de cambio nominal y real se apreciará, lo que redundará a futuro en una inflación más baja.

La ausencia de un régimen de este tipo en el Chile de 1997-98 forzó al Banco Central a combatir con todas sus fuerzas la depreciación brusca del peso, temiendo que de otro modo la inflación se incrementaría bruscamente. Las estimaciones de la transmisión de tipo de cambio a precios con que se contaba en ese entonces, y el estado de sobrecalentamiento en que se encontraba la economía en parte del período, justificaban tal temor. La apuesta fue que el costo de un *shock* inflacionario, en términos de credibilidad y estabilidad futura, era demasiado alto. Se prefirió entonces usar la tasa de interés, aunque pudiera redundar en un mayor desempleo.

¹³ Véanse Leiderman y Svensson (1995), Bernanke y Mishkin (1997), Mishkin (1999) para mayores detalles.

¹⁴ El Banco Central también se dio a sí mismo mayor flexibilidad al anunciar para el año 2000 una inflación de +/-3,5%, claramente mayor que la de 1999. Con ello se deshizo del compromiso implícito de bajar la inflación cada año.

Más allá de qué tan correcta parezca esta apreciación desde la perspectiva de hoy, había razones por las que el Banco Central prefirió ceñirse a un sistema más bien rígido de metas de inflación en 1997-98:

- Desde comienzos de la década la inflación en Chile venía en una trayectoria descendente, pero aún no se alcanzaban niveles de inflación internacionales. Ello hacía difícil especificar la meta en términos de rango o como promedios multianuales. Supongamos que se hubiese anunciado un rango de 4-5 por ciento para 1998 y otro de 3-4 por ciento para 1999. De devaluarse mucho el peso en 1998, por ejemplo, con lo que la inflación se habría empujado hasta el tope del rango permisible ese año, bajar la inflación hasta cerca de 3 por ciento en 1999 habría requerido una contracción aún mayor que la observada.
- En Chile la experiencia con un banco central autónomo y un sistema de metas de inflación era muy limitada. La credibilidad del Banco Central, dada esta exigua experiencia, era inevitablemente imperfecta. Por ello se pensó, plausiblemente, que en sus inicios era aconsejable hacer el sistema lo más simple y transparente posible.

Ya en el año 2000, con una década a cuestas de experiencia, y con la credibilidad antiinflacionaria del Banco Central fortalecida por su disposición a aumentar las tasas fuertemente en los años recientes, hay espacio para ser más flexible. Por eso la determinación de adoptar un rango de inflación objetivo fue oportuna y adecuada. Chile debería beneficiarse de esta nueva dosis de flexibilidad en los años venideros.

3.3. Otros requisitos para el buen funcionamiento de un sistema de metas de inflación

Más allá de los aspectos técnicos de un sistema de este tipo, las metas de inflación sólo sirven de marco ordenador de la política macroeconómica si gozan de tres factores propicios de carácter más general: cooperación de las otras autoridades que determinan la política macroeconómica (especialmente las fiscales), legitimidad política y aceptación social.

Este último es quizá el más clave, y por ello también el más vulnerable. La política antiinflacionaria se ampara fundamentalmente en el rechazo que la inflación provoca en el público. Es bien sabido que aquellos países que sufrieron una hiperinflación —Alemania, Argentina— están especial-

mente dispuestos a pagar altos costos con tal de evitar que esa experiencia se repita. En el resto de los países el equilibrio es más tenue. La gente de la calle no quiere inflación, pero tampoco quiere desempleo, altas tasas de interés, etc. La valoración relativa de estos costos, particularmente en el cortísimo plazo, puede ser muy inestable y verse influida por el entorno político del país, el tono del debate público, etc. La tentación del cortoplacismo, en que los beneficios inmediatos de la inflación (por exiguos que sean) exceden sus eventuales costos, está siempre presente. La responsabilidad de los líderes políticos y de opinión pública es, en esta materia, clave e insoslayable.

La legitimidad política de la meta de inflación, y de los costos que puedan ser necesarios para alcanzarla, depende del sentimiento popular, pero también de otros factores. Depende, en particular, de qué tan consensual es la fijación de la meta entre las élites y las instituciones que las representan (poderes del Estado, partidos políticos, gremios, etc.) y qué tan legítimo es el mecanismo mediante el cual se fija tal meta de tanto en tanto. En varios países avanzados la meta la fija el gobierno (a veces con ratificación parlamentaria), y al banco central le corresponde sólo implementarla. Se evitan así los temores de que la autoridad monetaria podría fijar una meta que no represente las preferencias de la población. El gobierno, que a diferencia del banco central es electo por voto popular, plausiblemente representa tales preferencias, y por lo tanto dota de una cuota de legitimidad política a la meta que elige. Chile es el único de los países que utilizan metas de inflación que le otorgan al Banco Central esta potestad (aunque, *de facto*, la meta siempre se ha consensuado con Hacienda). El transferirle la autoridad de fijar la meta de inflación al Ministro de Hacienda pudo haber contribuido a la legitimidad (y por ende a la estabilidad) de este régimen antiinflacionario. Aunque ahora que se ha anunciado un rango que debería ser permanente, el punto parece menos relevante.

Finalmente, no hay sistema posible de metas de inflación si la autoridad fiscal no colabora. Como éste es un tema tan crucial y complejo, dedico la sección subsiguiente exclusivamente a él.

4. Hacia un tipo de cambio flotante

Chile no está solo en su transición hacia un régimen de mayor flexibilidad cambiaria. Casi todos los países de América Latina, con las excepciones notorias de Argentina y Panamá, se han movido en la misma dirección. Lo mismo sucede en el Asia postcrisis, y en varias naciones ex socialistas de Europa Central.

4.1. *El argumento simple en favor de la flexibilidad*

El clásico argumento de John Maynard Keynes (1936) y Milton Friedman (1953) a favor de la flexibilidad aún se aplica: si los precios de los bienes se mueven lentamente, es más rápido y menos costoso ajustar el tipo de cambio nominal en respuesta a un *shock* que requiera un ajuste en el tipo de cambio real. La alternativa es esperar hasta que el exceso de oferta en los mercados de bienes y de trabajo produzca una caída en los precios hacia su valor de equilibrio. No es necesario ser un keynesiano a ultranza para sospechar que este proceso es probablemente lento y costoso. La analogía que utiliza Milton Friedman es reveladora: cada verano es más fácil cambiar los relojes una hora que coordinar una gran cantidad de personas y adelantar todas las actividades una hora, con todos los costos que esto último conlleva.

El argumento a favor de la flexibilidad en el tipo de cambio es particularmente convincente si el país en cuestión es golpeado a menudo por importantes *shocks* reales desde el exterior. Si los *shocks* a los mercados de bienes prevalecen por sobre los *shocks* al mercado del dinero, entonces es preferible un tipo de cambio flexible a un tipo de cambio fijo. Y, por supuesto, la variabilidad real externa es particularmente alta para los exportadores de materias primas y para los países muy endeudados con el exterior —es decir, un perfil que se ajusta a las economías de muchos países emergentes. En efecto, durante los 90 se han producido hasta ahora importantes fluctuaciones en los términos de intercambio y las tasas de interés internacional relevantes para estos países. Se observa además una clara preferencia por tipos de cambio flexible entre aquellos países de la OCDE con una fuerte base en los recursos naturales: Australia, Canadá, Nueva Zelanda y algunos de los países escandinavos constituyen buenos ejemplos.

Este conjunto clásico de argumentos en favor de la flexibilidad en el tipo de cambio recientemente ha sido atacado desde distintos ángulos. Un argumento es que las depreciaciones, al igual que los aumentos en la oferta de dinero, son efectivas sólo si sorprenden al público. Y, por supuesto, ningún gobierno puede sorprender al público todo el tiempo: reiteradas depreciaciones sólo causan inflación, sin generar efectos reales. Este argumento es correcto, pero a la vez completamente irrelevante. El argumento de Keynes-Friedman en favor de la flexibilidad ciertamente no defiende el uso del tipo de cambio nominal como medio para mantener la actividad real lejos de su nivel de equilibrio natural. Por el contrario, aboga por dejar que el tipo de cambio nominal se mueva para ajustar los precios relativos

hacia el nuevo nivel de equilibrio, después que el *shock* ha dejado obsoleto el antiguo conjunto de precios relativos.

Una objeción más relevante ha sido expuesta recientemente por Hausmann *et al.* (1999). Ellos sostienen que el argumento recién planteado puede ser correcto en teoría, pero errado en la práctica para los países en desarrollo. Un problema, en su opinión, yace en lo común de la indexación salarial. Dado que, con la indexación, es improbable que una depreciación nominal genere una depreciación real, los bancos centrales son renuentes a usar la devaluación con objetivos anticíclicos. Otra dificultad radica en el problema de la credibilidad, ya ampliamente discutido más arriba: en países con un público escéptico debido a décadas de libertinaje cambiario, los movimientos en el tipo de cambio nominal tienden a ser anticipados por cambios en la tasa de interés nominal, de forma tal que las tasas de interés no caen (y de hecho pueden aumentar) en respuesta a *shocks* adversos. Hausmann *et al.* (1999) ponen a prueba estos dos argumentos con datos para América Latina y hallan cierto respaldo a su posición. Su influyente conclusión es: la flexibilidad en el tipo de cambio nominal no genera mucha autonomía para la política monetaria, mientras que carece del valor de la credibilidad asociada a un tipo de cambio irrevocablemente fijo (a la argentina, por ejemplo).

Esta perspectiva revisionista tiene un dejo de verdad, pero en general no invalida el argumento de que la flexibilidad en el tipo de cambio, conducida apropiadamente, puede ser estabilizadora. La clave, tal como en los tipos de cambio fijos, radica en tener credibilidad. Continuas depreciaciones generadas a partir de una conducción monetaria imprudente u oportunista, seguramente serán anticipadas por los agentes y, por lo tanto, no tendrán efectos reales; depreciaciones ocasionales que responden exclusivamente a *shocks* impredecibles tendrán, casi por definición, efectos reales¹⁵. Lo difícil es asegurar que el segundo caso prevalezca sobre el primero.

Otra forma de abordar el mismo tema es concentrarse en el grado de *pass-through* de tipo de cambio a precios. Si cada movimiento en el tipo de cambio nominal se refleja inmediatamente en un ajuste hacia arriba en los precios domésticos, entonces el aislamiento previsto por un tipo de cambio flexible es inexistente, o casi inexistente. Tanto la teoría como la evidencia empírica sugieren que la estructura de mercado y el grado de competencia en los mercados de bienes son crucialmente relevantes para determinar el

¹⁵ Para un reciente estudio formal que genera este resultado, véase Obstfeld y Rogoff (1995a).

grado de *pass-through*. Pero tan importante como lo anterior es si las variaciones en el tipo de cambio son percibidas como permanentes o transitorias, y esto depende a su vez del desempeño promedio de la inflación y la política monetaria. Leiderman y Bufman (1996) investigan este tema empíricamente para varios países desarrollados y en vías de desarrollo, concluyendo que el grado de *pass-through* es más fuerte en un entorno de alta inflación.

4.2. *Cómo enfrentar las fluctuaciones de corto plazo en el tipo de cambio*

La conclusión de que una flotación limpia es apropiada tiene interés mayormente académico. En el mundo real la flotación limpia no existe. Grandes países industrializados, como Canadá y el Reino Unido, países más pequeños de la OCDE como Australia y Nueva Zelanda, y países de ingreso medio como Perú y México, todos practican la flotación con diversos grados de ‘suciedad’. Incluso Estados Unidos, usualmente sindicado como el más limpio de los ‘flotadores’, interviene ocasionalmente en el mercado de divisas.

La razón para esto es clara. La flotación limpia implica un alto grado de volatilidad en el tipo de cambio nominal —mucho mayor que la que sus partidarios iniciales, como Friedman (1953) y Johnson (1969), anticiparon¹⁶. Y, como Mussa (1986) fue el primero en indicar y muchos han documentado a partir de entonces, dado que los precios se mueven lentamente, la volatilidad nominal casi siempre significa una mayor volatilidad del tipo de cambio real. En la medida en que esta volatilidad en los precios relativos sea costosa, ya sea directamente o debido a que causa volatilidad en el producto o en la salud del sistema financiero, los bancos centrales querrán mitigarla.

Bajo un régimen de metas de inflación existen razones adicionales para manejar en cierta medida el tipo de cambio. En una economía pequeña y abierta el tipo de cambio afecta a la inflación a través de dos canales, tal como Svensson (1998) ha señalado:

- El tipo de cambio real afecta al precio relativo entre los bienes domésticos y los externos, lo cual afecta tanto la demanda doméstica como la demanda externa por bienes producidos domésticamente, y por lo tanto afecta la demanda agregada y la inflación.

¹⁶ Véase la perspicaz discusión histórica en Obstfeld (1995).

- También existe un canal directo en el que el tipo de cambio afecta los precios domésticos de bienes importados incluidos en el índice de precios al consumidor.

Por lo tanto, cualquier esquema para controlar la tasa de inflación en un horizonte de corto plazo debe controlar, en cierta medida, el comportamiento del tipo de cambio nominal. Esto ayuda a explicar la prevalencia de una flotación sucia o manejada en el mundo real¹⁷.

4.3. Cómo enfrentar los ciclos en el tipo de cambio

Una pregunta más difícil es si las autoridades debieran buscar mitigar no sólo la volatilidad de corto plazo, sino también movimientos de mayor duración en los tipos de cambio nominal y real. La pregunta tiene bastante justificación empírica y práctica. La mayoría de los observadores concuerdan en que en un sistema de flotación el tipo de cambio puede estar sujeto a movimientos persistentes que sólo se relacionan débilmente con los fundamentales de la economía. Una instancia mencionada a menudo es el comportamiento del dólar durante el gobierno de Ronald Reagan. Obstfeld (1995) señala: “El mejor ejemplo del desalineamiento irracional del tipo de cambio ha sido por largo tiempo la masiva apreciación del dólar entre 1980 y 1985, la cual alcanzó entre un 40 y un 60 por ciento, dependiendo de la medida utilizada”.

Algo similar se puede decir de la sostenida apreciación real sufrida por la mayoría de las monedas de los países de Latinoamérica en la primera mitad de los 90. Parte de ésta pudo haber sido justificada por las ganancias de productividad que supuestamente originaron las reformas de mercado; sin embargo, una parte considerable de la apreciación provino de grandes entradas de capitales, los que continuaron llegando debido a las expectativas de que las monedas se apreciarían aun más. Cuando las expectativas se revirtieron, las monedas sucumbieron: México 1994 y Brasil 1999, entre muchos.

Williamson (1998) ha propuesto recientemente ‘bandas de monitoreo’ como una posible solución. Ésta es una banda que intenta moderar las fluctuaciones del tipo de cambio real, pero sin tener (como en el caso de las bandas convencionales) la obligación de defender el borde de la banda.

¹⁷ Aunque ello no se refleja necesariamente en la compra y venta de reservas para influenciar el precio de la moneda. Como discuto más abajo, suele reflejarse en una función de reacción en que la tasa de interés reacciona en alguna medida frente a fluctuaciones en el tipo de cambio nominal.

Hay una presunción de que las autoridades normalmente intervendrán para desalentar el alejamiento del tipo de cambio del centro de la banda, pero los bancos centrales tienen un grado extra de flexibilidad para decidir las tácticas que emplearán para lograr esto. El problema de esta propuesta es que una banda implícita puede transformarse fácilmente en explícita, dando lugar a un nivel del tipo de cambio que el banco central se sienta obligado a defender. Ello, a su vez, podría dar lugar a los problemas de credibilidad y los potenciales ataques especulativos que ya conocemos.

Más conveniente, por ello, es usar la política monetaria (y en especial la tasa de interés) para guiar la trayectoria de mediano plazo del tipo de cambio nominal y, en menor medida, real. Y cuando tal cosa no sea suficiente, debe echarse mano a una política fiscal anticíclica, como argumento con más detalle más abajo.

4.4. El sistema chileno actual

A partir de agosto de 1999, Chile tiene un sistema cambiario con tres características centrales:

- El tipo de cambio nominal flota, y en circunstancias ordinarias el Banco Central se abstiene de intervenir en el mercado de divisas.
- En circunstancias excepcionales —como una fluctuación brusca e ‘injustificada’ del tipo de cambio— el Banco sí se permitirá intervenir, detallando públicamente las razones de la intervención.
- Tanto los montos de tales intervenciones como los cambios resultantes en las reservas internacionales del Banco Central se harán públicos a intervalos breves.

Éstos son los tres pilares de la nueva política que fueron anunciados públicamente. Hay también un cuarto elemento, que no es público ni oficial, pero que se infiere del comportamiento del Banco en los últimos años:

- La tasa de interés, instrumento de política monetaria del Banco, se mueve de acuerdo a factores implícitos y flexibles, que incluyen tanto el nivel de actividad como el tipo de cambio nominal.

Todo ello constituye un sistema de flotación más o menos ‘sucio’. Más allá de los criterios prácticos de implementación (¿Cómo se define una fluctuación brusca e ‘injustificada’ del tipo de cambio? ¿Qué tan seguido debe intervenir en el mercado cambiario?), los lineamientos centrales de esta política son, sin duda, los adecuados. Así lo sugieren los criterios teóricos y las experiencias discutidas con anterioridad.

A mi juicio, el sistema es el apropiado desde tres puntos de vista. Desde la perspectiva de la *vulnerabilidad*, el sistema actual evita los compromisos ‘a sangre y fuego’ con un tipo de cambio dado, ya sea con o sin banda. Tales compromisos sólo invitan a la especulación. Y como la experiencia de un sinnúmero de países lo indica, los especuladores suelen ser los ganadores, forzando eventualmente el abandono de la paridad, con la consecuente pérdida de credibilidad de las autoridades.

Desde el punto de vista de la *flexibilidad*, el sistema actual permite que se ejecute una política monetaria contracíclica, siguiendo los argumentos de Keynes y Friedman. Hay límites obvios a tal política, pues ni con un tipo de cambio flexible pueden las tasas de interés domésticas desalinearse demasiado respecto de las internacionales. Pero la mayor flexibilidad sin duda otorga grados de libertad que antes estaban ausentes.

Desde el punto de vista de la *estabilidad*, el hecho de que la flotación sea sucia y que la tasa de interés responda a las fluctuaciones del valor nominal del dólar permite moderar el impacto de los movimientos del tipo de cambio sobre los precios. Como observamos más arriba, eso es óptimo en una economía pequeña y abierta, y es parte natural de la aplicación de un régimen de metas de inflación¹⁸.

La actual política cambiaria, entonces, va muy bien encaminada. Sólo cabe enfatizar un elemento de cautela: el nuevo sistema llevará inevitablemente a que el tipo de cambio nominal y el real sean más volátiles. Ello puede ser problemático si los agentes —y en especial las instituciones financieras locales— no ajustan su comportamiento de modo acorde. Lo natural sería esperar que éstos disminuyeran la proporción del endeudamiento que contraen en dólares, y que además buscaran cobertura por medio de futuros, *forwards*, derivados, etc. Ello sugiere que hay una labor importante de promoción de estos mercados, para que cumplan su función con la mayor liquidez posible. Se vuelve también más importante que nunca la severa supervisión bancaria, porque los cambios bruscos en los precios relativos pueden causar mucho daño a los balances de los bancos.

5. Política fiscal y coordinación

Respecto a la política fiscal hay tres puntos relevantes: la relación entre solvencia fiscal y la credibilidad de la política monetaria; la capacidad de la política fiscal para actuar de modo contracíclico; y la coordina-

¹⁸ Véase Svensson (1998).

ción entre las autoridades monetarias y fiscales. Esta sección trata estos puntos en el orden listado.

5.1. Solvencia fiscal y credibilidad macroeconómica

Hoy nadie duda que una política fiscal equilibrada es el fundamento de una macroeconomía sana. Así se repite, por lo menos, con características de ritual en la arena pública chilena. Otra cosa, por supuesto, es que se actúe de modo acorde en la realidad. Chile tiene un buen récor en la materia, con once años consecutivos de superávits. El panorama ha cambiado con los déficits de este año y el próximo. Tales déficits son causados indudablemente por elementos cíclicos y, por tanto, deberían ser transitorios. Pero la historia está repleta de déficits cíclicos que se transformaron en permanentes y estructurales por la complicada economía política de las finanzas públicas. En Chile se observa ya una tendencia creciente de ciertos gastos —en especial algunos componentes del gasto corriente— que puede ser difícil revertir. Qué pasará al respecto, aún no está claro. Responsabilidad clave, claro está, recaerá sobre el gobierno que asuma en marzo del 2000.

Para encarar tales decisiones del modo correcto es importante entender el grado en el cual la salud de las finanzas públicas determina la trayectoria del resto de las variables macro. Tomemos el caso del tipo de cambio. En un régimen flotante como el vigente hoy en Chile, el precio del dólar responderá de modo instantáneo y con gran sensibilidad a los cambios de expectativas respecto a una serie de variables fundamentales de la economía. Y quizá no hay variable más fundamental en este sentido que la fiscal. La experiencia reciente de Brasil, por ejemplo, sugiere que si los inversionistas perciben que la casa fiscal no está plenamente en orden, el tipo de cambio puede volverse muy volátil y responder bruscamente a rumores que puedan afectar el equilibrio presupuestario.

Al respecto es también clave apreciar que algunos de los vínculos entre la política fiscal y otras variables no son necesariamente los que prescribe la teoría convencional. En el modelo Mundell-Fleming, por ejemplo, una expansión fiscal lleva a que se incremente la demanda, suban las tasas de interés, entre capital al país y se aprecie el tipo de cambio. Ello quizá sea correcto para los países ricos, en que no hay temores respecto a la solvencia del fisco o respecto a la posibilidad de que los déficits terminen financiándose con emisión. Pero en el típico país en desarrollo una expan-

sión fiscal desmesurada (pensemos en el Brasil de hoy) lleva a una depreciación del tipo de cambio. ¿Por qué la diferencia? Sin duda, porque se teme que la expansión fiscal lleve a un deterioro permanente en las cuentas fiscales/monetarias —ya sea porque el déficit se vuelva permanente, o porque lleve a un aumento brusco de la deuda que eventualmente pueda ser monetizado.

Este ejemplo revela, además, que los efectos de la política fiscal sobre otras variables dependen no sólo de los déficits o superávits actuales, sino de las inferencias que los inversionistas hagan respecto a lo que la política fiscal hoy sugiere acerca de la salud fiscal mañana. Claramente, ello depende en forma crucial de la fortaleza de las instituciones fiscales y políticas del país en cuestión. Me refiero a este punto en más detalle en la próxima sección. Tales inferencias dependen también de los aspectos patrimoniales (acervos de deuda, su costo, privatizaciones presentes y futuras, etc.), demográficos (efectos del envejecimiento de la población en la seguridad social, y costos de la transición a un sistema privado), institucionales (responsabilidad del fisco por las deudas contingentes), y otros. Al respecto, hay factores que en Chile siguen siendo una fuente de incertidumbre fiscal a mediano plazo. Dos saltan a la vista. El primero es la situación patrimonial del Banco Central, que más temprano que tarde requerirá una cuantiosa transferencia del fisco. El otro es la situación de la industria estatal del cobre, cuya contribución a las finanzas públicas ha venido declinando. Para asegurar la credibilidad de la política fiscal, sería apropiado clarificar el escenario en ambas materias.

5.2. Beneficios y dificultades de la política fiscal contracíclica

El tradicional argumento keynesiano a favor de la política fiscal contracíclica es ampliamente conocido: los superávits fiscales en tiempos de expansión económica y los déficits durante las contracciones sirven como estabilizadores automáticos de la demanda agregada y por lo tanto del ingreso. El argumento neoclásico, construido sobre la base del seminal trabajo de Barro (1979), requiere un suavizamiento, a través del tiempo, de las distorsiones creadas por las altas tasas impositivas; es decir, los gobiernos debieran, de manera óptima, generar un déficit y endeudarse cuando el producto y por lo tanto sus ingresos son exógenamente bajos, y generar un superávit y repagar las deudas contraídas cuando retornan los buenos tiempos. Por lo tanto, ambas teorías —la keynesiana y la neoclásica— requie-

ren un patrón de déficits y superávits fiscales que se mueven contra el ciclo económico¹⁹.

Para muchos países en desarrollo, sin embargo, estas prescripciones están muy lejos de la realidad. Tal como lo demuestran una serie de trabajos producidos por la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano del Desarrollo, la política fiscal en América Latina ha sido claramente procíclica, en contraste con la teoría y con el comportamiento observado en los países de la OECD²⁰. En las palabras de Gavin y Perotti:

Los resultados fiscales han sido lejos más volátiles en América Latina que en las economías industrializadas. Y, en claro contraste a las economías industrializadas, la política fiscal ha sido procíclica, particularmente durante las recesiones, poniendo en duda la aplicabilidad de la hipótesis de suavizamiento impositivo de Barro (1979) para América Latina.

¿Cómo se explica esta divergencia entre teoría y práctica? Hay dos explicaciones complementarias al respecto. La primera es que a los gobiernos les gustaría gastar más y endeudarse durante las recesiones, pero no lo hacen porque los mercados no les prestan. Es lo que se ha llamado la teoría de la *precarious creditworthiness*: dadas las instituciones fiscales, la volatilidad de los términos de intercambio y la consecuente volatilidad de los ingresos fiscales, los desempeños previos de repago, etc., los prestamistas simplemente no otorgan crédito cuando el dinero es más necesario²¹.

Gavin *et al.* (1996) ofrecen una útil ilustración centrada en el ‘efecto post-tequila’ experimentado por Argentina y México:

¹⁹ Sin embargo, hay una importante calificación respecto de estas conclusiones: la teoría neoclásica no requiere un completo suavizamiento de los impuestos o el gasto en respuesta a los *shocks*, aun si se sabe con total certidumbre que todos los *shocks* son transitorios y de corta duración. Considérese el caso extremo de una nación productora de petróleo que sabe con seguridad que el precio del petróleo de propiedad del gobierno (su única fuente de ingresos fiscales) alterna cada período entre niveles altos y bajos. Por lo tanto, si el precio del petróleo es bajo hoy, es seguro que mañana será alto. Supóngase también que el país en cuestión consume sólo fruta, cuyos precios son constantes en términos nominales. Manténgase también constante la tasa de interés real relevante. ¿Es óptimo para este país mantener el gasto constante cada vez que un *shock* negativo golpea a la economía? No. El valor presente de los ingresos del gobierno es más bajo en tiempos de bajos precios que en tiempos de altos precios. Por ello, el gasto debiera ser más bajo. En la práctica, entonces, incluso los *shocks* transitorios requieren un incremento impositivo y/o cortes en el gasto de gobierno.

²⁰ Ver Gavin *et al.* (1996) y las referencias ahí contenidas.

²¹ Las formalizaciones de esta hipótesis se basan en los modelos de endeudamiento soberano ampliamente estudiados en la década de los ochenta. Para un reciente e interesante intento, ver Aizenmann, Gavin y Hausmann (1996).

En 1995 ambos países se encontraron en medio de severas recesiones. A pesar de esto, ambos aplicaron fuertes políticas de contracción fiscal, contribuyendo a la profundización de la recesión y la postergación de la recuperación. Esto no fue así porque las autoridades de estos países no hubiesen querido implementar políticas más contracíclicas. Ocurrió porque, en vista de la pérdida de confianza de los inversionistas en las perspectivas de corto plazo, los fondos para financiar los déficits que hubiese generado una política contracíclica no estaban disponibles.

La otra explicación quizá sea más relevante para el caso de Chile: en los malos momentos los mercados de capitales sí están dispuestos a prestar (aunque sea a una tasa más alta), pero los gobiernos prefieren no endeudarse porque ello podría mandar una ‘señal negativa’ a los mercados. Una vez más, todo depende de la información imperfecta con que cuentan los inversionistas acerca de la política fiscal futura, y de las inevitables inferencias que ellos deben hacer basándose en el reciente comportamiento observado. Así, un país con gran estabilidad política, baja deuda y un espléndido *track record* de repago de deuda puede endeudarse a destajo cuando lo requiere; un país con credenciales más débiles, por contraste, debe comportarse ‘extra bien’ y endeudarse en menor escala que lo que habría preferido, para así enviar una buena señal de su seriedad y credibilidad²².

¿Qué hacer al respecto? Parece claro que, en mercados emergentes golpeados por *shocks* exógenos y crisis de confianza, algún grado de reducción de gastos es tan *inevitable* como *deseable*. *Inevitable*, porque el suavizamiento total de los impuestos y gastos es rara vez óptimo, y porque aun si hubiera un mercado privado de capital sería poco probable que éste lo financiara. *Deseable*, porque algún ajuste hoy es probablemente necesario para indicar la voluntad política de hacer mayores ajustes en el futuro.

Pero sin duda hay esquemas que podrían dotar de mayor credibilidad a la conducta fiscal y con ello abrir mayores espacios para la estabilización del ciclo económico por la vía política fiscal. En los dos ejemplos que vimos anteriormente, la credibilidad es el punto clave: los gobiernos no se pueden endeudar hoy porque los mercados no creen posible que el déficit y el consiguiente endeudamiento hoy sean contrapesados por un superávit

²² Éste es un problema de señales especialmente complejo, ya que la información transmitida no sólo depende de las preferencias del gobierno, sino también de los resultados en el complejo proceso legislativo que el gobierno no controla plenamente. En general, la severidad del problema dependerá del tamaño del ajuste fiscal necesario y de los antecedentes de prudencia o imprudencia del país en cuestión. Durante la crisis reciente los países asiáticos estuvieron en mejor pie que los latinoamericanos en ambos frentes. Ello les permitió tolerar déficits fiscales que en algunos países de América Latina pudieron haber resultado altamente desestabilizadores.

mañana. Es evidente que el problema subyacente es institucional: los mecanismos políticos y fiscales del país en cuestión no inspiran la necesaria confianza en los mercados.

Un primer paso relativamente fácil de adoptar es aumentar la calidad y disponibilidad de las estadísticas fiscales, para que así los inversionistas puedan tomar decisiones con mayor y mejor información. En Chile, aunque se ha avanzado mucho en esta materia, los datos fiscales con que cuenta el público son incompletos y se elaboran de acuerdo a una metodología que no es la que se acepta internacionalmente. Sería bueno que los datos fiscales se rigieran por la metodología del Fondo Monetario Internacional, para hacerlos más transparentes y comparables con los de otros países.

Una alternativa más de fondo es pasar de un horizonte anual a un horizonte multianual en la confección del presupuesto fiscal. El primer paso sería construir escenarios de varios años, en que la trayectoria de las variables relevantes se proyectara en función de ciertos supuestos exógenos. Tal ejercicio de proyección está ausente en casi todos los países latinoamericanos, incluyendo a Chile. El segundo paso sería diseñar los mecanismos legales para que los poderes Ejecutivo y Legislativo pudiesen fijar al menos parte del presupuesto con varios años (de 3 a 5) de anticipación. Tales mecanismos deberían contemplar la obligatoriedad de ceñirse a lo programado en circunstancias ordinarias, como también deberían especificar las circunstancias extraordinarias en que el presupuesto de un año podría diferir de lo anteriormente programado. Una vez más, el gran beneficio sería dotar a la política fiscal de una credibilidad y previsibilidad de la que hoy carece. A su vez, y tal como en el caso de la política monetaria, la mayor credibilidad institucional haría posible que las variables fiscales se movieran de modo marcadamente contracíclico cuando las circunstancias así lo requirieran.

Una posibilidad más drástica aún es adoptar el tipo de Consejo Fiscal Nacional sugerido por Eichengreen *et al.* (1996). La idea es crear una institución autónoma, cuya generación sería similar a la de un banco central autónomo, con la responsabilidad de controlar las tendencias gruesas del gasto y el endeudamiento. Tal Consejo no determinaría la composición del gasto ni de los impuestos, los que seguirían bajo el control de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Consejo podría limitarse, por ejemplo, a fijar el tamaño del déficit o superávit adecuado dadas las circunstancias macroeconómicas. El beneficio, como en el caso de la autonomía de la política monetaria, sería asegurar que las tendencias en materia de política fiscal se fijen con criterios de largo plazo.

Tales ideas parecen difíciles de aplicar, pero no lo son necesariamente. Hay muchos países de la OCDE que poseen ya tales mecanismos de estabilización fiscal. Más cerca de casa, Argentina aprobó hace poco un plan de Convertibilidad Fiscal que contiene muchos elementos similares a los aquí mencionados.

5.3. Coordinación entre las autoridades fiscales y monetarias

Se habla mucho de la necesaria coordinación entre las autoridades fiscales y monetarias, pero rara vez se especifica qué se tiene en mente. Tal coordinación es importante, pero no debe convertirse en un fetiche. Es natural y sano que los que controlan las políticas fiscales y monetarias estén ocasionalmente en desacuerdo, o que una institución se comporte estratégicamente respecto de la otra, intentando alterar su comportamiento. Al fin y al cabo, tales autoridades tienen objetivos y mandatos institucionales distintos, y operan (deliberadamente, dado el diseño constitucional de muchos países) con horizontes de planificación muy distintos.

Dada esta natural tensión, lograr una relación adecuada requiere, a mi entender, satisfacer dos requisitos:

- Que haya instancias formales y regulares de colaboración y consulta, de modo que se faciliten las actitudes cooperativas en desmedro de las competitivas o confrontacionales. Dicho en la jerga de la teoría estratégica, hay un juego inevitable entre las autoridades fiscales y monetarias, pero el diseñar bien las reglas de ese juego puede permitir que el equilibrio sea cooperativo en vez de no cooperativo.
- Que la interacción entre ambos conjuntos de autoridades se dé en un entorno de información completa, de modo que se compartan datos y supuestos acerca de la evolución de la economía, y que las decisiones sean tomadas sobre la base de esta información compartida.

Planteado así el problema, es relativamente evidente que la institucionalidad chilena actual tiene varios vacíos. Partamos por las instancias de coordinación formales, que son hoy inexistentes. El Consejo del Banco Central no puede ser tal instancia. Allí se llega a tomar decisiones, no a comparar notas, homogeneizar supuestos ni elaborar escenarios. Los almuerzos semanales, tradición que impera desde comienzos de los años 90, tampoco sirven este fin a carta cabal: estas reuniones no tienen una agenda

predeterminada, ni un *staff* que se preocupe prioritariamente de surtir de información compartida a los allí presentes. Además, en su estructura actual depende exclusivamente de la buena voluntad de las partes. Si se diera la situación de autoridades monetarias y fiscales de signo político opuesto, no está del todo claro qué tan bien funcionaría el sistema actual, o si funcionaría del todo.

La información disponible es igualmente imperfecta. Parte del problema pasa por Hacienda: su personal técnico es escaso y su capacidad para analizar datos (más allá de los puramente fiscales) es limitada. Parte del problema pasa también por el Banco Central: como fuente de casi toda la información macro disponible en el país, la tentación de controlar su flujo y utilizarla monopólicamente es grande. Hacienda en teoría podría elaborar su propia información utilizando fuentes públicas (tal como lo hace el Banco Central); pero en la práctica no tiene los recursos para hacerlo, y además ello probablemente constituiría una duplicación de funciones innecesaria al interior del sector público. Resultado: Hacienda no siempre dispone con la debida antelación de los datos y antecedentes necesarios.

6. Resumen y conclusiones de política

Para evitar reiteraciones excesivas, sólo resalto aquí algunas de las conclusiones y recomendaciones centrales que surgen del análisis anterior.

1. Chile tiene una buena institucionalidad macroeconómica, pero la crisis asiática y sus secuelas han dejado al desnudo algunas imperfecciones. Éste es un buen momento para reformar nuestras reglas de política macro a la luz de esta experiencia.
2. En esta coyuntura han surgido también una serie de críticas y cuestionamientos a la independencia del Banco Central que no tienen asidero ni en la experiencia internacional ni en la teoría relevante.
3. En concreto, es correcto y conveniente que el Banco actúe con la meta central y prioritaria del control de la inflación. Exigirle explícitamente que sea responsable por el nivel de actividad y empleo no sólo es costoso en términos del objetivo inflacionario; es también contraproducente, pues reduciría la capacidad del Banco de actuar de modo contracíclico cuando las circunstancias así lo requieran.
4. Ello no significa que los actuales mecanismos operativos del Banco Central no puedan mejorarse. En especial, una mayor transparencia en los datos, supuestos, modelos y deliberaciones utilizados por el

- Banco para diseñar sus políticas podría mejorar la comprensión y reacción de los agentes económicos ante tales políticas.
5. En los últimos meses el Banco Central ha adoptado un marco monetario/cambiario que es el adecuado para un país como el nuestro. Los pilares de este nuevo sistema son un tipo de cambio flotante y una meta de inflación que sirve de ancla nominal.
 6. La teoría económica reciente y la experiencia de otras economías abiertas, como Australia, Nueva Zelanda, México, Canadá (y ahora Brasil), sugieren que este marco monetario/cambiario hace posible compatibilizar la estabilidad nominal con una muy necesaria flexibilidad que permita que la política monetaria pueda jugar un papel contracíclico.
 7. En cuanto a la política de metas de inflación, quedan dos puntos susceptibles de ser perfeccionados. El primero es que la meta sea fijada a futuro con el consenso explícito del gobierno, lo que ampliaría su legitimidad política. El segundo es estudiar la posibilidad de usar como meta una tasa de inflación definida no necesariamente en términos del IPC, sino quizá de un índice de tendencia que sea menos sensible a los movimientos impredecibles de ciertos precios.
 8. En cuanto a la política cambiaria, la principal tarea pendiente es ir desarrollando en los hechos una regla implícita que indique cuándo y en qué medida intervenir. Ello dependerá también de la regla de política monetaria que el Consejo vaya adoptando —en especial, qué tan sensible sea la tasa de instancia a las fluctuaciones del tipo de cambio nominal.
 9. La política fiscal ha sido y debería seguir siendo la piedra angular de la estabilidad macroeconómica del país. A pesar del buen desempeño histórico, hoy se enfrenta el desafío de revertir la tendencia deficitaria que recientemente han mostrado las cuentas públicas. Los factores cíclicos son en su mayoría los culpables del déficit actual, pero hay también tendencias de largo plazo en el gasto corriente que sería aconsejable sopesar y acaso modificar.
 10. Las reglas con las que se elabora la política fiscal también podrían ser perfeccionadas. En especial, el avanzar hacia un horizonte multi-anual para la elaboración y aprobación del presupuesto le daría a la política fiscal una previsibilidad de la que hoy carece.
 11. La información fiscal disponible, aunque mucho mejor que hace algunos años, sigue siendo incompleta. Es también difícil de comparar internacionalmente, pues no se utilizan las normas del Fondo Monetario Internacional al respecto.

12. Las instancias formales de coordinación entre las autoridades monetarias y fiscales son prácticamente inexistentes. También lo son las instancias de intercambio de información y elaboración conjunta de escenarios alternativos. Sin ellas no habrá coordinación exitosa en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A.; y V. Hugo Juan-Ramón. "Determinantes de las tasas de interés de corto plazo en México: Efecto de las señales del Banco Central". *Gaceta de Economía*, Año 3, Número 5 (otoño de 1997).
- Aizenmann, J.; M. Gavin; y R. Hausmann. "Optimal tax policy with endogenous borrowing constraints". Mimeo, BID, 1996.
- Alesina, A.; y L. Summers. "Central Bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence". *Journal of Money, Credit and Banking*, 25 (mayo 1993).
- . R. Hausmann; R. Hommes; y E. Stein. "Budget institutions and fiscal performance in Latin America". Mimeo, BID, 1996.
- Barro, R. "On the determination of the public debt". *Journal of Political Economy*, 99 (1979).
- Bernanke; y F. Mishkin. "Inflation targeting: A new framework for monetary policy". *Journal of Economic Perspectives*, 11, N° 2 (1997).
- Bertola, G.; y A. Drazen. "Trigger points and budget cuts: Explaining the effects of fiscal austerity". *American Economic Review*, marzo 1993.
- Bevilacqua, A.; D. Dias Carneiro; M. García; R. Werneck; F. Blanco; y P. Pierotti. "The structure of public sector debt in Brazil". Mimeo, PUC-Rio, marzo 1998.
- Blanchard, O. "Comment on Giavazzi and Pagano". *NBER Macro Annual*, 1990.
- Calvo, Guillermo. "On the time consistency of optimal policy in a monetary economy". *Econometrica*, 1979.
- . "Varieties of capital market crises". Documento de Trabajo 15, Center for International Economics, University of Maryland, 1995.
- . "Comment on Sachs, Tornell and Velasco". *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1 (1996).
- . y E. Mendoza. "Reflections on Mexico's balance of payments crisis: A chronicle of a death foretold". *Journal of International Economics*, 1996.
- Caprio, G.; y D. Klingebiel. "Dealing with bank insolvencies: Cross country experience". Mimeo, Banco Mundial, 1993.
- Chang, R.; y A. Velasco. "Financial fragility and the exchange rate regime". RR # 98-05, C. V. Starr Center for Applied Economics, New York University, febrero 1998a. También Documento de Trabajo, 6469, NBER.
- . y A. Velasco. "Financial crises in emerging markets: A canonical model". Documento de Trabajo N° 6606, NBER, junio 1998b.
- . y A. Velasco. "The Asian liquidity crisis". Documento de Trabajo, Federal Reserve Bank of Atlanta, mayo 1998 (1998c).
- Clarida, R.; J. Gali; y M. Gertler. "Monetary policy rules and macroeconomic stability: Evidence and some theory". *Quarterly Journal of Economics*, por publicarse.

- Cukierman, A. *Central Bank strategy, credibility and independence-theory and evidence*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.
- De Gregorio, J. "The effects of inflation on economic growth: Lessons from Latin America". *European Economic Review*, 36 (abril 1992).
- Díaz-Alejandro, C. F. "Good-bye financial repression, Hello financial crash". *Journal of Development Economics*, 19 (1985).
- Dornbusch, R.; I. Goldfajn; R. Valdés. "Currency crises and collapses". *Brookings Papers on Economic Activity*, 2 (1995).
- Edwards, S.; y M. Savastano. "The morning after: The Mexican peso in the aftermath of the 1994 currency crisis". Mimeo, UCLA, enero 1998.
- Eichengreen, B.; R. Hausmann; y J. von Hagen. "Reforming fiscal institutions in Latin America: The case for a National Fiscal Council". Mimeo, BID, 1996.
- Frankel, J.; y Andrew K. Rose. "Currency crashes in emerging markets: An empirical treatment". *Journal of International Economics*, 41 (1996).
- Friedman, M. "The case for flexible exchange rates", en *Essays in positive economics*. University of Chicago Press, 1953.
- Furman, J.; y J. Stilitz. "Economic crises: Evidence and insights from East Asia". Documento preparado para el BPEA, Washington D. C., septiembre 1998.
- Gavin, M.; y R. Hausmann. "The roots of banking crises: The macroeconomic context". Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.
- ; R. Hausmann, R. Perotti; y E. Talvi. "Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean". Mimeo, BID, marzo 1996.
- y R. Perotti. "Fiscal policy in Latin America". *NBER Macroeconomics Annual*, 1997.
- Giavazzi, F.; y M. Pagano. "Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries". *NBER Macroeconomics Annual*, 1990.
- Goldfajn, I.; y R. Valdés. "Capital flows and the twin crises: The role of liquidity". Documento de Trabajo 97-87, Fondo Monetario Internacional, julio 1997.
- Hausmann, R.; M. Gavin; C. Pages-Serra; y E. Stein. "Financial turmoil and the choice of exchange rate regime". Manuscrito inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Johnson, H. "The case for flexible exchange rates, 1969". *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 51 (junio 1969).
- Kaminsky, G.; y C. Reinhart. "The twin crises: The causes of banking and balance of payments problems". International Finance Discussion Paper N° 544, Board of Governors of the Federal Reserve System, marzo 1996.
- Keynes, J. *The general theory of employment, interest and money* (1936).
- Kiguel, M.; y N. Ghei. "Devaluation in low-inflation economies". Policy Research Working Paper 1224, Banco Mundial, noviembre 1993.
- Krugman, P. "A model of balance of payments crises". *Journal of Money, Credit and Banking*, 1979.
- Kydland, F.; y E. Prescott. "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans". *Journal of Political Economy*, 85 (junio 1977).
- Leiderman, L.; y G. Bufman. "Searching for nominal anchors in shock-prone economies in the 1990s: Inflation targets and exchange rate bands". Documento de Trabajo 16-96, Foerder Institute for Economic Research, Tel-Aviv University, junio 1996.
- y L. Svensson. "Introduction". En L. Leiderman y L. Svensson (eds), *Inflation targets*. Centre for Economic Policy Research, 1995.

- Masson, P.; M. Savastano; y S. Sharma. "The scope for inflation targeting in developing countries". Documento de Trabajo 97/130, Departamento de Investigaciones, FMI, octubre, 1997.
- Mishkin, R. "International experience with different monetary policy regimes". NBER Documento de Trabajo N° 7044 (marzo 1999).
- Mundell, R. "The theory of optimum currency areas". *American Economic Review*, 51, septiembre 1961.
- Mussa, M. "Nominal exchange rate regimes and the behavior of real exchange rates: Evidence and implications". *Carnegie Rochester Conference Series on Economic Policy*, Vol. 25 (1986).
- Obstfeld, M. "International currency experience: New lessons and lessons relearned". *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1 (1995).
- y K. Rogoff. "Exchange rate dynamics redux". *Journal of Political Economy*, Vol. 103 (1995a).
- Rojas-Suarez, L.; y S. Weisbrod. "Banking crises in Latin America: Experience and issues". En *Banking Crises*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Sachs, J.; A. Tornell; y A. Velasco. "The collapse of the Mexican peso: What have we learned?" *Economic Policy*, 22 (1996a).
- "The Mexican peso crisis: Sudden death or death foretold?" *Journal of International Economics*, 1996b.
- "Financial crises in emerging markets: The lessons from 1995". *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, 1996b.
- Svensson, L. "Open-economy inflation targeting". NBER Documento de Trabajo 6545, mayo 1998.
- Tornell, A.; y P. Lane. "Are windfalls a curse? A non-representative agent model of the current account". *Journal of International Economics*, 1997.
- ; y A. Velasco. "Fiscal discipline and the choice of a nominal anchor in stabilization". *Journal of International Economics*, Vol. 46 (1998).
- Velasco, A. "Financial and balance of payments crises". *Journal of Development Economics*, 27 (1987).
- "When are fixed exchange rates really fixed?" *Journal of Development Economics*, Vol. 54 (1997).
- y P. Cabezas. "A tale of two countries: Alternative responses to capital inflows". En M. Kahler (ed.), *Capital flows and financial crises*. Cornell University Press for the Council on Foreign Relations (1998).
- Williamson, J. "Crawling bands or monitoring bands: How to manage exchange rates in a world of capital mobility". *International Finance*, N° 1, Vol. 1 (1998). □

APERTURA COMERCIAL Y DESIGUALDAD SALARIAL EN CHILE*

**Harald Beyer, Patricio Rojas
y Rodrigo Vergara**

En este trabajo se estudia empíricamente la relación entre la apertura comercial y la desigualdad salarial en Chile. Dentro del contexto del modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS), usamos técnicas de co-integración para evaluar la relación a largo plazo entre el premio a la educación y los precios de los productos, la apertura y dotaciones de factores. Descubrimos que la caída en el precio relativo de los productos intensivos en mano de obra ayuda a explicar el aumento en la desigualdad salarial en Chile durante las dos últimas décadas. El

HARALD BEYER. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. en Economía, Universidad de California, Los Ángeles. Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

PATRICIO ROJAS. Ph. D. en Economía, MIT. Investigador del Centro de Estudios Públicos y profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

RODRIGO VERGARA. Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos. Ex Economista Jefe del Banco Central.

* Les estamos muy agradecidos a José De Gregorio, Sebastián Edwards y a los participantes en el 10° Seminario Interamericano Anual sobre Economía realizado en el Centro de Estudios Públicos en Santiago de Chile por sus valiosos comentarios sobre una versión anterior de este trabajo. Jorge Fallas realizó un excelente trabajo como ayudante de investigación.

Este trabajo fue publicado originalmente en el *Journal of Development Economics*, Vol. 59 (1999). La presente versión contiene algunos cambios menores.

aumento proporcional de la fuerza laboral con estudios universitarios, por otro lado, tiende a reducir la desigualdad salarial en Chile. La apertura, medida como el volumen de comercio en relación con el PIB, aumenta la brecha salarial entre el trabajo especializado y aquel que no lo es. Ofrecemos algunas hipótesis de los elementos que se encuentran tras esta relación positiva entre la apertura salarial y la desigualdad, pero no se ha hecho ningún trabajo empírico. Esta área puede ser una interesante materia a investigar.

1. Introducción

La economía chilena experimentó enormes cambios durante las tres últimas décadas¹. A comienzos de los años 70, el gobierno socialista del presidente Allende inició un período de expansión gubernamental sin precedentes que dio origen al mayor déficit público de la historia de Chile. Al mismo tiempo, el gobierno amplió su control sobre la economía a través de la nacionalización y expropiación, con lo cual la mayor parte de la economía quedó bajo el control del Estado. Se desató la inflación y para fines del año 1973 había sobrepasado el 500%: después de un corto auge, la actividad económica disminuyó, los salarios reales se desplomaron y los disturbios sociales se extendieron por todo el país.

El gobierno militar que asumió el poder en septiembre de 1973 inició un proceso de reformas estructurales de largo alcance. El denominador común de estas reformas fue el de darle al mercado un rol preeminente en la actividad económica. Los precios, en aquella época fijados en su mayor parte por las autoridades, fueron liberados y librados a las fuerzas del mercado; se dio inicio a un amplio proceso de privatizaciones; los gastos gubernamentales se redujeron drásticamente y el déficit presupuestario tuvo excedentes después de unos años; se implementó una reforma impositiva con el fin de colocar el grueso del peso impositivo en los impuestos indirectos (IVA); se rebajaron las barreras tarifarias y no tarifarias; se privatizó el área de seguridad social; se privatizó y liberalizó el sistema bancario; hubo una amplia desregulación en el mercado laboral; se implementó un sistema de *voucher* en la educación pública, etc.

¹ Véanse los trabajos de Larraín (1991) y Corbo (1994) para un resumen de la economía chilena en las últimas tres décadas.

La liberalización comercial fue una de las reformas más importantes. Durante el gobierno socialista, la tarifa nominal promedio era de un 105%, con una gama que iba del 0% para algunos insumos hasta un 750% para productos considerados suntuarios. Hubo también algunas restricciones no tarifarias como cuotas y depósitos sin intereses para importaciones. Un sistema de tipos de cambio múltiples sancionaba fuertemente las exportaciones. A pesar de que el gobierno de Allende llegó a extremos, el prejuicio contra el comercio exterior estuvo presente en la economía chilena desde los años 1940. A raíz de esto, en 1973, un 80% del total de las exportaciones lo representaba el cobre y las exportaciones alcanzaban a sólo un 12% del PIB. En 1996, el cobre había reducido su participación en las exportaciones totales a menos de un 40% y las exportaciones de productos y servicios incrementaron su participación en el PIB en alrededor de un 35%.

El proceso de rebajar y fijar tarifas uniformes se efectuó gradualmente hasta llegar a fines de 1970 a una tarifa uniforme de un 10%. La transformación de la economía por medio de esta nueva orientación hacia el exterior fue muy significativa. Los sectores de exportación de productos no tradicionales crecieron velozmente, el sector de sustitución de importaciones tradicionales fue el que más sufrió y el sector de servicios no comercializables también tuvo una gran expansión.

En 1975, la economía sufrió una importante recesión y el desempleo aumentó notoriamente. Un deterioro en los términos comerciales, junto con el ajuste fiscal, fueron algunas de las causas de esta recesión. En aquel año, el PIB cayó un 13% (véase Tabla N° 1). Sin embargo, desde entonces y especialmente a partir de 1977, la economía mostró una notable recuperación. Entre 1977 y 1981, el crecimiento promedio del PIB fue de un 7,5% anual.

En 1982-1983, otra recesión afectó la economía chilena. El PBI cayó más de un 16% y la cesantía llegó a un 20%². Entre las causas de esta nueva crisis, es posible mencionar una moneda nacional apreciada, un deterioro en los términos de intercambio y una supervisión bancaria deficiente. Se efectuó una importante devaluación (proveniente de un tipo de cambio fijo). La mayor parte del sistema bancario quedó en la bancarrota. En muchos sentidos, este período representa un retroceso para el modelo, ya que muchas de las empresas que habían sido privatizadas en los años 70

² Llega a un 30% si a la cifra oficial se le agrega la gente trabajando en programas gubernamentales de emergencia. Estos programas fueron precisamente planificados para aliviar el problema de la cesantía. Véase Larraín (1991) y Corbo (1994) para un resumen de la economía chilena en las últimas tres décadas.

TABLA Nº 1: CHILE: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS (1975-1997)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1) Tasa de crecimiento del PIB anual real	-13,3	3,2	8,3	7,8	7,1	7,7	6,7	-13,4	-3,5	6,1	3,5	5,6	6,6	7,3	10,6	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,1
2) Tasa de desempleo ^a	n.d.	12,7	11,8	14,2	13,6	10,4	11,3	19,6	14,6	13,9	12,0	8,8	7,9	8,3	6,3	6,0	6,5	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5	6,1
3) Formación bruta de capital fijo (% del PIB)	16,7	13,8	15,2	16,5	17,7	20,9	23,2	15,8	13,7	16,3	17,7	17,1	19,6	20,8	24,5	24,2	22,4	24,7	27,2	27,4	30,6	31,2	33,0
4) Ahorro interno bruto (% del PIB)	9,5	16,9	13,8	15,3	16,7	19,3	14,2	4,9	6,9	6,5	7,8	11,5	17,3	22,3	23,3	23,2	22,3	21,5	20,9	21,1	23,8	20,8	21,4
5) Déficit en cuenta corriente (% del PIB)	6,4	-1,4	3,9	6,8	5,6	7,1	14,5	9,0	5,5	10,8	8,6	6,7	3,6	1,0	2,5	1,6	0,3	2,3	5,7	3,1	2,1	5,4	5,3
6) Tasa de crecimiento del salario real anual ^b	-2,7	10,8	21,5	14,3	10,9	8,6	9	0,3	-10,9	0,2	-4,5	2,0	-0,2	6,5	1,9	1,8	4,9	4,5	3,5	5,2	4,1	4,9	1,3
7) Tipo de cambio real (promedio ..., 1986 = 100)	n.d.	n.d.	57,1	68,1	70,2	60,8	52,9	59,0	70,8	74	90,9	100	104,3	111,2	108,6	112,7	106,4	97,6	96,9	94,2	88,9	84,8	78,2
8) Tasa de inflación (IPC) (dic.-dic)	340,7	174,3	63,5	30,3	38,9	31,2	9,5	20,7	23,1	23,0	26,4	17,4	21,5	12,7	21,4	27,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0

n.d.: no disponible.

^a Hubo un cambio en la metodología en 1992.

^b Hubo un cambio en la metodología en 1993.

Fuente: Banco Central de Chile (1990) y Banco Central de Chile, *Boletín Mensual*, varias ediciones.

volvieron al control estatal. Sumado a esto, aumentaron las presiones para aumentar las tarifas (lo que se hizo por un tiempo) y diferenciarlas.

En 1984, la economía comenzó un nuevo período de crecimiento económico que continúa hasta el día de hoy. Los bancos y otras empresas que habían quedado bajo el control estatal con la crisis fueron nuevamente privatizados; hubo una segunda ola de privatizaciones de empresas que habían pertenecido tradicionalmente al Estado (principalmente servicios públicos); se orientó la política macroeconómica a disminuir el déficit presupuestario (que había aumentado durante la crisis) y a mantener un tipo de cambio real alto para poder lidiar con la escasez de capital extranjero al que Chile se vio enfrentado en los años 80.

Desde 1984, los índices de crecimiento económico han sido notables. Durante los últimos 14 años, la economía ha crecido a un nivel promedio de alrededor de un 7% anual. El ahorro nacional ha aumentado a más de un 20% del PIB, y la inversión en capital fijo ha sobrepasado un 30% del PIB. El desempleo, salvo el año 1999, se ha mantenido bajo desde 1989. El presupuesto ha producido excedentes durante los últimos 10 años. La deuda externa ha disminuido de más de un 100% del PIB a mediados de los años 80 a alrededor de un 30% en la actualidad, en tanto las reservas internacionales llegan a alrededor de un 20% del PIB. También se ha reducido significativamente la pobreza³.

No obstante, todo este éxito económico no se ha visto acompañado de una distribución del ingreso más igualitaria. Ciertamente, la distribución del ingreso, históricamente desigual, sigue siendo desigual. Además, desde que se introdujeron las reformas económicas más importantes en Chile, los datos muestran una tendencia a una mayor desigualdad en los salarios. Este proceso comenzó en los años 70 y se intensificó en el período 1975-1990. Hay ciertas presunciones que esta mayor desigualdad refleja un aumento en el premio a la educación. Por ejemplo, el salario por hora de personas con estudios universitarios aumentó a una tasa anual de un 2,3% entre 1975 y 1996. En el mismo lapso, la tasa para personas con estudios de enseñanza media completa fue de un 0,3%. Sin embargo, en los años 90, esta tendencia se revirtió. En el período entre 1991 y 1996, la tasa anual de crecimiento del salario por hora de personas con estudios de enseñanza media incompleta fue de un 6,4%, en tanto en aquellas con estudios universitarios fue de un 2,6%. No queda claro, sin embargo, si este último fenómeno se debe a una disminución en el premio por educación.

³ En tanto en 1987 un 45% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza, hoy en día esa cifra es de alrededor de un 21% (CASEN, 1998).

La relación del ingreso laboral entre las personas con estudios universitarios y aquellas con estudios medios subió de 2,2 en 1960 a 3,3 en 1996. La mayor parte de este incremento ocurrió en los años 80, mientras en los años 90 se observó una reversión parcial. La relación del ingreso laboral entre las personas con estudios de enseñanza media y aquellas con estudios de enseñanza básica, por otro lado, disminuyó de 2,3 a 1,7 en el mismo período.

Esta tendencia a una mayor desigualdad salarial la ha sufrido la mayoría de los países desarrollados y los países de América Latina desde mediados de los años 70. Es hasta cierto punto desconcertante que países como Chile, supuestamente con una gran cantidad de mano de obra no calificada, experimentaran dicha tendencia después de haber liberalizado su comercio. Para la mayoría de los países desarrollados, el aumento en la desigualdad salarial no es una sorpresa. El aumento del comercio global debería reducir los salarios de la mano de obra no calificada en aquellos países en los que existe abundante trabajo calificado.

En los últimos años, se han realizado muchos estudios sobre los cambios en los salarios relativos entre los distintos grupos de la población a lo largo del tiempo. Esos estudios han sido motivados por la mayor disponibilidad de datos y, lo que es más importante, los dramáticos cambios ocurridos en los salarios relativos. La mayoría de los estudios atribuyen esta mayor desigualdad salarial a un aumento en la demanda relativa de trabajo calificado. Por ejemplo, Katz y Murphy (1992) analizan los cambios en la estructura salarial en EE.UU. durante el período 1963-1987. Ellos observan que los cambios en la demanda de trabajadores con mayor educación y 'más calificados' han aumentado los salarios relativos de este grupo, comparado con obreros con menor educación y 'menos calificados' (aunque el patrón no ha sido constante durante la totalidad del período)⁴. En gran medida, el cambio refleja oscilaciones en la demanda de trabajo relativo que se da al interior de sectores específicos. Los autores postulan que estas oscilaciones dentro de sectores tienden a reflejar los cambios tecnológicos sesgados hacia trabajo calificado. No es sólo cuestión de educación o experiencia⁵ sino, en términos más amplios, de habilidades.

Murphy y Welch (1993) obtienen conclusiones similares que demuestran que la diferencia salarial entre graduados universitarios y de ense-

⁴ Por ejemplo, en los años 70, los salarios relativos de los graduados universitarios disminuyeron.

⁵ Estos autores notan que sólo una tercera parte de las diferencias salariales entre los trabajadores se deben a diferencias en educación, experiencia y sexo. Les atribuyen el resto a diferencias en habilidades dentro de los grupos.

ñanza media ha aumentado notoriamente y que éste ha sido, básicamente, un fenómeno de los años 80. Borjas y Ramey (1994) muestran que la única variable que comparte permanentemente la misma tendencia a largo plazo con la desigualdad salarial es el déficit comercial en productos durables como porcentaje del PIB. Topel (1994) emplea datos regionales de EE.UU. para proporcionar nuevas explicaciones de la creciente desigualdad salarial. Él sostiene que el cambio tecnológico ha favorecido a los trabajadores calificados, lo que aumenta la desigualdad en general. Esto sólo ha sido parcialmente compensado por la reducción en la oferta de trabajadores con calificación a medida que los trabajadores adquieren mayores niveles de educación. Las regiones con mayor aumento en desigualdad salarial son aquellas donde se han visto menores mejoras en calidad de mano de obra. En el oeste de EE.UU., la inmigración habría jugado un papel importante en el aumento de la oferta y bienestar de trabajadores no calificados.

Sachs y Shatz (1996) examinan el nexo entre comercio y una creciente desigualdad. Desde un punto de vista teórico, ellos suponen que hay dos regiones, EE.UU. y los países en vías de desarrollo, que EE.UU. es relativamente rico en mano de obra altamente calificada y los países en vías de desarrollo en mano de obra no calificada, y que hay dos mercaderías: una de producción altamente calificada y la otra de poca calificación. En relación con el comercio, la teoría (el modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson [HOS]) predice, entre otras cosas, que el salario de la mano de obra no calificada disminuirá en EE.UU. Ellos llegan a la conclusión de que, a pesar de que hay evidencia circunstancial que apoya el nexo de la actividad comercial con una mayor desigualdad, no existe aún una explicación cuantitativa convincente de este nexo.

Gottschalk y Smeeding (1997) llegan a la conclusión que EE.UU. no fue el único país que experimentó un aumento en la desigualdad durante los años 80. Se observaron tendencias similares, aunque de distinta magnitud, en el Reino Unido y en el continente europeo. Ellos argumentan que la creciente demanda de mano de obra calificada, junto con las diferencias entre países en el aumento de oferta de mano de obra calificada, explica gran parte de las diferencias en tendencias a retornos a educación y experiencia. América Latina no fue una excepción. Como informa Wood (1997), ha habido un aumento en las diferencias salariales en esta región a partir de mediados de los años 80. Este fenómeno ocurrió mientras la mayoría de los países de América Latina estaban liberalizando su actividad comercial, esperando, entre otras cosas, como resultado, un estrechamiento en la brecha salarial. La confianza en este resultado se basó en la experien-

cia de los países del Este asiático en los años 60. Tras la liberalización comercial, en aquellos países disminuyeron las diferencias salariales.

En el caso específico de Chile, Robbins (1994) sostiene que los salarios relativos de la mano de obra calificada aumentaron durante el período 1975-1990, debido principalmente a un ajuste hacia arriba en las categorías educacionales y ocupacionales dentro de cada industria. Estos efectos de la demanda dominaron cualquier cambio en la oferta relativa de mano de obra especializada. Robbins concluye que la explicación más probable de este resultado fue la importación de capital, complementaria a la mano de obra calificada. Meller y Tokman (1996) analizan el impacto de la liberalización comercial sobre los salarios relativos en el sector manufacturero de la economía chilena entre 1968 y 1992. Ellos llegan a la conclusión que la liberalización comercial de comienzos de los años 70 produjo un aumento en la brecha salarial entre la mano de obra altamente calificada y la mano de obra no calificada. Sin embargo, también demuestran que esta diferencia disminuyó tras el auge en las exportaciones que experimentó la economía chilena después de la crisis de comienzos de los años 80. Cox Edwards y Edwards (1996), por otro lado, muestran que la liberalización comercial afectó moderadamente el desempleo y que el efecto marginal disminuyó con el tiempo.

El propósito de este trabajo es analizar si los cambios en la desigualdad salarial pueden estar conectados con la liberalización comercial que Chile experimentó a partir de mediados de los años 70. El trabajo está organizado de la siguiente manera. La Sección 2 presenta el marco conceptual que sirve de base para este trabajo. Nuestro objetivo no es construir un modelo teórico sino más bien presentar la intuición básica que existe tras esta relación. La Sección 3 presenta los hechos básicos sobre distribución del ingreso en Chile durante 1960 y 1996. Los cálculos econométricos y los resultados se encuentran en la Sección 4 y las conclusiones en la Sección 5.

2. Marco conceptual

La evidencia sugiere que Chile experimentó un aumento en la desigualdad salarial durante los años 70 y 80. Como se detalló anteriormente, el contexto dentro del cual se produjo este fenómeno fue uno de amplias reformas. Chile se desplazó de una economía fuertemente regulada y de desarrollo hacia adentro a una economía muy competitiva y abierta.

Las conclusiones subyacentes, aunque no realmente demostradas, de Robbins (1994) y Meller y Tokman (1996), que la liberalización comercial pueda explicar esta tendencia a una mayor desigualdad salarial, son un tanto inquietante⁶. Chile ha sido tradicionalmente considerado como un país intensivo en mano de obra no calificada. El estudio clásico de Krueger y otros (1981), por ejemplo, encontró que en el caso de su actividad comercial con los países industriales, la proporción de mano de obra calificada promedio de los sectores exportadores chilenos, comparada con la de los sectores competitivos importadores fue, durante 1966-1968, sólo de 0,26, una de las más bajas de su estudio. Si le agregamos a este resultado el hecho de que EE.UU., Japón y Europa concentran más del 50% del volumen comercial de Chile, el resultado antes señalado es realmente desconcertante.

La evidencia de un aumento relativamente extendido de la desigualdad salarial, tanto entre los países desarrollados como en aquellos con menor desarrollo, sugiere que la globalización puede ser una importante causa detrás de esta tendencia. Dos ingredientes importantes de la globalización son el comercio y los flujos de capital. Aunque ambos pueden estar relacionados, nosotros exploramos el efecto del intercambio comercial sobre las diferencias salariales en Chile. La decisión se basa en el hecho de que hay un modelo bien establecido (el modelo HOS) que nos puede ayudar en este intento. El modelo HOS asume retornos constantes a escala de manera que en el escenario tradicional $n \times n$, el modelo se puede representar de la siguiente manera:

$$\bar{A}\bar{w} \geq \bar{P}$$

en los que \bar{w} y \bar{P} representan un vector de precios de insumos y de precios de productos finales, respectivamente. A es una matriz $n \times n$ de coeficientes tecnológicos. Por lo tanto, el modelo es impulsado por una serie de condiciones de cero utilidad. Luego los precios de los mismos o factores productivos dependen de la tecnología, precios de los productos, y de los bienes que se producen de la siguiente manera⁷:

$$\bar{w} = A^{-1} \bar{P}$$

⁶ Meller y Tokman (1996) de hecho piensan que la primera ola en la liberalización comercial que hubo entre 1975 y 1985, tuvo un impacto positivo sobre la desigualdad. El período a partir de 1986, que es llamado por los autores de expansión comercial, tuvo un impacto negativo, aunque estadísticamente insignificante, sobre la desigualdad.

⁷ En el HOS 2×2 , cada país producía ambos productos. En la versión ampliada del modelo no es necesario que se produzcan todos los bienes.

Una vez que un país liberaliza su actividad comercial, los precios de los productos sin duda cambiarán. En el modelo básico, las direcciones en que cambian los precios relativos dependen de las dotaciones relativas de los factores productivos del país en comparación con el resto del mundo. El resultado más probable para un país que tiene gran cantidad de mano de obra no calificada es experimentar una contracción en su estructura salarial. La idea convencional es que Chile y otros países de América Latina tienen una abundante mano de obra no calificada⁸. Por lo tanto, la reducción en las diferencias salariales es uno de los resultados dables de esperar. Pero América Latina es rica también en recursos naturales, tradicionalmente poco explotados, debido a la existencia de ambientes económicos altamente distorsionados⁹. La existencia de estos escenarios hace que cuando un país liberaliza su actividad comercial, sus dotaciones de factores no sean las únicas determinantes de esos cambios. Comúnmente, las economías más cerradas tienden a tener procesos industriales más anticuados. Una rápida adaptación de las tecnologías puede afectar los salarios temporalmente. Además, el sesgo hacia sectores intensivos en capital en las economías cerradas puede producir grandes distorsiones en los precios de los productos¹⁰. Más aún, si los precios están muy distorsionados, a la larga la producción de algunos bienes puede resultar poco redituable, a pesar del hecho de que el país pueda tener ventajas comparativas en la producción de aquellos artículos. El progreso técnico, por otro lado, puede afectar los salarios. Por ejemplo, si hay progreso técnico en una industria que ocupa mano de obra calificada, el salario real de la mano de obra no calificada disminuirá. El resultado más probable para un país con una gran cantidad de mano de obra no calificada es el de experimentar una compresión en su estructura salarial. Pero, debido a que son tantos los elementos que inciden en la conducta de los precios de los insumos, el resultado final es incierto.

Es interesante observar que el resultado del impacto de la liberalización de la actividad comercial sobre el desempleo de Cox Edwards y Edwards (1996) es, hasta cierto punto, compatible con el marco conceptual que estamos estudiando acá. Si la liberalización comercial genera una presión a la baja en los salarios de la mano de obra no calificada y los salarios

⁸ Wood (1997), por ejemplo.

⁹ Cauas y De la Cuadra (1981), por ejemplo, sostienen que la agricultura y la agroindustria estaban entre las actividades más discriminadas en Chile antes de la apertura.

¹⁰ Por ejemplo, en el estudio de Aedo y Lagos (1984) sobre protección efectiva en la industria manufacturera chilena, los sectores más protegidos antes de la liberalización comercial en Chile fueron habitualmente aquellos con gran cantidad de mano de obra (textiles y calzado). Los menos protegidos fueron comúnmente aquellos con mayor capital (goma y maquinaria eléctrica).

no son totalmente flexibles, el ajuste se puede dar a través de la cesantía. El modelo HOS asume perfecta flexibilidad de los salarios, pero sabemos que esta flexibilidad es poco común en el corto plazo.

3. La distribución del ingreso en Chile: 1960-1996

Desde mediados de los años 80, Chile ha estado viviendo un período de crecimiento alto y sostenido, acompañado de importantes disminuciones en inflación y desempleo. Este escenario de estabilidad macroeconómica, acompañado de políticas sociales específicas, ha permitido rebajar significativamente el nivel de pobreza durante este período. La fracción de la población por debajo de la línea de pobreza cayó de un 44,6% en 1987 a poco menos de un 24% en 1996. Asimismo, indicadores sociales, tales como la mortalidad infantil, también han continuado descendiendo de sus niveles en las décadas anteriores.

Sin embargo, estos avances económicos y sociales no han sido equiparados con mejoras en la distribución del ingreso que, de acuerdo con la encuesta CASEN de 1996, ha permanecido relativamente estable durante los últimos 9 años. De hecho, desde una perspectiva de largo plazo, la evidencia sugiere que los cambios ocurridos en la distribución del ingreso en Chile durante los últimos 30 o 40 años se han traducido en una distribución levemente más desigual. Claramente, la falta de progreso en esta área adquiere importancia cuando se toma en cuenta el grado de desigualdad existente en la distribución del ingreso en Chile, que ni el gran crecimiento económico de los últimos años ni las políticas específicas aplicadas por distintos gobiernos han podido cambiar significativamente, o equiparar, o poner a la altura del nivel de desarrollo económico del país.

El propósito de esta sección es presentar datos que permitan cuantificar la situación ingresos-distribución en Chile, tanto en la actualidad como en su evolución desde 1960. Nuestro análisis pone especial énfasis en buscar una relación entre educación, niveles de ingreso y mejoras en la distribución. Es por ello que se emplean datos obtenidos a través de las encuestas a los ingresos de los hogares del Gran Santiago realizadas por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile durante el período 1960-1996. Éste es el único instrumento en Chile que se ocupa de un período de tiempo relativamente largo.

Usaremos tres indicadores para examinar la situación distributiva de los hogares chilenos: i) el coeficiente Gini; ii) la fracción del ingreso nacional recibida por los grupos de ingresos medios bajos, medida por la propor-

ción de ingresos recibida por el segundo y tercer quintil (MID); iii) la relación entre los ingresos del último y primer quintil (RAZ). La Tabla N° 2 presenta la distribución de los ingresos familiares graduados por ingreso per cápita para años seleccionados entre 1960 y 1996.

TABLA N° 2: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES DEL GRAN SANTIAGO ORDENADOS SEGÚN INGRESO PER CÁPITA

Grupo	1960	1970	1980	1985	1989	1990	1992	1994	1996
1 ^{er} . quintil	6,5	5,7	5,0	4,2	4,3	4,2	5,2	5,4	4,7
2 ^o quintil	11,6	9,3	8,7	8,4	8,1	7,8	9,6	9,7	8,7
3 ^{er} . quintil	15,0	14,1	12,5	12,2	11,7	10,0	12,2	13,2	12,9
4 ^o quintil	19,9	19,6	20,3	20,7	18,3	18,3	19,0	20,5	20,8
5 ^o quintil	47,0	51,3	53,4	54,5	57,6	59,7	53,9	51,2	52,9
Gini	0,389	0,434	0,469	0,485	0,507	0,534	0,466	0,445	0,468
RAZ (5 quintil/ 1 quintil)	7,3	9,1	10,6	13,0	13,5	14,1	10,4	9,4	11,1
MID									
2 ^o y 3 ^{er} . quintiles	26,6	23,4	21,2	20,6	19,8	17,8	21,8	22,9	21,6
2 ^o y 3 ^{er} . y 4 ^o quintiles	46,5	43,0	41,5	41,3	38,1	36,1	40,8	43,4	42,4

Participación en el ingreso nacional por quintil, en términos porcentuales.

En general, los datos muestran que la distribución del ingreso en Chile ha mostrado una importante desigualdad a través del período analizado. En la actualidad, se estima que el 40% de los hogares con los ingresos más bajos reciben alrededor de un 13,5% del ingreso nacional, en tanto el 20% de los hogares con los ingresos más altos reciben el 53%. Históricamente, este patrón de desigualdad no sólo ha variado poco sino que, de acuerdo a los tres indicadores presentados en la Tabla N° 2, la situación ha tendido a hacerse más desigual, comparado con 1960 y 1970. El coeficiente Gini ha subido de 0,39 en 1960 a sólo un poco menos de 0,47 en 1996, en tanto la cuota del ingreso nacional percibida por los hogares de mayores ingresos ha subido de 7,3 veces en la cuota de ingreso recibido por el primer quintil en 1960 a casi 11 veces en 1996. Entre tanto, los hogares de ingresos medio bajos han reducido su participación desde un 26,6% a un 21,6% durante el mismo período.

A pesar de que los índices muestran que la distribución del ingreso sufrió un deterioro entre los años 60 y la presente década, también se puede

observar que la distribución ha mostrado una notoria mejoría en los últimos años, comparado con sus niveles a fines de los años 80 y en 1990¹¹. Ciertamente, de acuerdo a los tres indicadores, entre 1960 y 1990 hubo un continuo deterioro en la distribución del ingreso en Chile, con el quinto quintil aumentando su cuota del ingreso total de 47% en 1960 a casi un 60% en 1990. Esto ocurrió a expensas de los hogares de ingresos medios y medios bajos que vieron bajar su cuota en casi 10 puntos del porcentaje durante el mismo período¹². Desde comienzos de los años 90 hacia adelante, esta situación ha tendido a revertirse y la clase media ha recuperado más de seis puntos del porcentaje, comparado con la situación de 1990.

Por su parte, el promedio de los ingresos familiares subió en términos reales 5,5 veces entre 1960 y 1996. A pesar de tan notable aumento, el incremento dentro de la distribución ha sido disparado, y menor en los grupos de menores ingresos. El ingreso familiar promedio en el primer quintil subió alrededor de 4 veces durante 1960 y 1996, en tanto el ingreso promedio en los hogares con el 20% de mayores ingresos subió 6,2 veces. Esto explica por qué el indicador RAZ empeoró durante ese período de un 7,3 en 1960 a un 11,2 en 1996 (Tabla N° 3).

La Tabla N° 4 muestra la distribución del ingreso en hogares chilenos, de acuerdo al nivel de educación del jefe de familia. Por lo general, se puede ver que el número de jefes de familia que alcanzan un nivel de educación superior ha aumentado durante el período, junto con el ingreso laboral promedio de estos hogares. Los hogares cuyos jefes de familia tienen estudios universitarios representan sólo un 7,4% de todos los hogares en 1960 y cada uno de ellos recibió un ingreso laboral promedio de \$176.675 (en pesos de 1996) en aquel año, en tanto en 1996 el número de familias cuyos jefes tenían educación universitaria se había casi triplicado y su ingreso laboral promedio había aumentado casi cuatro veces a \$666.813. Por otro lado, los jefes de familia que sólo habían logrado completar su educación básica vieron caer constantemente su participación, comparada con aquellos que habían alcanzado niveles de educación más altos. Específicamente, en 1960 este grupo representaba un 66,4% de los hogares y, 36 años después, esta cuota había caído a un poco menos de un 33%, en tanto

¹¹ Estos resultados difieren de aquéllos hallados por las encuestas CASEN. Básicamente, estas encuestas han descubierto que la distribución del ingreso ha permanecido relativamente estable durante los últimos 9 años. El indicador RAZ, en particular, mostró una pequeña reducción entre 1987 y 1990 de 13,3 a 12,9. Sin embargo, ésta ha aumentado durante los últimos años, llegando a 13,9 en 1998.

¹² La cuota de los quintiles 2, 3 y 4 en el ingreso total disminuyeron de un 46,4% en 1960 a casi un 36% en 1990, con una notoria caída en los hogares en el tercer quintil, los que vieron su cuota reducida en cinco puntos del porcentaje durante ese período.

TABLA N° 3: INGRESO PROMEDIO DE LOS HOGARES DEL GRAN SANTIAGO ORDENADOS SEGÚN INGRESO PER CÁPITA EN PESOS DE 1996

Grupo	1960	1970	1980	1985	1989	1990	1992	1994	1996
1 ^{er} quintil	22.251	35.335	51.608	35.655	49.014	52.512	65.766	88.402	90.175
2° quintil	38.964	63.515	88.461	66.967	91.599	88.677	116.029	151.472	164.260
3 ^{er} quintil	52.698	82.800	127.451	101.665	130.293	137.710	161.710	224.735	243.874
4° quintil	68.324	122.616	205.800	170.756	206.635	213.943	238.237	330.419	388.426
5° quintil	162.609	312.285	548.193	450.006	645.790	760.146	678.693	833.320	1.013.816
Total ingreso promedio	68.823	124.804	203.928	165.210	225.283	246.767	251.832	325.265	378.566
RAZ (5° quintil/1 ^{er} quintil)	7,3	9,1	10,6	13,0	13,5	14,1	10,4	9,4	11,1

TABLA N° 4

Nivel de educación	1960	1970	1980	1985	1989	1990	1992	1994	1996
Ingreso del trabajo promedio según el nivel de educación del jefe de familia en pesos de 1996									
Educación primaria	34.602	54.622	84.159	59.701	70.846	72.479	99.116	107.627	119.800
Educación secundaria	79.371	118.830	201.414	145.175	156.139	143.830	139.049	183.647	204.382
Educación universitaria	176.675	267.822	478.144	348.183	411.895	520.219	505.991	611.463	666.813
Distribución de los jefes de familia según el nivel de educación del jefe de familia en términos porcentuales									
Educación primaria	66,4	59,3	54,5	47,3	39,4	36,6	40,0	35,7	32,8
Educación secundaria	26,1	30,5	34,0	38,6	42,4	44,3	43,9	45,5	46,1
Educación universitaria	7,4	10,2	11,5	14,1	18,2	19,1	16,1	18,8	21,1

el número de hogares cuyos jefes habían completado la educación media había aumentado de un 26% en 1960 a un 46% en 1996.

Se puede observar la desigualdad en los ingresos asociada al nivel de educación cuando uno mira los ingresos laborales promedio recibidos por jefes de familia con estudios universitarios, comparados con aquellos que han completado una educación básica o media (Tabla N° 5). El retorno monetario promedio de una educación universitaria en 1960 superaba 2,2 veces el ingreso promedio de un jefe de familia con educación media, y para 1996 esta relación había aumentado a 3,3 veces. Esta tendencia ha sido más fuerte en los grupos de menor edad: por ejemplo, el retorno monetario subió de 2,1 veces en 1960 a 4 veces en 1996 para aquellos entre los 25 y 35 años. Entre tanto, los ingresos relativos de los profesionales universitarios respecto de aquellos con educación básica no ha cambiado mucho en los últimos 36 años: en los años 60, ya había una importante brecha que situaba los ingresos de los graduados universitarios 5 veces por encima de los ingresos de jefes de hogar que tenían únicamente una educación básica.

TABLA N° 5: RAZÓN DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO PROMEDIO RECIBIDOS POR LOS JEFES DE FAMILIA SEGÚN EL NIVEL DE EDUCACIÓN Y LA EDAD DEL JEFE DE FAMILIA

	1960	1970	1980	1990	1996
Educación universitaria/educación secundaria					
25 a 35	2,1	2,2	2,4	4,2	4,0
36 a 50	2,3	2,4	2,6	3,3	3,2
Sobre 50	2,3	2,0	2,3	3,1	2,7
Total	2,2	2,3	2,4	3,6	3,3
Educación universitaria/educación primaria					
25 a 35	4,1	4,5	4,8	7,0	5,1
36 a 50	5,5	5,4	6,5	7,1	5,6
Sobre 50	6,0	4,4	6,4	8,1	6,1
Total	5,1	4,9	5,7	7,2	5,6
Educación secundaria/educación primaria					
25 a 35	2,0	2,1	2,1	1,7	1,3
36 a 50	2,4	2,2	2,5	2,1	1,8
Sobre 50	2,6	2,2	2,8	2,6	2,3
Total	2,3	2,2	2,4	2,0	1,7

Otro tema importante en la Tabla N° 5 está relacionado con el retorno de aquellos que han completado una educación media comparada con los que sólo han recibido una educación básica. Acá se puede observar que la brecha entre los dos grupos ha tenido una tendencia a estrecharse durante el período, sobre todo entre los de 25 a 35 años de edad, en los que el haber completado una educación media sólo les da un retorno promedio de un 30% por encima del ingreso de un jefe de hogar con una educación únicamente básica.

4. Estrategia de estimación y resultados

Hay dos pasos básicos en la parte empírica de nuestro estudio. El primero consiste en evaluar el indicador apropiado del premio por educación. Luego debemos explicar su evolución. La variable que cuantifica este premio se construye a partir de una serie de estudios transversales del período que se analiza. Los datos provienen de la encuesta de empleo realizada por la Universidad de Chile en el Gran Santiago en septiembre de cada año. Desde 1957 el Departamento de Economía de la universidad elige al azar alrededor de 2.200 hogares y recoge información de alrededor de 10.000 personas¹³. Restringimos nuestro estudio al período comprendido entre 1960 y 1996¹⁴. Tomamos en cuenta a hombres que ganan un salario trabajando a tiempo completo o parcial. Excluimos a las mujeres de nuestro muestreo porque queremos evitar los conocidos sesgos generados por los cambios en el nivel de participación de su fuerza laboral. Chile tiene un nivel comparativamente bajo de participación femenina en el campo laboral, tanto en relación con la mayor parte de los países desarrollados como con otros países de América Latina. Además, esta participación ha sido muy errática, y tiende a ser sumamente cíclica, sobre todo entre las mujeres con un nivel de educación bajo (Beyer, 1995).

La estrategia para calcular el premio por educación para cada uno de los años entre 1960 y 1996 es estimar económicamente una regresión a la Mincer. Se controla por variables que miden si la persona trabaja a tiempo completo o parcial, su experiencia aparente¹⁵ y esta experiencia

¹³ La información se recoge de todas las personas que viven en ese hogar.

¹⁴ Los datos sobre las variables exógenas que usamos en la regresión que explica los cambios en la desigualdad salarial comienzan a partir de 1960.

¹⁵ Es común asumir que la experiencia es igual a (edad-escuela-6). Chile se enfrentó a altas tasas de desempleo en los años 70 y 80 que obviamente distorsionan un poco esta representación. Desgraciadamente, no tenemos ninguna medida alternativa de experiencia.

elevada al cuadrado. Sin embargo, en vez de usar años de escolaridad como medida de educación, usamos variables mudas para diferentes niveles de educación alcanzados. El coeficiente estimado en la variable ‘años de escolaridad’ nos permite calcular sólo un retorno promedio de la educación. Esta estrategia supone que un año adicional de educación produce el mismo retorno en cada nivel de la educación. Dicha presunción puede ser adecuada para un análisis transversal. Es, sin embargo, muy restrictiva si se desea estudiar la evolución a lo largo del tiempo de la desigualdad salarial. Es decir, el retorno de un año extra de educación puede cambiar en diferentes niveles de la educación a través del tiempo. Estos cambios no se reflejan adecuadamente en el retorno promedio de la educación. Por el contrario, los coeficientes de variables mudas para los diferentes niveles de educación entregan resultados interesantes que ayudan a comprender los movimientos en la desigualdad salarial¹⁶. Controlar por experiencia nos permite evitar cualquier sesgo asociado con los cambios en el retorno a la experiencia o en la experiencia promedio de la fuerza laboral. La edad de jubilación, la expectativa de vida y el promedio de años de educación han aumentado mucho en el período bajo estudio. Estos cambios pueden afectar el retorno a la experiencia y sugieren un peligro potencial en usar diferencias salariales entre graduados universitarios y graduados de la enseñanza media como única evidencia de un aumento en el premio por educación.

Para cada uno de los años incluidos en nuestro estudio estimamos la siguiente ecuación:

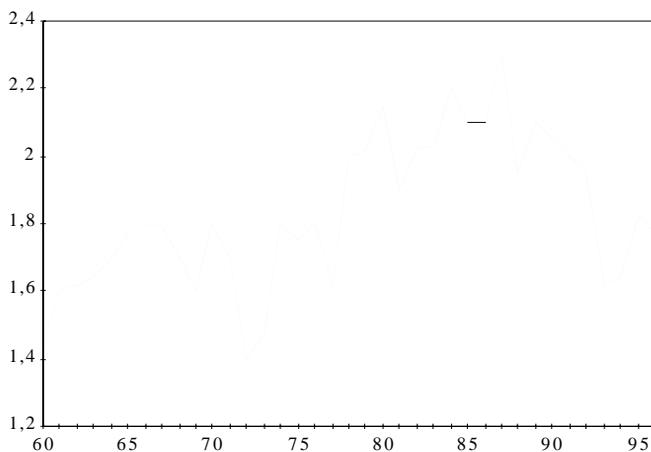
$$\ln w = \alpha + \beta_0 \text{Exp} + \beta_1 \text{Exp}^2 + \gamma_0 \text{Part} + \gamma_1 \text{HPart} + \gamma_2 \text{HFull} + \text{DEd}\delta \quad (1)$$

en la cual Part es una variable sustituto con un valor de 1 para los trabajadores de tiempo parcial, es decir, hombres que trabajan menos de 40h/semana. HPart y HFull son variables interactivas de horas de tiempo parcial y horas de tiempo total con la variable muda. DEd es una matriz de variables mudas para los distintos niveles educacionales que se pueden alcanzar. Las filas de la primera columna tienen un valor de 1 para todos los trabajadores con enseñanza básica completa, siendo de 0 en el caso contrario. Las filas de la segunda columna tienen un valor de 1 para todos los que han abandonado los estudios medios y 0 en el caso contrario. Las demás variables mudas son para enseñanza media completa, universitarios incompletos y graduados de universidades. Aunque los coeficientes de las variables mudas no tienen una interpretación directa, la creciente diferencia entre el

¹⁶ Véase en Greene (1993) (pp. 214-216) una discusión sobre el tema.

coeficiente de la variable muda para graduados universitarios y los coeficientes para graduados de enseñanza media, abandono de enseñanza media o graduados de enseñanza básica refuerzan la creencia de que Chile experimentó un importante aumento en el premio por educación o por habilidades. Usamos la diferencia entre el coeficiente de la variable muda para graduados de la enseñanza superior y el coeficiente para graduados de enseñanza básica como nuestro indicador de la evolución en el premio por habilidades¹⁷. El Gráfico N° 1 muestra la evolución de nuestro indicador.

GRÁFICO N° 1: EVOLUCIÓN DEL PREMIO POR EDUCACIÓN EN CHILE



Ha habido evidentemente un aumento en este premio en Chile en las últimas tres décadas. Esta tendencia sufre, al parecer, una reversión en los años 90. La finalidad principal de este estudio es ofrecer una explicación preliminar de los cambios en el premio por habilidades en Chile. El país experimentó importantes reformas económicas durante los últimos 20 años. La más importante fue probablemente la liberalización de la actividad comercial. El comercio dentro del contexto del modelo HOS puede haber

¹⁷No usamos como medida para los obreros no calificados la graduación de la enseñanza media o abandono de ella porque los bajos niveles de educación en Chile sugieren que una mejor medida para los trabajadores no calificados es la enseñanza básica. Véase Beyer (1997).

desempeñado un papel importante en los cambios sufridos en este premio. En este trabajo, tratamos de relacionar los cambios en la desigualdad salarial con variables específicas del modelo HOS. ¿Cuáles son las variables más importantes en el largo plazo? El análisis anterior sugiere que son los precios de los productos y la tecnología. La dotación relativa de factores del país también puede ser importante con el tiempo. Sobre todo si el comercio entre los países no es totalmente libre.

¿Cuáles son los precios de productos que más nos interesan? Básicamente, los precios relativos de los artículos producidos en Chile que requieren de mucha mano de obra calificada o no calificada. Para este propósito, elaboramos un índice relativo de precios al por mayor de productos textiles. La información proviene de los estudios mensuales de precios realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Se construyó el índice usando las medidas estimadas por el INE de acuerdo a encuestas de consumo¹⁸. Durante el período que se analiza, las medidas y los productos textiles incluidos en la canasta cambiaron tres veces. En estas ocasiones aprovechamos una breve superposición de las series y las empalmamos¹⁹. El índice es relativo al Índice General de Productos al por Mayor. El índice relativo es un promedio anual que cubre el período de 1960 a 1996. Nuestra impresión es que este índice relativo capta adecuadamente la evolución de los precios de los productos con gran cantidad de mano de obra en Chile. Este país ha tenido tradicionalmente una industria textil importante y muy protegida. Otras industrias con gran cantidad de mano de obra como el calzado han seguido a la industria textil en términos de protección efectiva. Por lo tanto, se utilizará el precio relativo de los textiles en nuestro modelo empírico como una variable independiente.

Una segunda variable incluida en nuestra estimación empírica es la apertura. La medimos como la suma de exportaciones más importaciones como porcentaje del PBI²⁰. La evolución en la apertura puede reflejar una mayor integración mundial²¹, pero también cambios en la estructura productiva de la economía y la incorporación de nuevas tecnologías representadas por la importación de bienes de capital. Todos estos factores pueden incidir en las diferencias salariales entre mano de obra calificada y no calificada. No es fácil, sin embargo, establecer *a priori* el signo de esta

¹⁸ Estos estudios se realizan cada 10 años.

¹⁹ Las medidas no variaron mucho. Los productos y las unidades de medida experimentaron modificaciones relativamente importantes.

²⁰ Los datos provienen de Rojas (1997).

²¹ Muchos países han experimentado en las últimas dos décadas un aumento en su volumen comercial. Esto es sin duda una indicación de la creciente globalización.

relación. Cabe suponer, con cierta seguridad, que la liberalización de la actividad comercial puede impulsar la producción de los artículos en los que el país goza de ventajas comparativas. Al emanar de un ambiente sumamente distorsionado, es casi seguro que esta política cambiará la estructura productiva de la economía. La principal implicancia es que se verán afectadas las demandas relativas de los diferentes insumos, y por lo tanto sus precios relativos.

En la presencia de tarifas, o de cualquier distorsión que afecte el flujo comercial, las dotaciones de los factores productivos afectan los precios de los factores. En un período de tiempo suficientemente largo, los cambios en las dotaciones relativas de Chile con respecto al resto del mundo pueden afectar la conducta de los precios de los factores en Chile. Por lo tanto, incluimos en nuestro análisis una variable que trata de captar los cambios en las riquezas de los factores. Ya que deseáramos explicar las diferencias salariales de la mano de obra calificada y no calificada, elegimos la proporción de la fuerza laboral con título universitario como un índice de la evolución de estas dotaciones. Los datos provienen de los estudios de empleo de la Universidad de Chile.

Por lo tanto, postulamos un modelo que incluye como una variable dependiente el premio a la educación definida como la diferencia entre el coeficiente de la variable muda para graduados universitarios, y el coeficiente de los graduados de enseñanza básica en la ecuación salarial (DCG-DEG). Las variables independientes son apertura (*open*), un índice de precios relativo de productos textiles (*Ptex*) y la proporción de la fuerza laboral con título universitario (*Univer*). Este modelo se describe en la ecuación (2). Lo calculamos para el período que abarca desde 1960 a 1996.

$$(DCG - DEG) = \alpha + \beta (Open) + \gamma (Ptex) + \delta (Univer) \quad (2)$$

Es tentador evaluar el modelo empírico usando técnicas OLS. Sin embargo, observando el Gráfico N° 1, cabría presuponer que no existe estacionariedad en el premio a la educación. De hecho, se puede hacer una suposición similar sobre las diferentes variables incluidas en nuestro modelo. A pesar de todo, existe la posibilidad de que estemos tratando con un sistema cointegrado. Antes de verificar si hay cointegración entre las variables, debemos determinar el grado de integración de las variables individuales. Empleamos el test de Dickey-Fuller aumentado (ADF) para verificar la hipótesis de raíz unitaria para las variables considerada en el modelo. La Tabla N° 6 presenta los tests con y sin tendencia.

En la Tabla N° 7 se presentan los valores críticos para el rechazo de la hipótesis de raíz de unidad. Es posible apreciar que esta hipótesis no puede ser rechazada²². Un método directo para probar si este sistema de variables es cointegrado es aplicar una estimación de números cuadrados ordinarios a ecuación (2) y realizar un test de raíz de unidad sobre los residuos estimados (Campbell y Perron, 1991). La hipótesis nula es que el sistema no está cointegrado. Los resultados de la estimación OLS de la ecuación (2) se presentan en la Tabla N° 8.

TABLA N° 6: PRUEBAS DE RAÍZ UNITARIA ADF ($N = 36$)

Variable	τ_{μ}	τ_{τ}
DCG-DEG	-2,669	-2,672
Apertura	-0,921	-2,199
Ptex	-1,941	-2,130
Univer	-0,440	-2,533

TABLA N° 7: VALORES CRÍTICOS PARA RECHAZAR HIPÓTESIS DE RAÍZ UNITARIA ($N = 36$)

Nivel de importancia (%)	τ_{μ}	τ_{τ}
10	-2,611	-3,409
5	-2,945	-3,539
1	-3,623	-4,232

TABLA N° 8: PRUEBA DE COINTEGRACIÓN Y CÁLCULO OLS DE EQ. (2) (PERÍODO: 1960-1996; $N = 37$)

DCG-DEG =	1,908+ (8,81)	0,0131 Open (3,64)	-0,357 Ptex (-2,09)	-0,027 Univer (-2,61)	$R^2 = 0,610$ D.W. = 1,419
Prueba ADF =	-4,924				

²² Los tests para una integración de orden 2 son rechazados.

La hipótesis nula de no cointegración es rechazada al nivel de significancia de 1%²³. Este resultado sugiere que se mantiene una relación de largo plazo entre las variables de la ecuación (2). Los coeficientes estimados concuerdan con la teoría HOS. El coeficiente para P_{tex} tiene un signo negativo que sugiere que un aumento en el precio relativo de los productos textiles reducirá las diferencias salariales entre los trabajadores chilenos. Ya que la producción de textiles ocupa mucha mano de obra no calificada, el resultado concuerda con las predicciones teóricas. La reducción de las tarifas y en general de la protección efectiva para productos con gran cantidad de mano de obra, principalmente textiles, ayuda a explicar la reducción en los precios relativos de textiles e, indirectamente, el aumento en las diferencias salariales en Chile. Si observamos el Gráfico N° 1, podemos advertir que el premio por educación subió más en el período en el cual se redujeron más las tarifas (1974-1979). En ese período, la protección efectiva para los textiles cambió de 239% en 1974 a 14% en 1979. El nivel de protección efectiva para el calzado —otra industria con gran mano de obra no especializada— varió de 264% en 1974 a 14% en 1979²⁴. Chile continúa siendo un importante productor de artículos con gran cantidad de mano de obra. Los textiles (ISIC 321), ropa (ISIC 322), cuero (ISIC 323) y calzado (ISIC 324) equivalen a alrededor del 9% de la producción y 18% del empleo en manufactura. Ciertamente, estas industrias están compitiendo en el mercado global, y los precios de productos a los cuales se enfrentan son los precios mundiales. Por lo tanto, los salarios se deben mantener bajo la presión de estos precios relativos, por lo general, bajos.

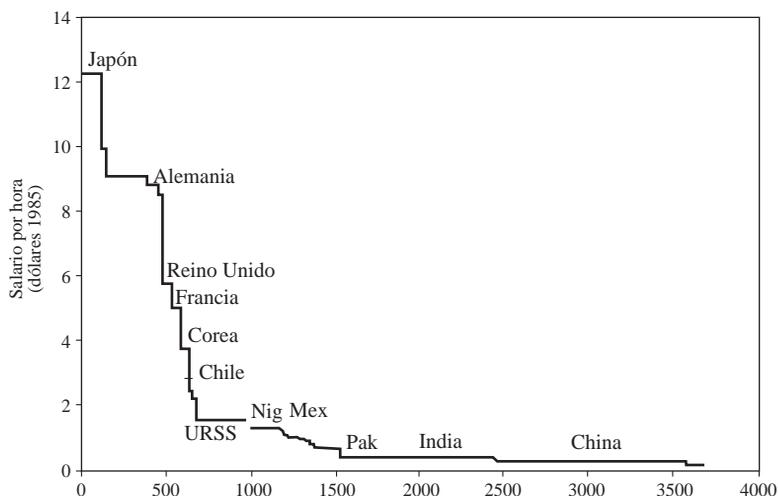
El Gráfico N° 2 acumula la población mundial a los salarios industriales promedios por hora que se observan en cada uno de los países. La apertura creciente de países como China e India pone presión sobre los salarios mundiales. Ello afecta menos a países que tienen estructuras productivas muy distintas de dichos países y, por supuesto, afecta más a aquellos países que gozan de estructuras productivas parecidas. La importancia que todavía juegan en Chile las industrias antes mencionadas hace muy difícil escapar de la presión que significa la presencia de países como China en el comercio mundial.

La apertura muestra un coeficiente positivo que indica que un aumento en el volumen comercial amplía la brecha salarial entre la mano de obra calificada y no calificada. Tal vez éste sea el resultado más sorpren-

²³ Los valores críticos para la hipótesis nula de no cointegración con tres variables exógenas y una constante al nivel 10%, nivel 5%, y 1% son -3,833, -4,112, y -4,733, respectivamente (Phillips y Ouliaris, 1990, Tabla N° 2b).

²⁴ Estas cifras son de Aedo y Lagos (1984).

GRÁFICO Nº 2: POBLACIÓN Y SALARIO INDUSTRIAL POR HORA EN 1990



Fuente: Adaptado de Leamer (1995); usando información de OIT, *International Yearbook of Labor*, 1994.

dente. La experiencia de los países del Este asiático con liberalización comercial en los años 60 fue la opuesta. Se llegó a una compresión en la estructura salarial que contribuyó a una disminución en la desigualdad de los ingresos. Hay dos explicaciones básicas para estos resultados contradictorios. Por un lado, el cambio tecnológico puede haber tenido sesgos contra la mano de obra no calificada en los años 80 y 90. Un progreso técnico sectorialmente sesgado en favor del sector intensivo en trabajo calificado puede explicar el aumento en la brecha salarial en Chile (y América Latina). El argumento es válido únicamente si el progreso técnico no experimentó la misma tendencia en los años 60. Esta afirmación, aunque razonable, se ve debilitada por el hecho de que el Este asiático, al parecer, no experimentó mayores variaciones en la desigualdad salarial durante los años 80 y 90.

Una segunda explicación básica para el coeficiente positivo de la apertura en la ecuación (2) es el cambio en la estructura productiva de la economía. Los recursos naturales comenzaron a ser explotados de una manera más intensiva tras la liberalización comercial de mediados de los años

70. Por ejemplo, las exportaciones de celulosa en dólares reales aumentaron ocho veces entre 1970 y 1997, las exportaciones de frutas subieron en el mismo período 12 veces, la industria alimenticia aumentó sus exportaciones 13 veces en el mismo período. Las exportaciones basadas en recursos naturales (incluyendo la minería) representan hoy en día alrededor de un 76% de las exportaciones chilenas. Estas cifras no difieren mucho de las de comienzos de los años 70, a pesar de que el número de productos incluido ha aumentado significativamente. Los cambios en las estructuras productivas pueden afectar mucho las diferencias salariales. Si estos cambios favorecen la demanda relativa de mano de obra calificada, la liberalización de la actividad económica sin duda aumentará la desigualdad salarial. Por lo tanto, el signo del coeficiente de apertura no es del todo sorprendente, desde el punto de vista teórico.

Finalmente, el coeficiente de Univer es negativo, lo que indica que un aumento en la proporción de la fuerza laboral con títulos universitarios disminuye la desigualdad salarial. Éste es un resultado esperado, aunque en el modelo HOS puro, las dotaciones de factores no juegan un papel. Pero, si por ejemplo, hay bienes no transables, los precios no sólo son determinados por los precios de los productos sino también por las dotaciones domésticas de factores. El aumento en la oferta relativa de trabajadores calificados debería, en este contexto, reducir sus salarios relativos. El resultado es por lo tanto compatible con el modelo teórico que se propone en este trabajo para comprender los cambios en la desigualdad salarial.

Conclusión

Hemos tratado de comprender los cambios en la desigualdad salarial en Chile dentro del contexto de la teoría HOS. La disminución en los precios relativos de los productos intensivos en trabajo poco calificado tiende a aumentar la desigualdad salarial en Chile. La creciente proporción de graduados universitarios en la fuerza laboral está ayudando a reducir las diferencias salariales. La apertura aumentó el premio por educación en Chile durante el período que se analiza. Este fenómeno, aparentemente, fue más allá de transferencias tecnológicas o de un progreso técnico sesgado sectorialmente. Los cambios en la estructura productiva de la economía pueden ser una fuerza importante detrás del aumento en la desigualdad salarial. Esto no implica, por cierto, que se deba evitar la apertura comercial. Por el contrario, gran parte del éxito de la economía chilena durante la última década está relacionada con la liberalización del comercio.

Las maneras precisas en las que el comercio afectó la desigualdad salarial es algo que no se ha podido estudiar a fondo en este trabajo. Creemos que se debe continuar investigando en esta área. Los nexos exactos son vagos. La globalización, por ejemplo, tiene otra dimensión, la inversión directa extranjera. Esta inversión no sólo llegó a las actividades relacionadas con recursos naturales, sino también al sector manufacturero y bancario. Si las 'tecnologías' de estos inversores necesitan de trabajo calificado, el precio relativo de este insumo puede aumentar muy significativamente.

Finalmente, hay claros indicios de que el aumento en la oferta relativa de graduados universitarios reduce la desigualdad salarial. Ya que las dotaciones de factor parecen ser muy importantes en la evolución de la desigualdad salarial, se pueden seguir investigando otras causas. El rol del sector no transable en la evolución de la desigualdad salarial es algo que merece análisis. Pero asimismo otras explicaciones más técnicas. Entre ellas, pueden haber funciones de producción que no son homogéneas de grado uno y la reversión de la intensidad de los factores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aedo, C.; y Lagos, L. F. (1984). "Protección efectiva en el sector manufacturero". Documento de Trabajo, Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Santiago, Chile.
- Banco Central de Chile. *Indicadores económicos y sociales 1960-1988*. Santiago, 1990.
- Banco Central de Chile. *Boletín Mensual*. Santiago, varios números.
- Beyer, H. (1995). "Logros en pobreza. ¿Frustración en la igualdad?" *Estudios Públicos*, 60, pp. 15-33.
- (1997). "Distribución del ingreso. Antecedentes para la discusión". *Estudios Públicos*, 65, pp. 5-58.
- Borjas, G.; y Ramey, V. A. (1994). "Time series evidence on the sources of trends in wage inequality". *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 84 (2), pp. 10-16.
- Campbell, J.; y Perron, P. (1991). "Pitfalls and opportunities: What macroeconomists should know about unit roots". *NBER Macroeconomics Annual 1991*. Cambridge, MA: The MIT Press, pp. 141-201.
- Cauas, J.; De la Cuadra, S. (1981). "La política económica de la apertura al exterior en Chile". *Cuadernos de Economía*, N° 54-55, pp. 195-231.
- Corbo, V. (1994). "Lessons from the Chilean stabilization and recovery". En Bosworth, Dornbusch y Labán (eds.), *The Chilean economy: Policy lessons and challenges*. Brookings Institution. Washington. D.C., pp. 29-80.
- Cox Edwards, A.; y Edwards, S. (1996). "Trade liberalization and unemployment: Policy issues and evidence from Chile". *Cuadernos de Economía*, N° 99, agosto, pp. 227-250.
- Gottschalk, P.; y Smeeding, T. (1997). "Cross-national comparisons of earnings and income inequality". *Journal of Economic Literature*, 35, pp. 633-687.

- Greene, W. (1993). *Econometric analysis*. Nueva York: McMillan (2ª edición).
- Katz, L.; Murphy, K. (1992). "Changes in relative wages, 1963-1987: Supply and demand factors". *Quarterly Journal of Economics*, 107 (1), pp. 35-78.
- Krueger, A.; Lary, H.; Monson, T.; y Akrasanee, N. (eds.) (1981). *Trade and employment in developing countries*, Vol. 1. *Individual studies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Larraín, F. (1991). "Public sector behaviour in highly indebted country: The contrasting Chilean experience". En *The public sector and the Latin American crisis*. San Francisco: International Center for Economic Growth, ICS Press, pp. 89-136.
- Leamer, E. (1995). "The search of Stolper-Samuelson effects". Universidad de California, Los Angeles, mimeo.
- Meller, P.; y Tokman, A. (1996). "Apertura comercial y diferencial salarial en Chile". En P. Meller (ed.), *El modelo exportador chileno*. Santiago: Chile, CIEPLAN, pp. 87-139.
- Murphy, K.; y Welch, F. (1993). "Inequality and wages". *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 83 (2), pp. 104 -109.
- Phillips, P. C. B., Ouliaris, S. (1990). "Asymptotic properties of residual based tests for cointegration". *Econometría*, 58 (1), pp. 165-193.
- Robbins, D. (1994). "Relative wage structure in Chile, 1957-1992: Changes in the structure of demand for schooling". *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, pp. 49-78.
- Rojas, P. (1997). "Determinantes del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile". En F. Morandé y R. Vergara (eds.). *Análisis empírico del crecimiento en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos e ILADES.
- Sachs, J.; Shatz, H. (1996). "US trade with developing countries and wage inequality". *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 86 (2), pp. 234-239.
- Topel, R. H. (1994). "Regional labor markets and determinants of wage inequality". *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 84 (2), pp. 17-22.
- Wood, A. (1997). "Openness and wage inequality in developing countries: The Latin American challenge to East Asian conventional wisdom". *The World Bank Economic Review*, 11 (1), pp. 33-58. □

EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD DE INGRESOS: UNA NUEVA MIRADA*

Harald Beyer

La desigualdad en Chile es alta. Ella es producto de una elevada participación del 10% más rico de la población en el ingreso nacional. Ésta es, sin embargo, una parte de la historia. La fuente directa de la desigualdad de los hogares son los ingresos del trabajo y no los del capital como comúnmente se cree. Una situación que, por lo demás, es similar a la de toda América Latina. Si uno descompone la distribución de los ingresos en nuestro país se encuentra con que ésta en su parte inferior no es demasiado distinta de la que se observa en países mucho más igualitarios. La parte superior de la distribución, sin embargo, se dispersa significativamente. Ello se explica porque el impacto de la educación apenas se nota para aquellos que tienen 12 o menos años de educación. La curva de ingresos para este grupo es prácticamente plana. Sólo a partir de la educación superior tiene un año adicional de educación un impacto significativo en los ingresos de las personas.

Este comportamiento de los ingresos se traduce en un alto retorno privado a la educación universitaria y en un bajo retorno de otros tipos de educación. Es así como en enseñanza básica un año adicio-

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 levemente modificada de artículo del mismo nombre publicada por el autor en Serie Documentos de Trabajo, Centro de Estudios Públicos, N° 297, agosto 1999.

nal de educación tiene un efecto marginal sobre los salarios de 6%. En la enseñanza media este retorno adicional es del orden de un 10% mientras que en la educación superior éste se empuja a una cifra del orden de 22%. Esta estructura relativa es poco común y en países más desarrollados es habitualmente inversa. Las implicancias llaman la atención. Por ejemplo, mientras en Europa una persona con educación universitaria gana aproximadamente 1,8 vez lo que gana una persona con estudios de básica, en Chile esa relación es de 5,5 veces.

Esta situación no siempre ha sido así en nuestro país. En 1960 los retornos privados marginales a la educación básica y media estaban en torno al 10 y 20%, respectivamente. Los de la educación universitaria se empujaban al 13%. Estos fuertes cambios están a la base de las relativamente mayores desigualdades que se observan en el Chile de los 90 que en el de los 60. Esta estructura de retornos unida a las diferencias todavía importantes en la escolaridad de los chilenos contribuyen a explicar parte importante de las mayores desigualdades que se observan en Chile y, en general, en América Latina respecto del resto del mundo.

I. INTRODUCCIÓN

La desigualdad de ingresos es un tema que preocupa. La preocupación tiene su origen en que Chile tiene una distribución del ingreso que, en términos comparativos, es muy desigual. Además, a pesar de que hasta antes de la crisis económica del año 1999, la economía chilena había experimentado tasas extraordinariamente altas de crecimiento, la desigualdad se resiste a caer. Chile comparte estos altos niveles de desigualdad con, prácticamente, toda América Latina. La razón de esta desigualdad no es clara. Aunque es común escuchar que las causas de esta desigualdad hay que buscarlas en una alta concentración de la propiedad, la evidencia al respecto no es demasiado conclusiva. En un reciente análisis, por ejemplo, el BID concluye que esta situación de desigualdad en América Latina está lejos de deberse a la concentración, en unas pocas manos, de una proporción desmedidamente alta de los activos¹. La explicación hay que buscarla, más bien, en las significativas diferencias salariales que recorren América Latina. Para el promedio de América Latina el coeficiente Gini², una medida

¹ Véase BID (1998).

² Este coeficiente fluctúa entre 0 y 1. Mientras más se acerca a 0, menor es la desigualdad de ingresos.

tradicional de desigualdad de ingresos, es 0,51 si se calcula utilizando los ingresos del trabajo de los hogares. Si se calcula utilizando todos los ingresos de los hogares, este coeficiente alcanza a 0,52³. Entonces, más allá de lo desigual que se puedan distribuir los ingresos del capital, la fuente directa de la desigualdad de los hogares son los ingresos del trabajo. Si estos se distribuyesen de una manera más igualitaria, la situación de desigualdad en Chile y, en general, en América Latina estaría en niveles más parecidos a los de países europeos o del sur de Asia.

Por supuesto, de aquí no puede desprenderse que el impacto de los ingresos del capital sobre la desigualdad sea irrelevante. Más bien, que los eventuales efectos, si los hay, son indirectos; por ejemplo, a través de su impacto en la estructura productiva del país. Este es un tema que no ha sido suficientemente explorado en la literatura especializada y hay apenas hipótesis preliminares. En principio, la estructura productiva del país determina la demanda relativa de trabajadores calificados y no calificados. Dadas las ofertas de estos tipos de trabajadores (ajustadas por calidad), se definen los salarios relativos de la economía. Ahora bien, la evolución de la estructura productiva es difícil de predecir. Depende de muchos aspectos. Entre otros, de las ventajas comparativas de un país y de sus políticas comerciales, de su sistema financiero, tal vez de las propias ofertas relativas de trabajadores calificados y no calificados y, por qué no, de los ingresos del capital en cada uno de los sectores productivos, especialmente en los sectores no transables y de recursos naturales.

En la sección siguiente, la más elaborada de este estudio, presentamos evidencia respecto de lo desigual que son los ingresos del trabajo en Chile y cómo la correlación entre estos y el nivel de educación de las personas es débil para la educación básica y media y fuerte para la educación superior. El resultado es que los retornos privados de años adicionales de educación básica y media son bajos mientras que los de educación superior son muy altos. Estas importantes diferencias en los retornos a la educación amplifican las desigualdades de ingreso que introducen naturalmente las aún significativas brechas educacionales existentes entre ricos y pobres. Se muestra, además, que el retorno privado a la educación superior ha sido siempre relativamente alto y que en las últimas décadas éste incluso ha subido mientras que los retornos de la educación básica y media se han reducido.

En la tercera sección de este estudio se presenta alguna evidencia preliminar de que tanto las diferencias en la escolaridad como en el retorno

³ Estos datos provienen de BID (1998).

de la educación pueden explicar una proporción importante de las variaciones, que se observan entre países, en la desigualdad de ingresos. Son, precisamente, estos altos retornos relativos de la educación superior los que requieren de una explicación más acabada. La cuarta sección contiene las conclusiones.

II. LA DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO EN CHILE

La dimensión de la desigualdad

El Cuadro N° 1 deja en claro, nos parece, que la desigualdad de ingresos en América Latina y, en particular, en Chile es comparativamente alta. Chile aparece con una desigualdad especialmente marcada porque la información presentada es de personas y no de hogares. Además, recoge ingresos y no gastos. Que, en Chile, simultáneamente el número de niños por hogar sea más alto en los hogares de bajos ingresos y que la proporción de personas ocupadas por hogar sea mayor en los hogares de altos ingresos hace que la distribución de ingresos de los hogares sea menos desigual que la de personas.

CUADRO N° 1: DESIGUALDAD DE INGRESOS EN DISTINTAS REGIONES GEOGRÁFICAS EN LOS 90⁴

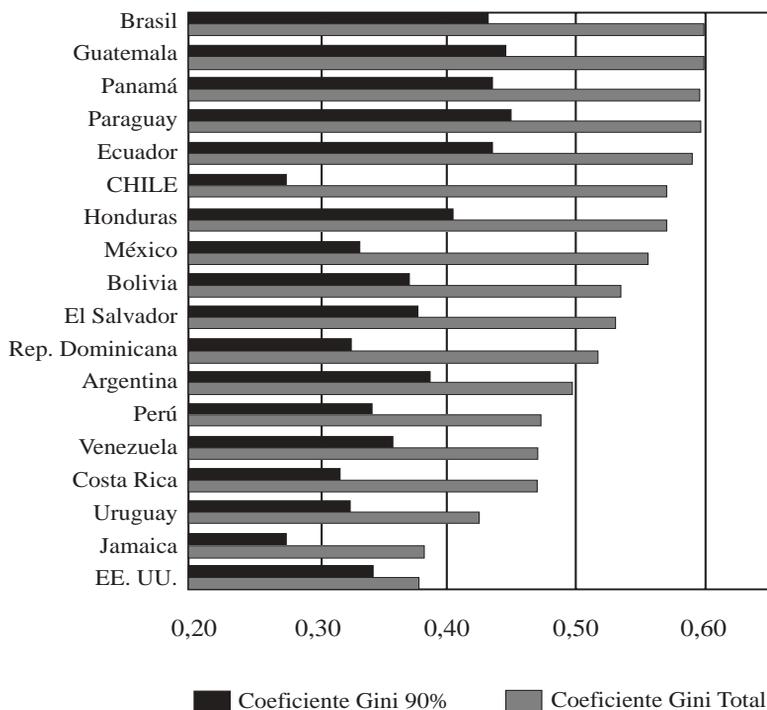
Región	Participación en ingreso nacional por quintil de ingresos				
	Gini	1	2	3 y 4	5
África al Sur del Sahara	46,95	5,15	8,94	33,54	52,37
América Latina y el Caribe	49,31	4,52	8,70	33,84	52,94
Asia Oriental y el Pacífico	38,09	6,84	11,30	37,53	44,33
Asia del Sur	31,88	8,76	12,91	38,42	39,91
Europa del Este	28,94	8,83	13,36	40,01	37,80
Medio Oriente y África Norte	38,03	6,90	10,91	36,84	45,35
Países Industrializados y en desarrollo de altos ingresos	33,75	6,26	12,15	41,80	39,79
Chile	56,49	3,52	6,62	28,91	60,95

Fuente: Deininger and Squire (1996).

⁴ Los datos para las distintas regiones provienen de diversos estudios. Algunos son a nivel de hogares. Otros a nivel de personas. También los hay de gastos e ingresos. Estos últimos, a su vez, en ocasiones son brutos y en otras netos. En estricto rigor, ellos no son comparables y, por lo tanto, los promedios presentados no son estrictamente correctos. Con todo, como veremos más adelante, estas discrepancias metodológicas no afectan las tendencias.

El Gráfico N° 1, tomado del informe sobre desigualdad en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo, deja en evidencia que en la región, y especialmente en Chile, esta desigualdad es producto de una elevada participación del 10% más rico de la población en el ingreso nacional. Si se elimina este grupo del cálculo del coeficiente Gini, su valor cae considerablemente en todos los países de la región. Para Chile, si bien nos asisten algunas dudas sobre los valores efectivos⁵, la caída en este coeficiente es particularmente notable. Es habitual que no se encuentran análisis más detallados de este 10% más rico de la población y, generalmente, se lo trata como un grupo homogéneo. Sin embargo, está compuesto por un grupo tremendamente heterogéneo de hogares e individuos al grado de que, como lo sugiere el Cuadro N° 2, los niveles de desigualdad al interior de este grupo en Chile son relativamente importantes, sobre todo si se considera la distribución individual de ingresos.

GRÁFICO N° 1: COEFICIENTE GINI EN AMÉRICA LATINA EXCLUYENDO AL 10% MÁS RICO DE LA POBLACIÓN



Fuente: BID (1998).

⁵ Véase Cuadro N° 2.

CUADRO N° 2: MEDIDAS DE DESIGUALDAD PARA DISTINTOS GRUPOS DE LA POBLACIÓN (SOBRE LA BASE DE INGRESOS MONETARIOS EN 1994)

	Toda la población		90% de menores ingresos		10% de mayores ingresos	
	Hogares	Individuos	Hogares	Individuos	Hogares	Individuos
Quintil 1	4,5%	3,2%	6,3%	5,0%	12,1%	9,4%
Quintil 2	8,5%	6,5%	11,8%	10,0%	12,2%	11,1%
Quintil 3	12,3%	10,4%	17,1%	15,4%	14,9%	13,4%
Quintil 4	19,0%	17,4%	23,4%	23,8%	21,7%	18,0%
Quintil 5	55,8%	62,4%	41,4%	45,8%	39,1%	48,0%
Gini	0,498	0,576	0,346	0,397	0,289	0,380

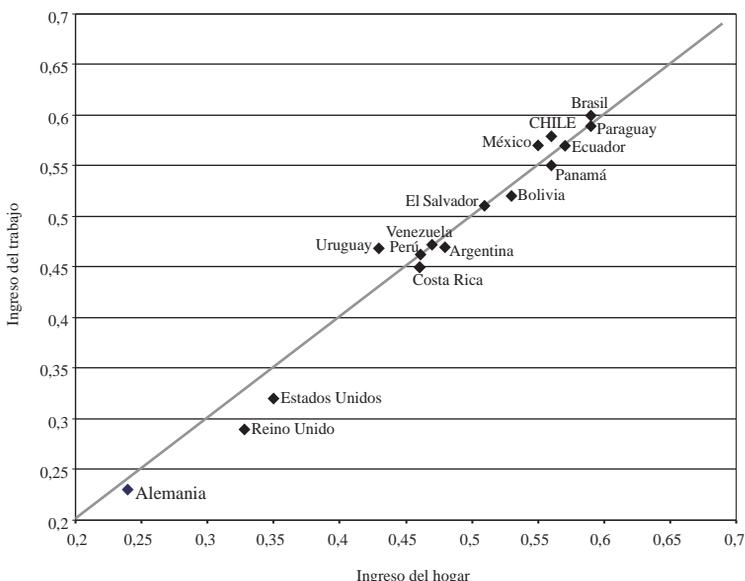
Nota: Hogares se ordenan de acuerdo a ingreso per cápita. Porcentajes corresponden a participación en ingreso nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1994.

El Cuadro N° 2, además de revelar que en el 10% de mayores ingresos de la población es tremendamente heterogéneo desde el punto de vista de sus ingresos, sugiere que en todos los grupos considerados los hogares de menor ingreso (per cápita) tienden a tener un número mayor de individuos viviendo en el hogar. Esto explica que, en todos los grupos, la distribución individual de los ingresos sea más desigual que la de los hogares.

Que la distribución del ingreso de la población que excluye al 10% de los hogares o personas de más altos ingresos se acerca más a la que rige en otros lugares del mundo, puede inducirnos a pensar de que la causa fundamental de la abrumadora desigualdad de ingresos en Chile y, en general, en América Latina tiene su origen en la concentración de los ingresos del capital en unas pocas manos. La evidencia, tal como la refleja el Gráfico N° 2, revela que esta desigualdad, sin embargo, está fuertemente correlacionada con los ingresos del trabajo. Ello también ocurriría en países más desarrollados como sugiere la información presentada para Alemania, Reino Unido y Estados Unidos. Por otra parte, la evidencia disponible, si bien escasa, sugiere que la correlación entre activos físicos y desigualdad es tenue. Por ejemplo, Rodrik (Cuadro N° 5, 1996) presenta algunos datos de concentración de la tierra y desigualdad de ingresos alrededor de 1960 para un grupo pequeño de países. La correlación entre ambas medidas es mucho más débil que la sugerida en el Gráfico N° 2.

GRÁFICO N° 2: CONCENTRACIÓN DE INGRESOS TOTALES E INGRESOS DEL TRABAJO (MEDIDO POR EL COEFICIENTE GINI)



Por otra parte, tampoco la concentración accionaria parece ser especialmente importante en la distribución del ingreso. Burki y Perry (1998) presentan antecedentes que muestran que la concentración de la propiedad en las diez empresas más grandes de Chile es inferior a la de países como Alemania, Bélgica, Dinamarca, España y Suiza, los que tienen distribuciones del ingreso menos desiguales que Chile. No pretendemos concluir, a partir de estos antecedentes, que la propiedad en Chile o América Latina está muy dispersa. Más bien buscamos restarle dramatismo a la afirmación de que la concentración de los activos es tan exagerada que, en gran medida, determina la desigual distribución del ingreso observada en la región.

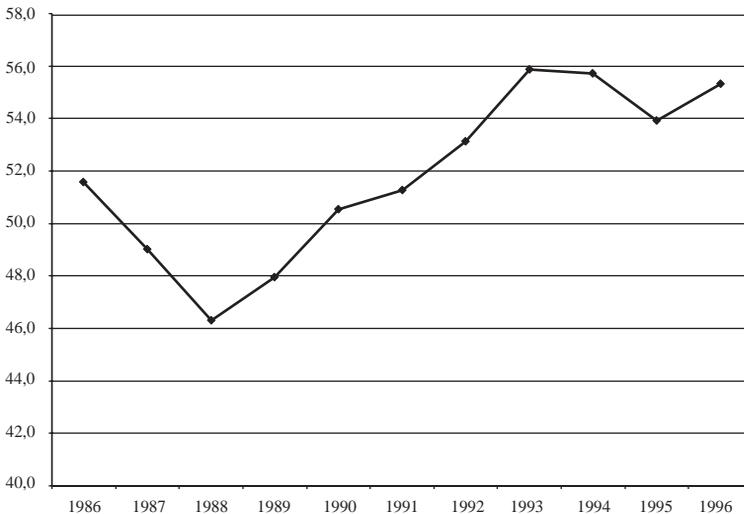
Centrar el análisis en la distribución de los ingresos del trabajo tiene, además, un sentido adicional si se piensa que en los países desarrollados los ingresos del capital no superan más de 1/3 de los ingresos nacionales y que, en general, la participación de los ingresos del capital en los países menos desarrollados es superior a estas cifras⁶. De ahí que es plausible argumentar que los ingresos del trabajo aumentarán en importancia a

⁶ Esta diferencia puede ser el resultado de una mala medición de los ingresos del trabajo por la presencia de trabajadores independientes o una economía informal significativa.

medida que un país se desarrolla. Esta argumentación, sin embargo, exige cierta cautela porque contrasta con una de las regularidades empíricas sugerida por Kaldor (1963)⁷; esto es, que la participación del capital en el ingreso nacional permanece relativamente estable en el tiempo. Kaldor, también, argumentaba que la rentabilidad del capital permanece inalterada con el crecimiento económico. Esta regularidad, sin embargo, no parece sostenerse empíricamente. La rentabilidad del capital cae a medida que los países crecen (Barro y Sala-i-Martin, 1995) por lo que es probable que los ingresos del capital pierdan importancia relativa con el desarrollo económico.

Cabe hacer notar que en los últimos años, tal como lo sugiere el Gráfico N° 3, ha habido en Chile un aumento de la participación de los ingresos del trabajo en el ingreso nacional⁸. Sabemos que ésta no se ha traducido en un cambio en la distribución del ingreso en el país; ésta se ha mantenido relativamente estable en el mismo período (Valdés, 1999).

GRÁFICO N° 3: PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO EN EL INGRESO NACIONAL



⁷ Citado en Barro y Sala-i-Martin (1995).

⁸ Este gráfico se ha construido sobre la base de cuentas nacionales. Se le ha sumado al ingreso de los asalariados una estimación de ingresos de los trabajadores independientes. Ésta se ha calculado imputándoles a los trabajadores independientes un salario promedio equivalente al de los asalariados. Se ha supuesto que la carga tributaria indirecta neta recae en trabajadores y capital en proporción a su contribución al ingreso nacional.

Tomando todos estos antecedentes en conjunto es que parece razonable sostener que la situación de desigualdad en América Latina y, por supuesto, en Chile se explica fundamentalmente por la distribución de los ingresos del trabajo.

¿Cómo se distribuyen los ingresos del trabajo?

La combinación de los Cuadros N° 3, 4 y 5 deja en evidencia lo desigual que se distribuyen los ingresos del trabajo en Chile. Específicamente, el Cuadro N° 3 muestra que incluso al nivel de los asalariados esta distribución es muy desigual.

CUADRO N° 3: DISTRIBUCIÓN PERSONAL DEL INGRESO DE LOS HOMBRES EN 1994⁹

	Trabajadores independientes, asalariados y empresarios ¹⁰	Trabajadores independientes y asalariados	Asalariados
Quintil 1	4,8	5,5	6,1
Quintil 2	7,7	8,7	8,5
Quintil 3	11,0	12,4	12,9
Quintil 4	17,1	18,6	18,7
Quintil 5	59,4	54,8	53,8
Gini	0,527	0,479	0,464

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 1994.

Los Cuadros N° 4 y 5 nos entregan una perspectiva comparada de la desigualdad entre los asalariados hombres y mujeres. La información de las mujeres hay que tomarla con cautela por los diversos grados de participación laboral y experiencia efectiva que existe entre países. Chile, por ejemplo, tiene una participación laboral femenina comparativamente baja, incluso desde una perspectiva latinoamericana, y con interrupciones frecuentes.

A través de estos cuadros se busca comparar entre países las características de sus respectivas distribuciones. Dado que estamos interesados

⁹ Incluye todos aquellos trabajadores que trabajan 40 horas y más.

¹⁰ Cabe hacer notar que se considera todo el ingreso declarado por los empresarios para estimar esta distribución. Parte de estos ingresos, sin embargo, corresponden estrictamente a compensaciones por inversiones previas.

de modo especial en relaciones de regresión (la distribución de los salarios condicional a un conjunto de características individuales observables) y no en totales poblacionales, la información sólo recoge estimaciones no ponderadas. Se utilizan en la comparación cuartiles (se divide los asalariados en cuatro grupos iguales) y deciles (se divide los asalariados en diez grupos iguales)¹¹. Específicamente, se comparan las razones entre los valores de los cuartiles y deciles inferiores y superiores y el valor de la mediana (valor que separa a los asalariados en dos grupos iguales) de cada distribución salarial. Para cada país esto permitiría tener, por analogía con el coeficiente de variación, indicadores de desigualdad de tipo $CV_u = (Q_{1-u} - Q_u) / Q_{0,50}$, con $0 < u < 0,50$. Como referencia, el Cuadro N° 4 presenta los coeficientes Gini para los distintos países. Estos se han calculado sobre bases distintas, lo que debe tenerse presente a la hora de las comparaciones. Las demás columnas, en cambio, están construidas sobre bases comparables, estas son los salarios de hombres y mujeres que trabajan tiempo completo y que tienen entre 25 y 59 años.

Estos cuadros revelan que Chile tiene una distribución de ingresos que en su parte inferior no es demasiado distinta de la de los demás países considerados. Si bien los grados de dispersión en esta parte de la distribución son algo mayores que en Francia u Holanda, también ocurre que son menores que en Canadá y Estados Unidos y similares a los del Reino Unido, Israel o España. En la parte superior de la distribución, en cambio, las diferencias entre Chile y los demás países son muy marcadas. Estas diferencias, aunque todavía razonables, ya se empiezan a notar antes de llegar al cuartil superior de la distribución y definitivamente se disparan en la parte superior de la distribución como lo sugiere la cuarta columna. Esta situación se da tanto para los hombres como para las mujeres aunque en estas últimas las diferencias son algo menos pronunciadas. Debe recordarse, sin embargo, que la participación laboral de la mujer en Chile está concentrada en los niveles educacionales más altos, lo que ayuda a comprimir la distribución salarial¹². Estas diferencias, desde luego importantes, se hacen aún más notorias al considerar el último 10% de los asalariados. Hemos dicho que el grupo de mayores ingresos es muy heterogéneo. Algo similar se puede afirmar respecto del 10% de personas que obtienen los

¹¹Algunos países no reportan los ingresos en forma continua sino que en rangos para ingresos más altos. Ello hace poco recomendable trabajar con los momentos de la distribución.

¹²Sobre este punto véase Beyer (1995).

mayores salarios. Para los hombres, por ejemplo, la razón entre el decil superior y la mediana de este grupo de ingresos es 2,25 veces. Por otra parte, $Q_{0,99}/Q_{0,90}$ es igual a 3,6 veces. Por consiguiente, $Q_{0,99}/Q_{0,50}$ es igual a 11,2 veces y $Q_{0,99}/Q_{0,10}$ es igual a 21,2 veces.

CUADRO N° 4: INGRESO RELATIVO DE LOS HOMBRES RESPECTO MEDIANA EN LOS 90 (TRABAJAN TIEMPO COMPLETO, TIENEN ENTRE 25 Y 59 Y SON ASALARIADOS)

	Decil inferior	Cuartil inferior	Cuartil superior	Decil superior	Gini
Alemania	0,58	0,79	1,30	1,70	0,262 ^s
Australia	0,57	0,75	1,28	1,59	0,417 ^d
Bélgica	0,65	0,80	1,35	1,89	0,269 ^e
Canadá	0,39	0,68	1,35	1,70	0,277 ^d
Dinamarca ^a	0,34	0,79	1,26	1,61	0,332 ^d
España	0,48	0,75	1,34	1,78	0,259 ^{b/i}
Finlandia ^a	0,12	0,75	1,31	1,78	0,261 ^e
Francia	0,67	0,80	1,36	1,97	0,342 ^{b/d}
Holanda	0,70	0,83	1,25	1,65	0,294 ^f
Israel	0,49	0,66	1,55	2,29	0,366 ^{c/e}
Italia ^a	0,50	0,82	1,27	1,82	0,321 ^e
Luxemburgo	0,66	0,79	1,36	1,67	0,271 ^b
Noruega ^a	0,33	0,78	1,27	1,67	0,331 ^e
Polonia	0,60	0,76	1,38	1,89	0,331 ^h
Suecia	0,56	0,81	1,29	1,72	0,324 ^e
Taiwan	0,61	0,79	1,35	1,78	0,308 ⁱ
Reino Unido	0,58	0,74	1,36	1,85	0,324 ^g
EE.UU.	0,37	0,61	1,47	2,06	0,379 ^d
Chile	0,53	0,67	1,69	3,12	0,576 ^j

a: Incluye trabajadores part-time; b: década de los 80; c: urbano; d: sobre hogares e ingresos brutos; e: sobre hogares e ingresos netos; f: sobre hogares equivalentes e ingresos netos; g: sobre personas equivalentes e ingresos netos; h: sobre personas e ingresos brutos; i: sobre hogares y gasto neto; j: sobre personas e ingresos netos.

Fuente: Peracchi, 1999. Para Chile, elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1994. Los Gini provienen de Deinger y Squire (1996).

CUADRO N° 5: INGRESO RELATIVO DE LAS MUJERES RESPECTO MEDIANA EN LOS 90 (TRABAJAN TIEMPO COMPLETO, TIENEN ENTRE 25 Y 59 Y SON ASALARIADAS)

	Decil inferior	Cuartil inferior	Cuartil superior	Decil superior
Alemania	0,48	0,73	1,24	1,55
Australia	0,59	0,80	1,29	1,56
Bélgica	0,58	0,76	1,31	1,65
Canadá	0,38	0,65	1,38	1,82
Dinamarca ^a	0,28	0,64	1,23	1,47
España	0,24	0,57	1,50	2,01
Finlandia ^a	0,66	0,85	1,23	1,59
Francia	0,45	0,75	1,33	1,69
Holanda	0,60	0,82	1,18	1,40
Israel	0,52	0,69	1,51	2,18
Italia ^a	0,29	0,63	1,26	1,47
Luxemburgo	0,59	0,74	1,32	1,68
Noruega ^a	0,21	0,60	1,31	1,57
Polonia	0,64	0,78	1,31	1,78
Suecia	0,35	0,80	1,21	1,45
Taiwan	0,59	0,74	1,44	2,08
Reino Unido	0,58	0,75	1,39	1,84
EE.UU.	0,37	0,62	1,43	2,05
Chile	0,57	0,74	1,71	2,86

a: Incluye part-time.

Fuente: Peracchi, 1999. Para Chile, elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1994.

Educación e ingresos del trabajo

La desigual distribución de los ingresos del trabajo nos hace preguntarnos por el papel que, en esto, juega la educación. Los Gráficos N° 4 y 5 constituyen un buen punto de partida para llevar a cabo este análisis. Ellos dejan en evidencia que aquellos que cursan la educación superior tienen la posibilidad de ver aumentados significativamente sus ingresos. La curva implícita que se forma en este nivel educativo tiene características exponenciales. En cambio, en la educación básica y media, años adicionales de educación tienen efectos relativamente marginales. La falta de graduación en el impacto de la educación sobre los ingresos del trabajo seguramente marca la distribución de los ingresos en Chile¹³. Ella es especialmente notoria entre los hombres.

¹³ Posiblemente, entender cabalmente dicha falta de graduación sea uno de los desafíos más importantes de la investigación sobre la distribución del ingreso.

GRÁFICO N° 4: INGRESOS DEL TRABAJO HOMBRES
(VIVEN EN LA CIUDAD, TRABAJAN MÁS DE 40 HORAS Y TIENEN ENTRE 25 Y 54 AÑOS: EN BASE A CASEN 1994)

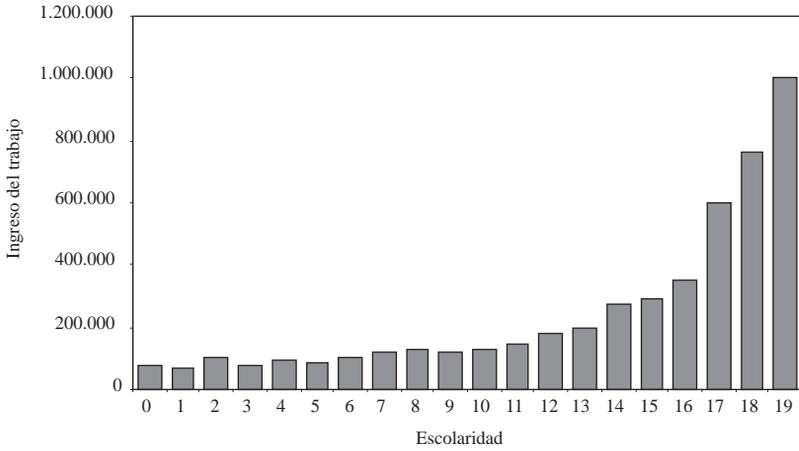
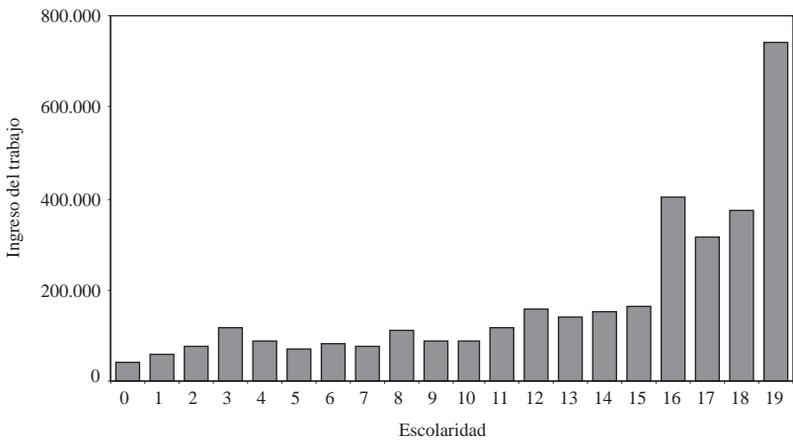


GRÁFICO N° 5: INGRESOS DEL TRABAJO MUJERES
(VIVEN EN LA CIUDAD, TRABAJAN MÁS DE 40 HORAS Y TIENEN ENTRE 25 Y 54 AÑOS: EN BASE A CASEN 1994)



La marcada diferencia de ingresos de las personas según su nivel de educación, especialmente entre aquellos que tienen educación superior y los que no la tienen se traduce en una segmentación económica que claramente está definida por la educación. El Cuadro N° 6 refleja adecuadamente esta afirmación. En primer lugar, se ve que hay una clara correspondencia entre quintil de ingreso y promedio de escolaridad. En segundo lugar, los valores del coeficiente de variación (la razón entre la desviación estándar y el promedio de la escolaridad) y de los cuartiles inferior ($Q_{0,25}$) y superior ($Q_{0,75}$), que resultan de ordenar los asalariados en cada quintil según su nivel educacional en cuatro grupos iguales, sugieren que las “filtraciones” son escasas. Por ejemplo, para el primer quintil un valor de $Q_{0,75}$ igual a 10 significa que de los asalariados de menor ingreso tienen menos de 10 años de educación. Un valor de $Q_{0,25}$ igual a 12 años para los asalariados del quinto quintil significa que de ellos tienen 12 o más años de educación. Un bajo nivel de educación asegura con una probabilidad alta un lugar en el primer quintil. En cambio, la educación superior casi en forma automática deja a una persona en el quintil más alto de ingresos. Estamos en Chile, entonces, en presencia de una estructura de ingresos que está muy marcada por la educación.

CUADRO N° 6: ESCOLARIDAD Y QUINTIL SALARIAL
(HOMBRES QUE TIENEN ENTRE 25 Y 59 AÑOS Y QUE TRABAJAN 40 O MÁS HORAS SEMANALES)

	Promedio	Coeficiente de variación	$Q_{0,25}$	$Q_{0,75}$
Quintil 1	7,3	0,50	5	10
Quintil 2	8,6	0,41	6	12
Quintil 3	9,7	0,36	7	12
Quintil 4	11,3	0,30	9	13
Quintil 5	14,1	0,24	12	17
Todos	10,1	0,42	7	12

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1994.

Todos esperan que las personas de mayor nivel educacional tengan ingresos más altos que las personas menos educadas, pero como lo muestra el Cuadro N° 7 las diferencias en Chile superan largamente a la de otros países. Este cuadro compara el salario de una persona con estudios universitarios completos y una que tiene a lo más educación básica completa. Lo

hace en distintos segmentos de la distribución de los dos tipos de asalariados. Específicamente, se los divide en cuatro grupos de igual tamaño ordenados según salario. Así, por ejemplo, el cuartil inferior corresponde al 25% de menores ingresos para ambos tipos de asalariados. Las razones que se comparan son las de los salarios que separan a cada grupo al interior de los dos tipos de asalariados.

El 'premio' a la educación universitaria es claramente más alto en Chile que en los otros países considerados en una proporción que va aproximadamente de 2 a 1 hasta, en algunos casos, 4 a 1. Los datos también permiten concluir que la dispersión relativa de los salarios de personas con educación universitaria en Chile es un poco más alta que en los otros casos. No cabe duda que las diferencias educacionales que existen en el país y que introducen una casi natural desigualdad de ingresos en Chile o en cualquier otro país se ven acentuadas por este gran premio.

CUADRO N° 7: RAZÓN ENTRE EL SALARIO UNIVERSITARIO Y EL DE BÁSICA EN LOS 90 (ASALARIADOS HOMBRES QUE TRABAJAN TIEMPO COMPLETO Y TIENEN ENTRE 25 Y 59 AÑOS)

	Cuartil inferior	Mediana	Cuartil superior
Alemania	1,35	1,58	1,78
Australia	1,46	1,41	1,36
Bélgica	1,39	1,59	1,81
Canadá	1,87	1,74	1,58
Dinamarca ^a	2,48	1,60	1,65
España	1,92	1,83	1,76
Finlandia ^a	2,36	2,11	2,03
Francia	1,72	2,04	2,51
Holanda	1,52	1,60	1,72
Israel	1,80	2,15	2,39
Italia ^a	1,73	1,70	2,08
Luxemburgo	1,82	1,98	2,00
Noruega ^a	1,40	1,33	1,48
Polonia	1,72	1,89	2,01
Taiwan	1,52	1,59	1,71
Reino Unido	1,53	1,72	1,80
EE.UU.	2,69	2,50	2,44
Chile ¹⁴	3,60	5,50	6,67

a: Incluye asalariados part-time.

Fuente: Peracchi, 1999. Para Chile, elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1994.

Los Cuadros N° 6 y 7 y el Gráfico N° 4 dejan en evidencia un bajo retorno relativo de la educación básica y media. Ello queda en evidencia en el Cuadro N° 8.

CUADRO N° 8: RETORNO DE LA EDUCACIÓN SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD ALCANZADO

Variables	Coefficientes
C	9,941
Esc ₁	0,0599
Esc ₂	0,0383
Esc ₃	0,1210
Exp	0,0327
Exp ²	-0,00043
EscExp	-0,0001716
Vive ciudad	0,317
Jefe de hogar	0,235
R ² ajustado	0,461

Nota: Todos los coeficientes son estadísticamente significativos al 1%.

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 1994.

La estimación del Cuadro N° 8 se ha hecho sobre la base de suponer que los retornos de la educación difieren según el nivel educacional de la persona. Específicamente se ha partido de la base que la educación básica, media y superior tienen retornos distintos. La estimación específica se ha realizado utilizando una regresión lineal del tipo *spline*. Ello supone darle continuidad a la función de salarios estimada, de modo que el retorno de la educación universitaria, por ejemplo, es la suma de Esc₁, Esc₂ y Esc₃. Por otra parte, Esc₁ corresponde al retorno de la educación básica¹⁴. Además de incluir estas tres variables, la estimación econométrica incluye experiencia aparente (edad de la persona – años de educación – 6), experiencia aparente al cuadrado y variables muda que valen 1 si la persona es jefe de hogar y vive en la ciudad o cero en caso contrario. Se incluye también una variable interactiva entre experiencia y educación. Los resultados presentados en el Cuadro N° 8 sugieren precisamente que hay cambios importantes en los retornos privados de la educación dependiendo del nivel educacional de una persona. Años adicionales de educación en la enseñanza básica tienen

¹⁴ Para detalles de esta estimación, véase Beyer (1999).

un efecto marginal sobre los salarios de 6%. En la enseñanza media este retorno adicional es del orden de un 10% mientras que en la educación superior éste se empina a una cifra del orden de 22%. Estos retornos marginales consideran sólo los costos de oportunidad de la educación, esto es el ingreso que se deja de percibir mientras se sigue estudiando. No incluyen, por lo tanto, los costos directos de la enseñanza y tampoco ajustes por desempleo que interrumpa el flujo de ingresos de una persona¹⁵. Si bien la incorporación de estos elementos es pertinente para el cálculo de los retornos efectivos de la educación, cabe hacer notar que la desigualdad de ingresos se mide independientemente de dichos aspectos¹⁶. Estas diferencias en los retornos de la educación son importantes y, desde luego, no son comunes. Una perspectiva en el tiempo arroja luces sobre este tema.

Distribución del ingreso y educación: Las últimas cuatro décadas

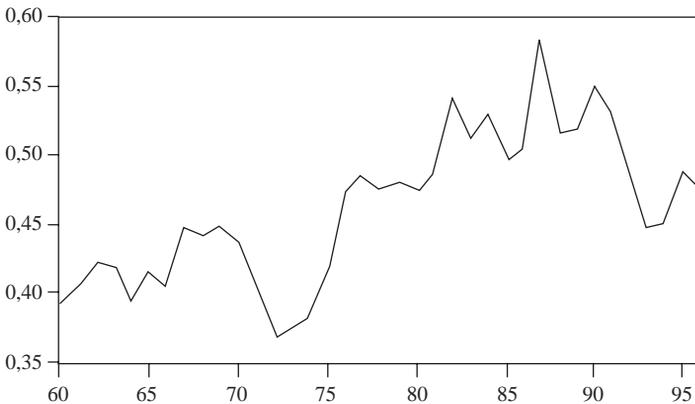
Chile nunca ha tenido una distribución de ingresos de la que podamos sentirnos orgullosos. Es cierto que la afirmación es difícil de respaldar porque en el nivel nacional sólo existen mediciones sistemáticas de desigualdad a partir de 1987. Antes, apenas datos aislados. Los que se pueden rescatar sugieren que la desigualdad en el país es algo mayor ahora que en los 60 (Beyer, 1997, y Deininger y Squire, 1996). Para Santiago, en cambio, hay información más sistemática. Esta proviene de las encuestas de empleo de la Universidad de Chile y suplementarias de ingreso. El Gráfico

¹⁵ Arellano y Braun (1999) incorporan en su estimación de los retornos de la educación los costos directos de educarse y las interrupciones en el flujo de ingresos de una persona asociadas al desempleo. La metodología utilizada para estimar los retornos marginales en cada nivel educacional difiere de la que se presenta aquí.

¹⁶ En una perspectiva intertemporal, sin embargo, sí puede tener importancia. Un ejemplo bien sencillo nos ayuda a ilustrar el punto. Supongamos que hay dos tipos de personas. Ellas viven dos períodos. En el primero pueden trabajar o invertir en educación. En el segundo sólo trabajar. Si no se estudia, los ingresos son 100 en ambos períodos. Si se estudia, los ingresos son 50 en el primer período y 200 en el segundo. En un momento del tiempo puede ser que nadie estudie y todos ganen 100. En este caso no hay desigualdad de ingresos. En un segundo escenario un grupo decide estudiar. Los ingresos que hay en la economía en ese momento son (50;100) en la primera generación y (100;100) en la segunda. Por consiguiente, crece el nivel de desigualdad respecto del primer escenario. Producto de esta situación, esta economía terminará con un perfil de ingresos aún más desigual. La primera generación tendrá una estructura de ingresos equivalente a (50;100) y la segunda igual a (200;100). Los niveles de desigualdad son desde luego mayores que en el primer escenario y mayores que en el segundo. Para que ocurra esta última situación basta con que los dos grupos de persona tengan, por ejemplo, tasas de descuento distintas.

Nº 6 muestra la evolución que en el Gran Santiago ha tenido el coeficiente de Gini en las últimas cuatro décadas. Queda en evidencia que los ingresos de los hogares se distribuyen en la actualidad menos igualitariamente que a comienzos de la década del 60. Se observa, también, que en la presente década ha habido una reversión parcial en este aumento en la desigualdad¹⁷ respecto de los máximos observados en la década de los 80. Los cambios en Santiago no son inconsistentes con una relativa estabilidad en la distribución nacional del ingreso. Los distintos niveles de ingreso per cápita de las regiones y sus evoluciones dispares pueden hacer ambos resultados consistentes. También diferencias metodológicas, existencia de ajustes en ingresos y dificultades en detectar todos los ingresos de los hogares pueden explicar diferencias entre Santiago y las encuestas nacionales.

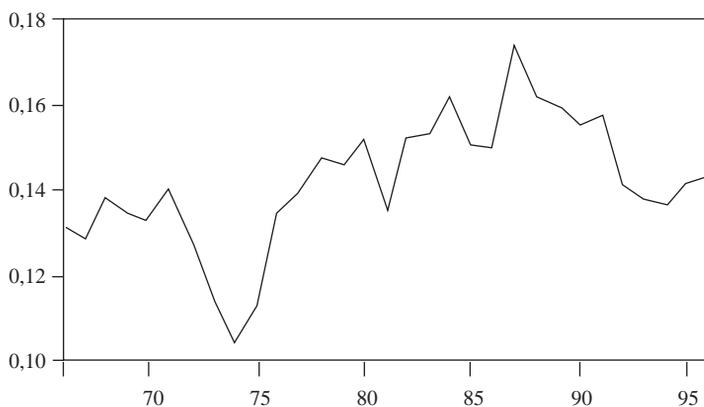
GRÁFICO Nº 6: GINI DE LOS HOGARES DEL GRAN SANTIAGO
(1960 - 1996)



En todo caso, no parece aventurado afirmar que el Chile de los 90 es algo más desigual que el Chile de los 60. Esta tendencia hacia una mayor desigualdad se comienza a notar hacia fines de la década de los 70. Esta tendencia no es particular a Chile sino que se habría presentado en numerosos países desarrollados (Gottschalk y Smeeding, 1997) y en vías de desarrollo (Wood, 1997) y las causas no están del todo dilucidadas.

¹⁷ Cabe hacer notar que desde 1987 se viene realizando la Encuesta CASEN que no muestra que a nivel nacional exista una tendencia hacia una mayor igualdad de los ingresos.

GRÁFICO N° 7: RETORNO PROMEDIO DE LA EDUCACIÓN
(1965 – 1996)



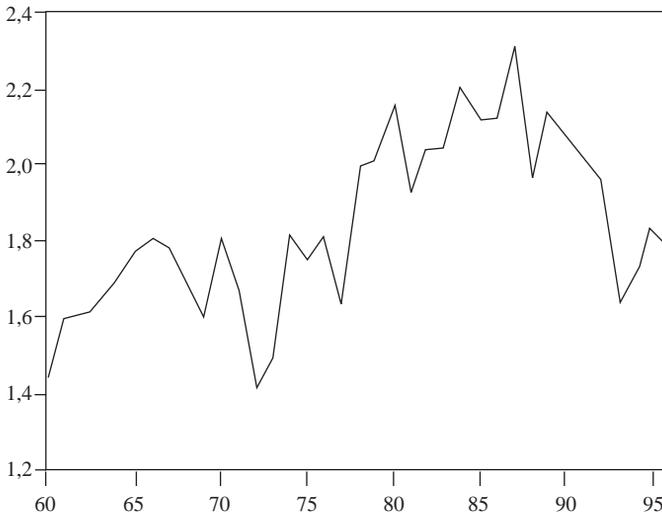
Estos aumentos en la desigualdad han ido, en general, acompañados de cambios en el retorno a la educación. En Chile ello también ha ocurrido. El Gráfico N° 7 muestra un aumento significativo en el retorno promedio a la educación. Para obtenerlo se ha estimado la siguiente ecuación

$$\ln s_1 = \beta_0 + \beta_1 Exp + \beta_2 Exp^2 + \beta_3 Esc + X\delta + \mu_1$$

donde X es un conjunto de variables que intentan controlar por el tipo de jornada laboral de la persona (parcial o completa) y si la persona es jefe de hogar. Esto se hace para cada uno de los años de los que se dispone de información. Sólo se consideran hombres asalariados. El Gráfico N° 7 presenta el valor de b_3 . Queda en evidencia que ha habido una tendencia al aumento en el retorno promedio de la educación, la que es especialmente notoria en los 80. Esta tendencia parece revertirse, al menos parcialmente, en los 90. Retornos marginales de la educación más altos significan, entre otras cosas, que una misma diferencia en años de escolaridad se traduce en mayores diferencias de ingreso. De ahí que no nos deba extrañar que los cambios en la desigualdad de ingresos aparezcan correlacionados con los cambios en el retorno a la educación. Estos cambios en el retorno marginal promedio de la educación esconden, sin embargo, las variaciones ocurridas

por nivel educacional. El Gráfico N° 8 sugiere que este aumento aparente en dicho retorno se explica fundamentalmente por un aumento en el premio a la educación universitaria. Para estimar este premio a la educación universitaria lo que hacemos es reemplazar el nivel de escolaridad en la ecuación anterior por una serie de variables mudas que valen 1 si la persona ha alcanzado un determinado nivel educacional y 0 en caso contrario. El valor que se presenta en el Gráfico N° 8 es la diferencia entre los coeficientes obtenidos en la estimación para la educación universitaria y la educación media¹⁸.

GRÁFICO N° 8: PREMIO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA



Estos cambios son realmente significativos y explican el fuerte aumento en el salario relativo de las personas con educación universitaria respecto de las personas que tienen sólo educación media¹⁹. Una forma complementaria de visualizar estos cambios en el retorno de la educación consiste en estimar las regresiones tipo *spline* a las que hacíamos referencia anteriormente para una serie de años comenzando en 1960. Los resultados de estas estimaciones se presentan en el Cuadro N° 9.

¹⁸ Para más detalles véase Beyer *et al.* (1999). Para dos años (1963-1964) no se dispone de la información de escolaridad. Los valores de esos años se han, por lo tanto, extrapolados.

¹⁹ Sobre esto véase Beyer *et al.* (1999).

CUADRO N° 9: RETORNOS MARGINALES DE LA EDUCACIÓN PARA DISTINTOS NIVELES DE ENSEÑANZA
(GRAN SANTIAGO: ASALARIADOS HOMBRES QUE TRABAJAN JORNADA COMPLETA)

	1960	1970	1980	1990	1996
Jefe hogar	0,255	0,173	0,267	0,247	0,162
Exp	0,0604	0,0605	0,0505	0,0531	0,0248
Exp ²	0,00078	-0,00068	-0,00063	-0,00066	-0,00036
EscExp	-0,00085	-0,0011	-0,00059 ^c	-0,0012	0,0021 ^a
Esc ₁	0,102	0,101	0,0763	0,0703	0,0381 ^b
Esc ₂	0,0918	0,0983	0,110	0,0713	0,0637
Esc ₃	-0,066	-0,018 ^a	0,018 ^a	0,120	0,103
R ² ajustado	0,511	0,500	0,529	0,539	0,504

Nota: Todos los coeficientes son estadísticamente significativos al 1%, a menos que se indique lo contrario: a no es estadísticamente significativo; b: estadísticamente significativo al 5%; c: estadísticamente significativo al 10%.

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas de Empleo y suplementarias de ingreso Universidad de Chile.

Ellos no dejan de llamar la atención. Indican que en 1960 los retornos privados marginales de la educación básica y media estaban en torno al 10 y 20%, respectivamente. Los de la educación universitaria se empinaban al 13%. En 1970 la enseñanza básica y media mantenían sus retornos y los de la educación superior alcanzaban un 20% aproximadamente. En los 90 los retornos marginales de la educación terciaria siguen estando en torno al 20% (incluso 26% en 1990) mientras que los de básica no superaban el 4% en 1996 y los de media apenas se ubicaban en torno al 10%. Los grandes cambios en los retornos relativos de la educación comienzan a ocurrir en la década de los 80. De hecho, 1980 para estos efectos no es distinto de 1970²⁰. Los datos igualmente revelarían que a partir de 1990 también estaría ocurriendo una caída significativa en el retorno a la experiencia y desaparecería, además, su efecto igualizador (la variable EscExp deja de ser estadísticamente significativa).

²⁰ Especificaciones levemente distintas del modelo no introducen cambios en la tendencia. Se exploraron dos especificaciones alternativas. En primer lugar, una que incluyera a todos los asalariados usando como variable dependiente el logaritmo natural del salario por hora. En segundo lugar, una que incluyera a todos los trabajadores introduciendo variables mudas para el caso de que las personas fueran empleados, obreros o trabajadores por cuenta propia. En este caso la variable dependiente fue el logaritmo natural del ingreso del trabajo por hora.

CUADRO N° 10: CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE SALARIOS REALES POR HORA (HOMBRES)

	1957-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-96	1957-96
Educación								
Menos de 12 años	0,6%	4,3%	-12,5%	7,8%	-10,3%	6,1%	8,4%	1,1%
13 – 16 años	0,8%	5,5%	-16,9%	8,5%	-9,6%	2,7%	6,4%	0,3%
17 o más	5,6%	7,2%	-16,7%	1,0%	-16,5%	8,0%	4,5%	2,4%
Todos	2,2%	5,3%	-15,8%	8,6%	-9,5%	7,3%	5,9%	1,3%

Fuente: Bravo y Marinovic, 1997.

El Cuadro N° 10 nos permite distinguir, en términos muy prácticos, el efecto que estos cambios en el retorno a la educación han tenido sobre los salarios de las personas. Se desprende que para las personas más educadas los salarios por hora se han incrementado en más de un 150% en los últimos 40 años (2,3-2,4% promedio anual). En los menos educados este incremento apenas supera el 50% (1,1% anual) e, incluso, para las personas con educación media completa este aumento no supera el 13% (0,3% anual). Si bien en todos los subperíodos los salarios se mueven en una misma dirección, la década de los 80 es particularmente negativa desde el punto de vista de la dispersión salarial. Pareciera que, en general, la evolución salarial por nivel de educación no presenta una tendencia sistemática. La mayor desigualdad salarial sería el resultado final de numerosas alzas y bajas en el lapso de estas cuatro décadas. Los períodos de rápido crecimiento económico, por otra parte, tenderían a reducir las brechas salariales. Lo contrario ocurriría en períodos de lento o negativo crecimiento.

No deja de llamar la atención que este aumento en el premio a la educación superior ocurrió en un período en el que la proporción de personas con educación superior como porcentaje de la fuerza de trabajo se elevó de alrededor de un 8% en la década de los 60 a un 20% en la década de los 90²¹. Ambas situaciones difícilmente pueden haberse dado sin un aumento significativo en la demanda relativa por trabajadores con estudios

²¹ Estos datos corresponden al Gran Santiago tal como lo reflejan las encuestas de empleo de la Universidad de Chile. A nivel nacional la proporción de personas con educación superior es menor y, probablemente, es este número el que determina los salarios relativos de este grupo de trabajadores.

superiores²². Este aumento en la demanda de este tipo de trabajadores puede tener su explicación en el sesgo que existía en la política comercial chilena de los 60 y principios de los 70 en contra de los sectores intensivos en capital y a favor de los sectores intensivos en trabajo poco calificado. La tendencia hacia una mayor desigualdad en numerosos países sugiere que aquí pueden haber explicaciones comunes. Entre ellas destacan la globalización y un progreso tecnológico sesgado hacia el trabajo poco calificado (por ejemplo, la computación podría tener estas características). No es el objetivo de este trabajo tratar de dilucidar las causas detrás de este aumento en la demanda por trabajo calificado. El punto que nos interesa hacer es que en Chile ha habido un fuerte aumento en el premio relativo a la educación superior en los últimos cuarenta años y que ello explica los cambios en la distribución del ingreso en el mismo período. Más allá de estos cambios, sin embargo, cabe hacer notar que la desigualdad siempre ha sido alta en Chile. Poco sabemos de las razones de esta alta desigualdad. En la siguiente sección iniciamos una exploración en este tema.

III. DIFERENCIAS EN NIVELES Y RETORNOS DE LA EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Los retornos de la educación en Chile presentan una estructura muy diferente a la que se observa en la gran mayoría de los países. Una rápida mirada al Cuadro N° 11 respalda nuestra afirmación.

CUADRO N°11 RETORNOS PRIVADOS A LA EDUCACIÓN PARA DISTINTOS NIVELES EDUCACIONALES (PROMEDIOS REGIONALES, ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)

	Primaria	Secundaria	Superior
África sur del Sahara	41,3%	26,6%	27,8%
Asia*	39,0%	18,9%	19,9%
Europa/Medio Oriente/África Norte*	17,4%	15,9%	21,7%
América Latina/Caribe	26,2%	16,8%	19,7%
OECD	21,7%	12,4%	12,3%
Mundo	29,1%	18,1%	20,3%
Chile	9,7%	12,9%	20,7%

*Excluye países de OECD.

Fuente: Psacharopoulos (1994).

²² Sobre este punto véase Robbins (1994).

Más allá de los niveles absolutos que se reportan en el Cuadro N° 11 queda claro que Chile tiene una estructura relativa de retornos poco común, la que eventualmente puede tener efectos “desigualizadores” sobre la distribución del ingreso²³.

Las diferencias educacionales entre las personas también importan a la hora de definir las diferencias de ingreso. El Cuadro N° 12 revela que, en general las diferencias educacionales entre ricos y pobres son relativamente altas en América Latina. Chile no es la excepción. Estas diferencias educacionales no sólo afectan directamente la distribución del ingreso a través de su impacto sobre los ingresos del trabajo de ricos y pobres, sino que también la afectan indirectamente a través del efecto que tienen sobre otras decisiones de las personas. Un ejemplo, que se ilustra en el Cuadro N° 12, es la participación laboral de la mujer. Ésta tiende a ser mucho más baja en los hogares de bajos ingresos. A nivel del hogar, entonces, se amplifican las diferencias que existen entre los individuos. Chile es un caso extremo de diferencias en la participación laboral de la mujer según el nivel de ingreso. Por supuesto, estas distintas participaciones tienen que ver con el

CUADRO N° 12: EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN LABORAL POR NIVEL DE INGRESO PARA AMÉRICA LATINA

	Educación de adultos en hogar		Participación laboral de la mujer	
	10% Superior	30% Inferior	10% Superior	30% Inferior
Argentina 96	14,34	7,13	68,1	39,6
Bolivia 95	13,71	7,09	57,6	44,6
Brasil 95	11,40	2,10	61,7	44,8
Chile 94	13,83	5,74	55,7	21,3
Colombia 95	12,76	3,56	52,2	27,2
Costa Rica 95	12,35	4,27	57,0	25,0
Ecuador 95	12,15	4,25	69,6	50,4
El Salvador 95	10,82	1,97	62,4	23,1
Honduras 96	9,81	2,31	61,7	24,1
México 94	14,05	3,67	52,3	29,9
Panamá 95	14,47	5,32	63,8	24,3
Paraguay 95	11,69	3,64	60,2	59,0
Perú 96	12,25	5,82	72,8	64,7
Uruguay 95	12,88	5,17	67,2	48,3
Venezuela 95	11,43	4,63	59,3	24,7

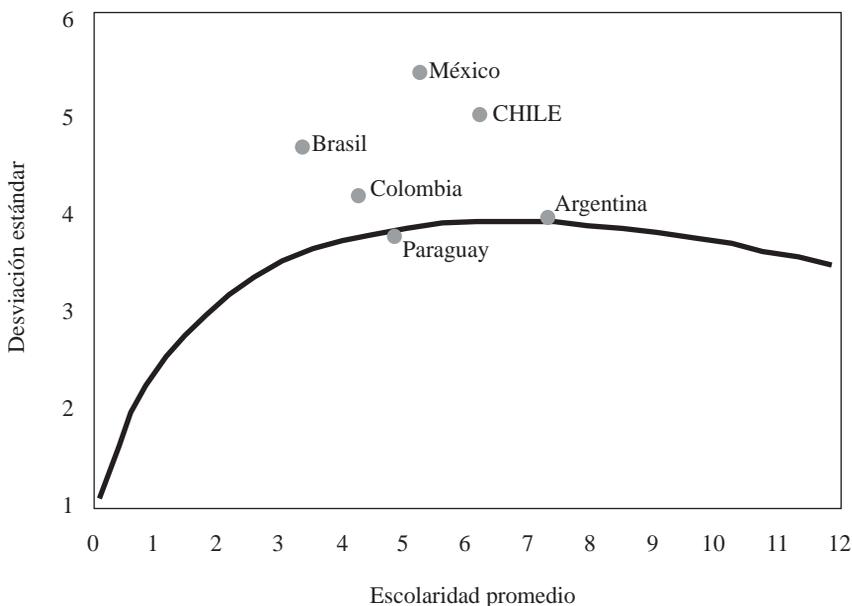
Fuente: BID (1998).

²³ Las estimaciones para Chile corresponden al año 1989. No se especifica en el artículo citado la metodología concreta utilizada para estimar estos retornos ni tampoco los datos utilizados. No hemos tenido acceso al artículo original donde aparecen las estimaciones para Chile. Con todo, las estimaciones están en línea con las que hemos presentado para 1990 en el Cuadro N° 11.

costo de oportunidad de la educación que crece con el nivel educacional de la mujer. El Gráfico N° 5 lo dejaba en evidencia.

Si bien todos los países presentan diferencias educacionales importantes, las que existen en Chile y, en general, en América Latina van más allá de lo que cabría esperar en países que tienen el nivel promedio de escolaridad de nuestra región. El Gráfico N° 9 es, al respecto, clarificador. Se reproduce desde el informe de desigualdad en América Latina, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998). Su elaboración se ha realizado a partir de la información sobre escolaridad recopilada por Barro y Lee (1996) para un gran número de países. Esta información recoge escolaridad promedio para la población mayor de 25 años y también el porcentaje de personas mayores de esa edad que tienen un determinado nivel educacional (0, primaria incompleta y completa, secundaria completa e incompleta, superior completa e incompleta). También provee información sobre el promedio de años de primaria, secundaria y universitaria que tiene dicha población. Estos promedios se estiman tomando como base a toda la población mayor de 25 años, de modo que la suma de ellos corresponde al promedio general de escolaridad de cada país. Esta información

GRÁFICO N° 9 DISTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN



permite calcular una aproximación a la dispersión de la educación en cada país. Así se puede relacionar dispersión y promedio de la escolaridad. La línea curva refleja el mejor ajuste posible para la relación entre ambas medidas. Para el promedio de escolaridad que se reporta para Chile, el ajuste sugiere que Chile debiera tener una menor dispersión educacional.

En general, esta situación la comparten la mayoría de los países latinoamericanos con la excepción de Argentina, Uruguay y Paraguay. Según estos datos, Chile está entre los países que tienen una mayor desigualdad relativa en la distribución de la educación en América Latina, “honor” que comparte con México, Honduras, Ecuador y Venezuela. Estas desigualdades educativas sumadas a la poco común estructura relativa de retornos privados a la educación que presenta Chile, y también otros países de la región, generan un terreno fértil para las desigualdades de ingreso. De ahí que no nos deba extrañar que alrededor de un 40% de las desigualdades de ingreso en Chile puedan explicarse por las diferencias existentes en los niveles educacionales de las personas (Beyer, 1998; Contreras, 1999). Estos cálculos, sin embargo, subestiman el impacto de las diferencias educacionales porque suponen que los retornos privados son constantes e independientes del nivel educacional de las personas. Hemos visto que ello no es así. De ahí que se plantee que alrededor del 60%, en algunos casos hasta el 80%, de las diferencias de ingreso entre ricos y pobres que se observan en América Latina, incluido Chile, puedan atribuirse a la educación (BID, 1998).

No cabe duda, entonces, que las diferencias en los niveles y retornos de la educación juegan un papel importante en la desigualdad de los ingresos en Chile. ¿Tienen estas variables algún poder para explicar las diferencias en la distribución del ingreso en una perspectiva comparada? En lo que sigue, iniciamos una exploración en esta dirección. Lo que hacemos es tratar de explicar las diferencias en la desigualdad entre países en función de sus diferencias en escolaridad y en retorno de la educación. Usamos como medida de desigualdad el coeficiente de Gini. Asumimos implícitamente, entonces, que $Gini = F(ESC, DESC, REDUC)$, donde ESC es el promedio de escolaridad de los países, DESC es una medida de dispersión y REDUC es el retorno de la educación. Los datos de Gini provienen de Deininger y Squire (1996), los de educación de Barro y Lee (1996) y los de retorno de la educación de Psacharopoulos (1994). Aprovechando que Deininger y Squire (1996) proveen una base de datos que comienza en los 50 definimos un panel de datos que consiste de cuatro ecuaciones para 1960, 1970, 1980 y 1990. Utilizamos cada vez el coeficiente de Gini que se acerca más al año en cuestión. Sólo utilizamos los datos que en la clasifica-

ción de estos autores son aceptables al ser de carácter nacional y estar clara la fuente de origen. Se incorporan, sin embargo, aquellos casos en los que si bien se desconoce la fuente original de los mismos toda la información parece estar en regla. Esto significa que es de carácter nacional, se sabe si está basada en personas u hogares, si proviene de encuestas de ingreso o gasto y si los ingresos son brutos o netos. Estas diferencias metodológicas se incorporan en la estimación a través de variables mudas. La información basada en gasto de los hogares tiende a mostrar niveles de desigualdad menores que las basadas en ingreso. Algo similar puede decirse respecto de la información basada en impuestos netos antes que brutos porque el sistema tributario es, habitualmente, progresivo. Menos clara resulta la dirección en la que se mueve la información si está basada en individuos antes que en hogares. Las variables mudas valen, entonces, 1 si la información está basada en gasto, ingresos netos e individuos y cero en caso contrario. Se incorporan variables mudas que valen 1 si el país en cuestión está en América Latina, en África al sur del Sahara, o si está en el sudeste de Asia. De no ser así estas variables mudas valen 0. Ello permite establecer hasta qué punto las diferencias en los niveles y retornos de la educación explican parte de las diferencias que estas variables mudas recogen.

La regresión a estimar no estaría completa si no incorpora la vieja hipótesis de Kuznets (1955) de que el proceso de desarrollo se caracteriza por dos etapas. Una primera en la cual la desigualdad de ingresos aumenta. En una segunda etapa, a partir de lo que en la actualidad sería un nivel de ingresos per cápita del orden de US\$2.800, la desigualdad comenzaría a reducirse. Esta hipótesis se incorpora a través de la inclusión del logaritmo natural del PGB per cápita y de su elevación al cuadrado en cada una de las regresiones consideradas. Esta información proviene de Summer y Heston (1991) y actualizaciones posteriores. Finalmente, lo que se estima para cada período es la siguiente regresión:

$$\text{Gini}_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 y_{i,t} + \beta_2 y_{i,t}^2 + \beta_3 EP_{i,t} + \beta_4 ES_{i,t} + \beta_5 EU_{i,t} + \beta_6 RETU_i + MR\lambda + MR\delta + \mu_{i,t}$$

donde $y_{i,t}$ es el logaritmo natural del PGB per cápita. $EP_{i,t}$, $ES_{i,t}$ y $EU_{i,t}$ corresponden a los años promedios de educación primaria, secundaria y superior de la población mayor de 15 años, respectivamente. Se ha optado por incluir en la estimación, más que una medida de dispersión que dada la naturaleza de los datos es limitada, el número de años promedio de los distintos niveles de escolaridad que poseen cada uno de los países. $RETU_i$ corresponde al retorno marginal de la educación universitaria. Lamentablemente debe señalarse que poseemos sólo una medición de esta variable.

CUADRO N° 13: EXPLICANDO LA DESIGUALDAD: UNA PERSPECTIVA COMPARADA
(ESTIMACIÓN: SUR; AÑOS 1960, 1970, 1980 Y 1990)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
LnPGB	0,353 (0,103)	0,310 (0,089)	0,31 (0,087)	0,364 (0,09)	0,39 (0,117)	0,449 (0,121)
(LnPGB) ²	-0,024 (0,0064)	-0,020 (0,006)	-0,018 (0,005)	-0,022 (0,006)	-0,024 (0,007)	-0,027 (0,007)
M GASTO		-0,021 (0,014)	-0,044 (0,014)	-0,046 (0,013)	-0,049 (0,014)	-0,050 (0,014)
M INETO		-0,057 (0,014)	-0,068 (0,013)	-0,064 (0,013)	-0,057 (0,013)	-0,052 (0,013)
M INDIV		-0,044 (0,01)	-0,033 (0,01)	-0,030 (0,01)	-0,017 (0,009)	-0,018 (0,01)
M LA		0,116 (0,016)	0,098 (0,014)	0,094 (0,014)	0,087 (0,014)	0,082 (0,014)
M SUBS		0,113 (0,018)	0,112 (0,017)	0,116 (0,017)	0,128 (0,022)	0,133 (0,022)
M SEA		-0,011 (0,016)				
Eprom			-0,015 (0,0029)		-0,007 (0,003)	
EP				-0,019 (0,004)		-0,009 (0,004)
ES				-0,009 (0,008)		-0,018 (0,008)
EU				0,020 (0,038)		0,072 (0,039)
RETU					0,0028 (0,0006)	0,003 (0,0006)
R ² (N)	0,17 (78)	0,56 (78)	0,62 (72)	0,61 (72)	0,71 (46)	0,74 (46)
	0,11 (68)	0,59 (68)	0,69 (62)	0,68 (61)	0,85 (41)	0,84 (41)
	0,12 (53)	0,58 (53)	0,66 (51)	0,65 (51)	0,63 (38)	0,64 (38)
	0,11 (47)	0,38 (47)	0,49 (38)	0,47 (38)	0,64 (26)	0,61 (26)

Nota: Errores estándares entre paréntesis.

Hemos visto que para Chile ésta ha cambiado en forma dramática a través del tiempo por lo que indudablemente esto es una limitación de nuestra estimación. MR es una matriz que agrupa las variables mudas que recogen la región a la cual pertenece el país. Por último, MM es una matriz que recoge las variables mudas utilizadas para describir si el coeficiente Gini utilizado en la regresión proviene de un estudio basado en gastos, en ingresos netos o en individuos. La técnica utilizada para la estimación del panel

es la de regresiones SUR (errores aparentemente no relacionados). Este procedimiento permite que en cada una de las ecuaciones los errores sean distintos y que exista correlación entre ellos. Las constantes, que no se reportan, difieren en cada regresión.

El Cuadro N° 13 presenta 6 estimaciones distintas en el espíritu de lo que hemos estado discutiendo en estas líneas. La primera estimación nos permite verificar la hipótesis de Kuznets. Efectivamente, queda claro que en un primer momento aumentan los niveles de desigualdad (el coeficiente del logaritmo natural del PGB es positivo) y que luego, a partir de un nivel de ingreso per cápita de US\$1.530 de 1985²⁴, la desigualdad comienza a reducirse. La relación entre ingreso per cápita y desigualdad, de acuerdo a lo que indican los R^2 , resulta muy débil como para explicar las variaciones de desigualdad que presentan los países.

En la segunda estimación se introducen las variables mudas que controlan por la forma de construcción de los coeficientes Gini y por la región a la que pertenece el país. Se puede ver que más allá de consideraciones metodológicas y de las diferencias en el nivel de desarrollo de los países, América Latina tiene una desigualdad que, en promedio, es casi 12 puntos superior al resto del mundo. La razón de esta alta desigualdad es la que hay que explicar. En este caso lo que intentamos hacer es ver si a las diferencias que hemos mencionado en los niveles y retornos de la educación le cabe algún papel. Los modelos 3 a 6 contienen especificaciones levemente distintas que incorporan de maneras diferentes estas variables. Tanto los niveles de escolaridad como los retornos de la educación aparecen, desde una perspectiva comparada, explicando una parte importante de la desigualdad de América Latina. El coeficiente de la variable muda para la región se reduce de casi 12 puntos a un poco más de 8 puntos cuando se incorporan los distintos promedios de escolaridad y el retorno a la educación universitaria. Mientras más alto este retorno más desigual es la distribución del ingreso. Por otra parte, mientras mayor es la escolaridad promedio de un país menos desigual es. Tanto la educación primaria como la secundaria tienden a reducir la desigualdad no así la universitaria que tiende a aumentarla. Esto tiene sentido si se piensa que aumentos en la educación universitaria ocurren generalmente a costa de aumentos en la educación secundaria y primaria. De hecho, nuestra región se caracteriza por una cobertura en educación secundaria relativamente deficiente que se explica en alguna medida por lo poco que se gasta, respecto de otros países, en este nivel educacional.

²⁴ Los datos de PGB per cápita provienen de Summer y Heston (1991). Son en dólares de 1985 y están ajustados por la paridad del poder de compra.

Las estimaciones presentadas tienen algunas limitaciones. La más importante, ya señalada, dice relación con el hecho de que se cuenta con una sola medida de retorno a la educación. También que esta información se dispone para un número reducido de países. Nuestra intuición es que una información más rica reforzaría nuestra apreciación preliminar. Por último, no puede dejarse de mencionar que la gran ausente de estas estimaciones es la calidad de la educación. Sospechamos que la heterogeneidad en la calidad de la educación es, particularmente, notoria en América Latina. Ello genera una variación en los ingresos que, indudablemente, va más allá de las diferencias en los niveles y retornos de la escolaridad.

Una reflexión sobre el nivel de ingreso per cápita al cual se empieza a observar una reducción en el nivel de desigualdad parece pertinente. En el modelo 6 del Cuadro N° 13 este nivel es de US\$4.084 (dólares de 1985 ajustados por la paridad del poder de compra). Este nivel de ingreso per cápita lo habría alcanzado Chile hacia fines de la década de los 80. Es posible, sin embargo, que un modelo más sofisticado o distinto llega a la conclusión de que el nivel de ingreso per cápita a partir del cual se comienza a reducir la desigualdad sea mayor. Si ello es así, tal vez Chile aún no ha alcanzado el nivel de desarrollo a partir del cual los niveles de desigualdad comienzan a disminuir.

En el trasfondo de este trabajo siempre ha estado el tema de la educación. No cabe duda que en Chile y, en general, en América Latina algo no ha funcionado bien en esta área. Al respecto, una comparación con el este de Asia parece pertinente. El Cuadro N° 14 nos muestra algunos indicadores de calidad de la educación.

Los aspectos que más llaman la atención son las ineficiencias educativas que se ven en América Latina y en Chile respecto del este de Asia. Éstas se presentan especialmente en la educación media. Hay un número bajo de alumnos por profesor y un nivel relativamente alto de repitencias. Cabe hacer notar que el este de Asia se caracteriza por no tener promoción social, por lo que la explicación de los bajos niveles de repitencia se explican por la eficiencia interna de los sistemas educativos de esos países. Estas realidades hacen que los sistemas educativos de nuestra región sean relativamente caros. A ello se une, tal como lo muestra el Cuadro N° 14, un bajo gasto relativo por alumno. Todos estos factores llevan a salarios de los profesores comparativamente más bajos en América Latina que en el este de Asia. El ambiente general, entonces, no hace fácil lograr una educación de calidad. Este descuido se ha traducido, por otra parte, en un desarrollo educacional relativamente desbalanceado en nuestra población. El Cuadro N° 15 lo deja en evidencia y refuerza la impresión que ya teníamos a partir del Gráfico N° 9.

CUADRO N° 14: INDICADORES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

		Alumno/profesor		Gasto por alumno*		Salarios profesores	Repitentes	
		Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria*	Primaria	Secundaria
Este de Asia	1960	35,0	24,0	0,08	0,20	2,9	-	-
	1990	26,0	21,0	0,11	0,16	2,9	3,9%	1,0%
América Latina	1960	37,0	17,0	0,09	0,24	2,6	-	-
	1990	28,0	19,0	0,09	0,13	2,6	10,5%	7,8%
Chile	1960	50,2	13,5	0,06	0,16	2,7	-	-
	1990	27,1	14,3	0,08	0,08	2,2	7,0%	8,0%

* Razón PGB per cápita

Fuente: Barro y Lee, 1996.

Memorándum:

	Este de Asia PGB per cápita US\$ 1985	América Latina PGB per cápita US\$ 1985	Chile PGB per cápita US\$ 1985
1960	1.040	2.258	2.885
1990	3.390	3.940	4.338
Tasa promedio anual	4,1%	1,9%	1,4%

Fuente: World Penn Tables versión 5.6

La escolaridad promedio del este de Asia ha avanzado mucho más rápido que en América Latina y que en Chile. Ello ha sido producto de un sistema educacional que va subiendo a todo el mundo al carro de la educación. En América Latina, Chile no es una excepción, se nota lo que estamos afirmando en el número relativamente bajo de personas que ha terminado su educación media. El este de Asia partiendo de un nivel educativo general mucho más bajo y, también, de ingresos per cápita muy inferiores tenía hacia 1990 una mayor proporción de su población con educación media que Chile y América Latina, en general. No cabe duda que las últimas dos décadas han sido muy positivas desde el punto de vista de la expansión de la educación media en Chile, pero aún queda mucho por hacer. Los niveles de deserción escolar todavía son altos y la calidad de la educación deja mucho que desear. Necesitamos avanzar hacia un sistema educativo con niveles de eficiencia mayores y estándares educativos más altos.

CUADRO N° 15: DESARROLLO EDUCACIONAL
(PROPORCIÓN DE ALUMNOS CON EDUCACIÓN SEÑALADA)

		Primaria			Secundaria		Superior		Escolaridad Promedio
		Ninguna	Algo	Completa	Algo	Completa	Algo	Completa	
Este de Asia	1960	52,5	37,4	19,4	8,5	2,8	1,6	0,8	2,83
	1990	15,4	52,2	26,1	21,8	11,5	7,6	3,5	6,08
América Latina	1960	37,9	47,9	12,9	12,6	4,1	1,5	0,7	3,26
	1990	17,3	53,0	13,2	21,4	7,4	8,2	3,7	5,24
Chile	1960	17,3	56,2	23,8	24,6	10,7	1,9	0,9	5,21
	1990	6,1	50,1	11,2	33,7	11,0	10,1	5,0	6,71

Fuente: Barro y Lee, 1996.

IV. CONCLUSIONES

Los Gráficos N° 4 y 5 presentados más arriba se quedan en la retina. Cada uno de los primeros 12 años de educación en Chile “valen” en términos prácticos lo mismo. Desde el punto de vista de los ingresos de una persona no parece haber mucha diferencia si estudian 5 o 12 años. Esta situación es totalmente insatisfactoria. No habla bien de nuestro sistema educacional. Que el ingreso se distribuya tan desigualmente en Chile, entonces, no nos debe extrañar. Si se logra revertir esta situación, estaremos dando un gran paso en las reducciones de la desigualdad de ingresos.

La evidencia presentada sugiere que la estructura salarial en Chile no siempre ha tenido estas características. De ahí no se desprende, sin embargo, que la educación en Chile en la actualidad sea de peor calidad que en el pasado. Es probable que se hayan elevado las exigencias laborales. Este fenómeno sería consistente con el aparente aumento que ha experimentado el retorno a la educación superior en Chile. Todos estos aspectos se traducen en una dispersión de salarios que es creciente hacia el extremo superior de la distribución. La evidencia comparada sugiere que, en su parte inferior, la distribución de salarios presenta características similares a la de los países más desarrollados. Es en la parte superior de la distribución de salarios donde ésta se dispara, elevando considerablemente la dispersión salarial. Aumentos crecientes en la proporción de personas con educación universitaria ayuda a reducir dicha dispersión, al permitir que la oferta de trabajo calificado siga de cerca o supere a la demanda de trabajo calificado

lo que de manera directa limita la velocidad a la que pueden crecer los salarios de este tipo de trabajadores.

Por otra parte, una mejor calidad de la educación actúa en forma indirecta. Eleva la productividad laboral de todas las personas, incluidas aquellas que alcanzan niveles bajos de educación. Ello no sólo hace que se eleven los salarios de estas personas sino que también aumenta la elasticidad de sustitución entre trabajadores calificados y no calificados haciendo que los aumentos relativos en la demanda de trabajadores calificados tengan un efecto amortiguador sobre los salarios de este tipo de trabajadores.

Si Chile no es capaz de elevar sustancialmente la calidad de su educación no se avanzará en la reducción de las desigualdades. Frente a esta realidad los efectos de otras políticas, si existen, son apenas marginales. Los altos retornos relativos de la educación universitaria en Chile son, en una proporción importante, el resultado de deficiencias de nuestro sistema educacional que se hacen cada vez más notorias. ¿Es ésta la única causa de este alto retorno relativo? Probablemente no. La estructura productiva del país, tal vez, está “sesgada” hacia productos intensivos en capital. Conocida es la literatura que apunta a que existiría una fuerte complementariedad entre capital y habilidad²⁵. La importancia que este aspecto tiene en la estructura de retornos de la educación requiere de investigación adicional. Su papel, en todo caso, es difícil de dilucidar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, S.; y M. Braun. (1999) “Rentabilidad de la educación formal en Chile”. *Cuadernos de Economía*, Año 36, N° 107 (abril).
- Barro, R.; y X. Sala-i-Martin. (1995) *Economic growth*. Nueva York: McGraw-Hill, Inc.
- y J. W. Lee. (1996) “International measures of schooling years and schooling quality”. *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 86 N° 2, mayo, y la base de datos que la acompaña.
- Beyer, H. (1995) “Logros en pobreza. ¿Frustración en la Igualdad?” *Estudios Públicos*, 60 (primavera).
- (1997) “Distribución del ingreso. Antecedentes para la discusión?” *Estudios Públicos*, 65 (verano).
- (1998) “Retornos a la educación y distribución del ingreso en Chile”. Mimeo, Centro de Estudios Públicos (mayo).
- P. Rojas; y R. Vergara (1999) “Trade liberalization and wage inequality in Chile”. *Journal of Economic Development* (julio). Versión revisada en castellano en este número de Estudios Públicos.

²⁵ Por ejemplo, Griliches (1969) y Goldin y Katz (1995).

- BID. (1998) *Facing up to inequality in Latin America: 1998-1999 Report*. Washington, D.C.: BID y The Johns Hopkins University Press.
- Bravo, D.; y A. Marinovic. (1997) "Desigualdad salarial en Chile: 40 años de evidencia". Mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Chile (agosto).
- Burki, S. J.; y G. Perry. (1998) *Beyond the Washington consensus: Institutions matter*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Contreras, D. (1999) "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos". *Perspectivas*, Vol. 2, N° 2.
- Deininger, K.; y L. Squire. (1996) "A new data set measuring income inequality". *World Bank Economic Review*, Vol. 10, N° 3 (septiembre).
- Goldin, C.; y L. Katz. (1995) "The decline of non-competing groups: Changes in the premium to education, 1890 to 1940". *NBER Working Paper* N° 5202.
- Gottschalk, P.; y T. Smeeding. (1997). "Cross-national comparisons of earnings and income inequality". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (junio).
- Greene, W. (1993) *Econometric analysis*. Nueva York: Macmillan, 2^{da} edición.
- Griliches, Z. (1969) "Capital-skill complementarity", *Review of Economics and Statistics*. Vol. 51, 4 (noviembre).
- Kuznets, S. (1955) "Economic growth and income inequality". *American Economic Review*, Vol. 45, N° 1 (marzo).
- Mincer, J. (1974) *Schooling, experience and earnings*. New York: Columbia University Press para el NBER.
- Peracchi, F. (1999) "Inequality in international perspective". Trabajo presentado en la conferencia Increasing Inequality in America", Texas A&M University, 12 de marzo.
- Psacharopoulos, G. (1994) "Returns to investment in education: A global update". *World Development*, Vol. 22, N° 9.
- Robbins, D. (1994) "Relative wage structure in Chile, 1957-1992: Changes in the structure of demand for schooling". *Estudios de Economía*, Universidad de Chile.
- Rodrik, D. (1996) "Understanding economic policy reform". *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, N° 1 (marzo).
- Summers, R.; y A. Heston (1991). *World Penn Tables*. Versión 5.6.
- Valdés, A. (1999). "Pobreza y distribución del ingreso en una economía de alto crecimiento: Chile 1987-1995". *Estudios Públicos*, 75 (invierno).
- Wood, A. (1997). "Openness and wage inequality in developing countries: The Latin American challenge to East Asian conventional wisdom". *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, N° 1 (enero). □

EL DEBATE SOBRE SISTEMAS CAMBIARIOS Y LAS RIGIDECES DE LA DOLARIZACIÓN

**Felipe Larraín
y Jeffrey D. Sachs**

Los sistemas cambiarios son hoy objeto de acalorados debates en los países en desarrollo. Esto se debe, en gran medida, a las crisis cambiarias que han experimentado varios países latinoamericanos y asiáticos, seguidas de recesiones y aumentos del desempleo. Como resultado, los tipos de cambio fijo han quedado muy desacreditados, y algunos observadores han llegado a argumentar que los países en desarrollo deberían abandonar sus monedas nacionales para adoptar en su lugar una moneda extranjera fuerte (el dólar norteamericano, o tal vez el euro o el yen, dependiendo de su ubicación geográfica). En este artículo se sostiene que esta conclusión no está avalada y que es incluso temeraria. La dolarización —señalan los autores— es una solución extrema frente a la inestabilidad del mercado, que es aplicable sólo en casos muy limitados. El enfoque opuesto, a saber, un tipo de cambio flexible entre la moneda nacional y el dólar, es un curso de acción mucho más prudente para la mayoría de los países en desarrollo (incluyendo aquellos que han sufrido más en las recientes crisis). Los autores argumentan en este trabajo en favor de un tipo de cambio flexible, a la luz de un análisis de los principales temas conceptuales, la experiencia histórica y desarrollos recientes.

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN. Profesor Titular Asociado, Harvard University, y Profesor Titular, Universidad Católica de Chile.

JEFFREY D. SACHS. Director del Center for International Development, y Profesor Titular de la cátedra Gallen L. Stone of International Trade, Harvard University.

Durante los últimos cinco años, el lejano tema de los sistemas cambiarios se ha convertido en materia de acalorados debates en los países en desarrollo. Muchos países han sufrido crisis cambiarias —en las que el valor de la moneda nacional se ha desplomado repentinamente con relación al dólar americano—, a menudo seguidas de recesiones y fuertes alzas en el desempleo. Estas crisis de balanza de pagos, de dramático desarrollo en México en 1994, en Indonesia, Corea y Tailandia en 1997, en Rusia en 1998 y en Brasil en 1999, como asimismo en otros países, han llevado a algunos observadores a argumentar que los países en desarrollo deberían abandonar por completo sus monedas nacionales, para adoptar en su lugar el dólar norteamericano (o tal vez el euro o el yen, dependiendo de su ubicación geográfica). En nuestra opinión, esta conclusión no puede avalarse y es incluso temeraria. La dolarización es una solución extrema frente a la inestabilidad del mercado, que se puede aplicar únicamente en casos muy limitados. El enfoque opuesto —un tipo de cambio flexible entre la moneda nacional y el dólar— es un plan de acción mucho más prudente para la mayoría de los países en desarrollo, incluyendo aquellos que más han sufrido en las recientes crisis.

El análisis serio de los tipos de cambio no es sencillo, ya que involucra problemas sutiles de ‘equilibrio general’. Este término significa que no basta con preguntarse de qué manera un tipo de cambio fijo o flotante afecta un negocio en particular. Debemos más bien comprender cómo el sistema cambiario afecta las interconexiones en la economía en su conjunto. Desde el punto de vista de un negocio individual, un tipo de cambio estable entre una moneda nacional (a la que llamaremos peso a modo de ilustración) y el dólar norteamericano puede parecer sumamente atractivo, ya que disminuye la inseguridad y tal vez el costo de los negocios. Pero el costo indirecto a la economía puede llegar a ser muy elevado si el banco central subordina su política monetaria a la meta de mantener el peso estable en relación con el dólar (o aún más, si el banco central abandona del todo la política monetaria, adoptando el dólar americano y desechando el peso).

La operación de los tipos de cambio fijos y flexibles

El punto de partida es comprender la operatoria básica de un tipo de cambio fijo frente a uno flexible¹. Un tipo de cambio fijo entre el peso y el

¹ Sobre nuestro tratamiento de los principales problemas, véase nuestro libro de texto favorito (!), Sachs y Larraín (1993), *Macroeconomics in the global economy* (1993), capítulos 10, 13 y 14.

dólar, digamos a una paridad de uno por uno como en el caso de Argentina desde abril de 1991, es en efecto una promesa del Banco Central de la República Argentina (BCRA) de entregar un dólar norteamericano a cualquier persona que sea dueña de un peso y quiera efectuar el cambio, o entregar un peso a cualquier persona que tenga un dólar y quiera convertirlo en moneda local. En la práctica, naturalmente, el Banco Central no participa de cada transacción. Es más bien un comprador o vendedor de *último recurso*: si existe exceso de demanda de dólares en el mercado de divisas a un tipo de cambio de uno por uno, debe vender pesos y comprar dólares.

Por el contrario, en un sistema de tipo de cambio flexible, el banco central no se compromete a proporcionar dólares o pesos a un precio determinado. Por lo tanto, los flujos de oferta y demanda en el mercado de divisas pueden cambiar el precio del peso en relación con el dólar. Si hay exceso de demanda de dólares, el número de pesos necesario para comprar un dólar ('el costo de la divisa' desde el punto de vista de los dueños de pesos) aumenta. Si hay exceso de demanda de pesos, el costo de la divisa (pesos por dólar) disminuye. Un alza en el precio de las divisas se conoce como una devaluación de la moneda, y una caída en el precio de las divisas es una apreciación de la moneda.

En un sistema de tipo de cambio fijo, el banco central usa sus reservas de divisas para intervenir en el mercado. Si hay una persistente demanda de dólares, el banco central debe vender dólares. Por lo tanto, sus reservas de divisas disminuyen. Si las reservas del banco central caen, y éste no es capaz de asegurar el financiamiento de los mercados privados, tal vez tenga que devaluar el tipo de cambio, aun si se ha comprometido a defender la moneda nacional. De esta manera, un tipo de cambio fijo es realmente una promesa condicionada, y no un compromiso incondicional. Significa que el banco central ocupará sus reservas de divisas para defender la moneda nacional (es decir, para evitar que el tipo de cambio se deprecie), pero lo hará en la medida en que tenga reservas que pueda utilizar para este fin. Si se queda sin reservas, la moneda nacional se derrumbará, ya sea que haya sido fijada o no: el banco central no se puede resistir a las presiones del mercado a menos que tenga divisas como para intervenir en el mercado de moneda extranjera.

Ahora veamos lo que le sucede a un país con un tipo de cambio fijo que aumenta la oferta monetaria doméstica, tal vez para prestarle pesos al gobierno para cubrir un déficit presupuestario, o tal vez para proporcionarle créditos al sistema bancario para que los bancos puedan conceder más préstamos. Los habitantes del país descubrirán que tienen más dólares que

antes, más de los que en realidad desean tener. Querrán entonces convertir algunos de los nuevos pesos en otros activos financieros, incluyendo dólares. Este intento por convertir pesos en dólares pondrá presión en el tipo de cambio, ocasionando un exceso de demanda de dólares. El banco central tendrá que vender reservas de dólares y comprar los pesos excedentes para mantener el tipo de cambio estable como prometió. No obstante, si continúa emitiendo pesos, tendrá que seguir vendiendo reservas de dólares hasta quedarse sin dólares y, a esas alturas, la moneda se devaluará, a pesar de la promesa de un cambio fijo.

La moraleja de este ejemplo es que un país con un tipo de cambio fijo no puede realmente mantener una política monetaria independiente. Si aumenta la oferta de pesos, simplemente tendrá que vender dólares en el mercado para impedir que el peso se devalúe. A medida que venda dólares a cambio de los pesos excedentes no deseados, reducirá la oferta de pesos del público y aumentará sus dólares. Al mismo tiempo, su reserva de dólares disminuirá.

Si se lleva a cabo el mismo experimento (del aumento de la oferta monetaria) en un país con un cambio flexible, el peso, pura y simplemente, se depreciará. El banco central no se desprenderá de sus reservas. El resultado de la expansión monetaria será aumentar el tipo de cambio. Como veremos, esa depreciación de la moneda podrá ser económicamente deseable o indeseable, dependiendo de las circunstancias.

Ya que no es posible una política monetaria independiente a largo plazo con un tipo de cambio fijo, algunos países con cambio fijo no se limitan únicamente a fijar el cambio sino que no permiten ningún aumento en el crédito del banco central al gobierno o al sector bancario. Bajo un sistema de Caja de Compensación (*Currency Board*), como en Argentina, el banco central tiene prohibido extenderle créditos al gobierno o al sector privado. El Banco Central de Argentina aumenta la oferta de pesos únicamente cuando puede intervenir en el mercado de divisas para comprar dólares al tipo de cambio de uno por uno.

Finalmente, es necesario observar que un patrón oro es un esquema de cambio fijo, con la diferencia obvia de que el valor de la divisa se fija en términos de pesos por onza de oro, en vez de pesos por dólar. Sin embargo, se aplican los mismos principios. De todos modos, las expansiones monetarias producen una pérdida de las reservas, pero en este caso reservas de oro en vez de reservas de dólares. Por lo tanto, el patrón oro actuó como una camisa de fuerza monetaria de la misma manera que lo hace hoy en día un dólar fijo.

Las ventajas del tipo de cambio flexible

Hay dos argumentos básicos a favor de un tipo de cambio flexible y dos a favor de un tipo de cambio fijo. En la práctica, elegir uno de los dos significará decidir cuál de ellos es más relevante en las condiciones particulares de un determinado país².

El primer argumento a favor de la flexibilidad es que una devaluación del tipo de cambio (o apreciación) puede servir de amortiguador para una economía. Considérese el caso de un exportador de petróleo, y suponemos que los precios mundiales del petróleo bajan. Esto tendería a causar un aumento en el desempleo en la economía, ya que las entradas por exportaciones disminuirían, lo que a su vez causaría una menor demanda de una amplia gama de productos domésticos. Una solución sería devaluar el peso con respecto al dólar. Esto aumentaría la demanda mundial por las exportaciones del país que no fueran petróleo, para compensar la disminución en las ganancias por concepto de petróleo. Por la misma cantidad de dólares los compradores extranjeros (por ejemplo, de EE.UU.) podrían adquirir una mayor cantidad de pesos y, por lo tanto, aumentarían sus compras de productos del país. Otra solución sería que el tipo de cambio peso-dólar se mantuviera igual, pero que los salarios (calculados en pesos) disminuyeran para que las industrias que no fueran del petróleo pudieran bajar sus precios en los mercados mundiales y aumentar de esta manera su volumen de ventas.

Hace setenta años, en una famosa crítica a Winston Churchill, el gran economista británico John Maynard Keynes señaló que la devaluación de una moneda es una solución mucho más simple al problema que una reducción de los salarios en la economía³. Con sólo cambiar un precio (el número de pesos por dólar), todos los productos de exportación del país repentinamente son más atractivos para los compradores extranjeros. La solución alternativa de reducir los salarios podría requerir de la renegociación de literalmente miles de contratos de salarios por separado. Y dichas renegociaciones seguramente causarían una extrema tensión social e intranquilidad laboral. Cada sindicato individual se resistiría a las bajas salaria-

² Para una discusión de las ventajas y desventajas en el caso de economías en transición a economías de mercado, véase Sachs (1997) y Larraín y Sachs (1999). La vulnerabilidad de los regímenes de cambio fijo en mercados emergentes se estudia en Sachs, Tornell y Velasco (1996). Una reciente y detallada discusión de las ventajas y desventajas de los regímenes de tipo de cambio fijo y flexible la proporcionan Larraín y Sachs (1999) y Larraín y Velasco (2000).

³ J. M. Keynes, "The economic consequences of Mr. Churchill", en sus *Essays in persuasion*.

les, al menos hasta ver que los demás trabajadores están concediendo reducciones en sus salarios. Un período interino de alto desempleo, contracción económica y disturbios sociales sería casi seguro.

El segundo argumento a favor de tipos de cambio flexibles es que tal vez el país tenga necesidad de una expansión monetaria aun si EE.UU. no la necesita. Bajo un sistema de cambio fijo, una expansión monetaria lleva de inmediato a una pérdida de reservas, y a una reversión de la expansión monetaria (ya que el banco central reabsorbe la cantidad extra de pesos del público como contrapartida de la venta de sus reservas de dólares). Un país que vive bajo un tipo de cambio fijo respecto del dólar está, en efecto, haciendo depender su política monetaria únicamente de la política monetaria de EE.UU., y un sistema de tipo de cambio fijo sirve únicamente si la política monetaria norteamericana le es útil a la economía nacional.

Por el contrario, el principal argumento a favor de un tipo de cambio fijo es que no se puede confiar realmente en que la mayoría de los bancos centrales sean capaces de manejar sus propias monedas nacionales. Si se le concede la libertad al banco central de emitir pesos sin preocuparse por las consecuencias del tipo de cambio, éste sencillamente se abocaría a imprimir pesos sin ninguna limitación, financiando un gran déficit presupuestario o proporcionando créditos baratos al sistema bancario. Éstas son medidas populares a corto plazo, pero que redundan en una inflación y una rápida devaluación en el tipo de cambio. Todos los precios, incluyendo el precio del dólar en relación al peso, subirán en forma desmesurada. Desde esta perspectiva, se puede considerar un sistema de tipo de cambio fijo como una *medida disciplinaria*. Obliga al banco central a evitar la emisión excesiva de pesos (ya que eso sólo llevará a una pérdida de reservas). Un país que opera bajo un tipo de cambio fijo se enfrenta a una disciplina de mercado dura: o se mantiene estable el suministro de dinero o se corre el peligro de quedar sin reservas. Una Caja de Compensación es una forma aún más cerrada de disciplina de cambio fijo, ya que ni siquiera se le permite al banco central extender créditos al gobierno o al sector privado.

El segundo argumento en favor de un sistema de cambio fijo es igualmente directo. Sostiene que un tipo de cambio fijo reduce los costos en las transacciones de negocios. No es peligroso cambiar divisas si el tipo de cambio se mantiene estable. A muchos hombres de negocios les agrada la certeza asociada con un tipo de cambio fijo. Sin embargo, no perciben necesariamente dos verdades más sombrías. En primer lugar, el cambio fijo puede desmoronarse, ya que el banco central puede quedar sin reservas. En segundo lugar, si disminuye la demanda del exterior por las exportaciones

del país, el sector empresarial puede experimentar una fuerte caída en su demanda aun cuando el tipo de cambio se mantenga estable. Un tipo de cambio inestable —si compensa los sobresaltos en la economía— puede de hecho producir un ambiente económico general más estable.

No existe una simple respuesta teórica a las relativas ventajas de un tipo de cambio fijo frente a uno flexible. Podemos resumir la situación de la siguiente manera:

- Si el país se ve a menudo afectado por problemas externos, por ejemplo, bruscas fluctuaciones en los precios mundiales de sus productos, y tiene instituciones responsables, es más aconsejable un tipo de cambio flexible.
- Si el banco central o el gobierno es políticamente irresponsable —muy demagogo, o con importantes debilidades institucionales—, un tipo de cambio fijo o, en casos extremos, una Caja de Compensación (*Currency Board*), se hace más atractivo como medida disciplinaria.

Hay otra importante consideración a favor de un tipo de cambio flexible: un tipo de cambio fijo puede colapsar aun si el banco central trata de impedirlo. Si una cantidad importante de personas y empresas tratan de convertir sus pesos a dólares, el banco central con seguridad quedará sin reservas, ya que la existencia de pesos más los depósitos bancarios son casi siempre mucho mayores a las reservas de dólares del banco central. Si los depositantes y los agentes económicos en general tratan masivamente de deshacerse de los pesos y comprar dólares, sólo puede suceder una de dos cosas: o los bancos se quedan sin fondos y no pueden proporcionarles los pesos a las personas que quieren retirar sus fondos o el banco central se irá quedando sin reservas a medida que vende sus dólares. Desde luego, se pueden dar juntos tanto una crisis bancaria como un colapso de la moneda nacional. Esto es, por cierto, lo que ocurrió en muchos países en los últimos tres años.

Es interesante observar que un tipo de cambio fijo puede colapsar incluso existiendo una Caja de Compensación. El Banco Central de Argentina tiene alrededor de US\$25 mil millones en reservas. Esto es más que suficiente para cubrir los pesos en efectivo en circulación. Pero existen unos \$60 mil millones en depósitos bancarios. Si los depositantes decidieran sacar su dinero de los bancos, éstos quedarían sin fondos. Si el Banco Central, bajo circunstancias de emergencia, emitiera pesos a los bancos para permitirles cubrir el retiro de depósitos, súbitamente la existencia de pesos subiría por encima de los niveles de reservas, ocasionando un colap-

so de la moneda. De hecho, este tipo de temor inspiró un pánico de corta duración en 1995, inmediatamente después de la devaluación en México. Afortunadamente, un paquete de préstamo de emergencia a Argentina durante la primavera de 1995 ayudó a terminar con aquel pánico en particular, pero sólo después de que la economía cayera en una aguda recesión.

Cómo se diferencia la dolarización de un tipo de cambio fijo

Si un país abandona su moneda nacional en favor del dólar americano, el resultado se asemeja mucho al tipo de cambio fijo. En primer lugar, naturalmente, ya no existe el 'amortiguador' de la devaluación para neutralizar un shock externo. Cuando bajan los precios del petróleo, para continuar con el ejemplo anterior, la única solución para un país dolarizado exportador de crudo es una reducción en los niveles salariales. Esto con toda probabilidad se convertirá en un asunto largo y complicado, con mucha cesantía transitoria. En segundo lugar, no hay campo para una política monetaria independiente. La política monetaria la determina literalmente en Washington el Federal Reserve Board (el Fed). Esto es bueno si el banco central nacional es muy irresponsable. Es malo, sin embargo, si el país necesita una política monetaria más expansiva que lo que el Fed desea proporcionar. Naturalmente, el Fed elegirá políticas monetarias basándose en las condiciones de EE.UU. y no en las condiciones del país que se dolariza.

Hay sin embargo algunas diferencias importantes, tanto a favor como en contra. Una gran desventaja para la dolarización es su costo. El cambio de peso a dólar involucra substituir el peso en moneda circulante por dólares billetes. ¿Dónde obtiene el banco central los dólares para hacer este canje? Presumiblemente vendiendo sus reservas de divisas extranjeras, por ejemplo, pagarés de la Tesorería de EE.UU., a cambio de dólares en billetes norteamericanos. Los dólares se canjearían entonces por pesos. Por otro lado, el banco central podría generar los dólares tomando un importante préstamo en dólares. Cualquiera de las dos operaciones es cara. El banco central renuncia al pago de intereses de sus reservas de divisas extranjeras, o paga los intereses de su nuevo préstamo. Los costos serán, con toda seguridad, muy altos. En el caso de Argentina, por ejemplo, la moneda circulante es de alrededor de \$15 mil millones. El interés sobre esta suma sería el costo directo de convertir los billetes de peso en dólares norteamericanos. A medida que la economía va creciendo y se necesita una mayor cantidad de dólares, el precio que se deberá seguir pagando anualmente aumenta.

Otra gran desventaja es la ausencia de un prestamista de último recurso para el sector bancario. Supongamos que las personas decidan retirar su dinero de los bancos masivamente, tal vez a causa de un rumor sobre la falta de seguridad del sector bancario. Cuando un país tiene su propia moneda, el banco central puede prestarles a los bancos el dinero necesario para satisfacer el repentino aumento de los retiros de sus depositantes. Los depositantes pueden confiar en que el banco tendrá sus depósitos disponibles para ser retirados: si el banco no tiene suficiente efectivo, pedirá fondos en préstamo del banco central para poder cubrir sus depósitos. Sin embargo, cuando un país se ha dolarizado, ya no existe un banco central nacional que pueda poner dólares a disposición en el caso de un retiro repentino de los depósitos bancarios. Y no hay razones para esperar que el Fed de EE.UU. sea el prestamista de última instancia para los bancos en otro país, incluso si aquel otro país ha adoptado al dólar como moneda.

Una última gran diferencia de la dolarización —tanto una ventaja como una desventaja significativas— estriba en que es (prácticamente) irreversible. Una vez que un país ha abandonado su moneda nacional en favor del dólar, es muy difícil revertir la decisión. Esto es útil para alejar los temores sobre el posible colapso de un tipo de cambio fijo. Es malo, no obstante, si un golpe externo sacude a la economía. Supongamos que el país recibe un severo golpe externo y realmente necesita una devaluación de la moneda. Con un tipo de cambio fijo, esto será posible. El gobierno le informará al público que bajo las circunstancias extremas que enfrenta el país, tendrá que renunciar a su promesa de mantener el tipo de cambio fijo. Sin embargo, si el país ha abandonado su propia moneda, inclusive tal vez no se pueda recurrir a esa medida extrema —que está pensada para casos de extrema emergencia. La dolarización produce certeza —el no tener que preocuparse sobre cambios en el tipo de cambio—, pero la certeza de una camisa de fuerza monetaria sobre la economía.

Las lecciones de la historia favorecen la flexibilidad de la moneda

A pesar de los ardientes alegatos a favor de muchos tipos de cambio fijo e incluso de la dolarización, la historia sugiere que la flexibilidad del tipo de cambio es una propuesta de menor riesgo para la mayoría de los países. Podemos mencionar varias razones para llegar a esa conclusión.

En primer lugar, los tipos de cambio fijo a menudo colapsan a pesar de las férreas determinaciones del banco central de defenderlos. Muchos países en los últimos años han visto que no pueden resistir a las presiones

del mercado cuando éste espera que el tipo de cambio se devalúe. Así, por ejemplo, México en 1994, Tailandia y Corea en 1997 y Rusia y Brasil en 1998-1999 sufrieron un colapso en el tipo de cambio fijo, a pesar de que los gobiernos y bancos centrales se habían comprometido a defender el tipo de cambio hasta el amargo fin de la existencia de sus reservas. La expectativa de un colapso de la moneda se puede convertir en una profecía autocumplida. A medida que se espera una devaluación de la moneda, quienes poseen el dinero convierten sus pesos en dólares, ya que no quieren quedarse con pesos que perderán su valor. La carrera para deshacerse de los pesos es a menudo mayor a las reservas del banco central. Incluso aunque el banco central trate de defender el peso, simplemente no tiene las reservas para hacerlo.

En segundo término, un fracaso en el intento de defender el peso puede ser muy costoso. Si el banco central se queda sin reservas tratando de defender la moneda nacional, ese hecho por sí solo puede significar grandes problemas para la economía. Una vez que se han terminado las reservas de divisas, los bancos extranjeros a menudo huyen del país, ya que saben que no habrá protección si algo sale mal. Si un banco nacional colapsa, por ejemplo, el banco central ya no tendrá los dólares para ayudar a ese banco a cumplir con sus deudas en el extranjero. En México en 1994, o en Tailandia y Corea en 1997, el colapso del tipo de cambio fijo fue seguido de un pánico financiero en el cual los bancos extranjeros exigieron el pago de sus préstamos a gran escala y muy de golpe. No se pudo cumplir con estas exigencias de los bancos extranjeros, lo que a su vez llevó al incumplimiento de los bancos nacionales que habían solicitado préstamos externos⁴.

En tercer lugar, la política monetaria de EE.UU. no es a menudo apropiada para países cuyas monedas están fijadas al dólar. En los últimos años, la economía de EE.UU. ha estado en auge. Con altas tasas de retorno en EE.UU. y el entusiasmo de la revolución de la tecnología informática, ha llegado capital a EE.UU. del resto del mundo, y el dólar americano ha subido en valor con relación al euro y al yen. Por lo tanto, los países en desarrollo con su cambio fijo respecto del dólar (como Tailandia hasta julio de 1997, o Brasil hasta enero de 1999) han visto subir sus propias monedas en relación con el euro y el yen. Pero lo que fue bueno para EE.UU. no fue tan bueno para estas otras economías. Ellas necesitaban una moneda más débil para mantener su competitividad externa. Para mantener su moneda nacional unida al dólar, debieron restringir sus propias políticas monetarias,

⁴ Estos argumentos se estudian con mayor detalle en Radelet y Sachs (1998).

aunque sus condiciones económicas no lo necesitaran. La misma defensa del tipo de cambio fijo respecto del dólar norteamericano contribuyó a la aparición de condiciones recesivas en una gran cantidad de países.

En muchos casos, los países siguieron políticas totalmente contradictorias. Por un lado, mantuvieron el tipo de cambio fijo, pero, por otro lado, se resistieron a mantener las condiciones monetarias necesarias para conservar el cambio estable. Emitieron moneda nacional prometiendo al mismo tiempo un cambio fijo. El resultado era predecible. Fueron quedándose gradualmente sin reservas a medida que quienes poseían dinero convertían sus propias existencias de moneda nacional y bancarias en dólares. Con el tiempo, a medida que se fueron acabando las reservas, también se extinguió la promesa de un cambio fijo. Pero cuando el tipo de cambio finalmente colapsó (como en México en diciembre de 1994 o en Tailandia en julio de 1997) lo hizo en forma estrepitosa. La moneda nacional cayó, y cuando los inversores se dieron cuenta de que los bancos centrales habían gastado sus reservas de divisas, se llegó a un pánico financiero mayor.

Una cuarta razón por la que el tipo de cambio fijo demostró ser peligroso es que muchos mercados emergentes experimentaron bruscas caídas en los precios mundiales de sus exportaciones de productos primarios. Los precios mundiales de los productos básicos se desplomaron, sobre todo, cuando comenzó la crisis financiera asiática en 1997. Los países que vendían petróleo, madera, oro, cobre y muchos otros *commodities* experimentaron una brusca baja en sus entradas. Era necesario una devaluación de sus monedas o una disminución de los niveles salariales. Desde luego, lo primero era más fácil de lograr, pero a menudo se veía bloqueado por compromisos de mantener un tipo de cambio fijo. De esta manera, países exportadores de *commodities* como Argentina y Venezuela, que sufrieron pérdidas en los mercados mundiales, pero cuyas monedas estaban fijas respecto del dólar, terminaron con un brusco aumento de la cesantía y grandes caídas en su producción.

Un quinto punto confirma, en nuestra opinión, el caso práctico contra el tipo de cambio fijo en la mayoría de los países. Un argumento vigoroso ha sido que no se les puede confiar a los bancos centrales tipos de cambio flotantes —que ellos simplemente imprimirán demasiado dinero si se les da la oportunidad. Los tipos de cambio fijos, o incluso la dolarización, pueden ser considerados como el remedio a la falta de responsabilidad crónica e irremediable. No tenemos la intención de defender la santidad de los países en desarrollo o de sus bancos centrales, pero sí observamos que en la práctica son mucho menos irresponsables de lo que a menudo se dice. Países con importantes grados de flexibilidad del tipo de

cambio, como México a partir de 1995, o Chile más recientemente, se han comportado responsablemente, manteniendo el crecimiento del dinero y la inflación bajo control, incluso sin la camisa de fuerza de un tipo de cambio fijo o de la dolarización.

El argumento cobra mayor fuerza si observamos a Australia y Nueva Zelanda, que —al igual que la mayoría de las economías de América Latina— dependen en gran medida de las exportaciones de materias primas. Sus bancos centrales son políticamente independientes y gozan de altos estándares profesionales. Su política monetaria está orientada hacia la estabilidad de precios y los tipos de cambio son flexibles. Cuando estas economías han sufrido grandes caídas en los precios mundiales de los productos básicos que exportan —como después de la crisis asiática—, el tipo de cambio flotante los ha ayudado a absorber el impacto sin grandes daños a la producción y empleo nacional.

Al ir retrocediendo en la historia encontramos más argumentos a favor del tipo de cambio flexible. Los argumentos en contra del tipo de cambio fijo se demostraron claramente hace 70 años con el comienzo de la Gran Depresión bajo el patrón oro, que era prácticamente universal en ese momento. Los países debieron aumentar sus existencias de dinero en 1929-1932 para combatir la creciente depresión, pero debido a que estaban con la camisa de fuerza del oro, muchos países restringieron su política monetaria en vez de liberarla, a pesar del aumento de la cesantía. Sólo a medida que los países fueron dejando el patrón oro en los años 30, pudieron comenzar a recuperarse de la Gran Depresión. Setenta años después, hemos visto a muchos países atados al patrón dólar adoptando políticas extremadamente restrictivas para preservar el tipo de cambio fijo, también al precio de una alta cesantía y una caída en la producción.

¿Se puede justificar la dolarización?

No existe una sola regla para los sistemas de tipo de cambio, ya que hay ventajas y desventajas en cada sistema. La elección apropiada dependerá de las circunstancias nacionales, y no de la pura teoría. ¿Puede tener sentido la dolarización? Sólo bajo las siguientes circunstancias:

- El país está estrechamente relacionado con EE.UU., y no experimenta shocks muy distintos a los que golpean a EE.UU. Bajo estas circunstancias, la política monetaria norteamericana podría también ajustarse a la del otro país. Los exportadores de materias primas

sujetas a bruscos cambios en los precios mundiales para sus exportaciones rara vez se adecuan a este criterio.

- Se trata de una economía muy pequeña, de manera que la mayoría de los precios se fijan en dólares y la mayor parte de los productos usados están en el comercio internacional. De hecho, hay sólo cuatro países independientes que están actualmente dolarizados: Panamá, las islas Marshall, Micronesia y Palau. De éstos, sólo Panamá es de un tamaño significativo (2,7 millones de personas y un PIB de \$8,7 mil millones). Las otras 3 son islas con una población que fluctúa entre los 17.000 y 120.000, y un PIB entre los \$100.000 y \$200.000.
- El país tiene mercados laborales muy flexibles. Si es necesario reducir los salarios nacionales, se puede hacer sin altos niveles de problemas en el mercado laboral, y sin un prolongado período de desempleo.
- No se puede confiar en que el banco central sea capaz de manejar su propia moneda nacional, tal vez porque la política local es demasiado populista, o las exigencias sociales son demasiado altas como para resistir las presiones de los déficit presupuestarios financiados con dinero.

En nuestra opinión, hay muy pocos países que se ajustan a este perfil. Entre ellos no incluimos a México, Argentina o Chile. Estos países tienen economías que dependen en gran medida de los productos básicos. Se enfrentan a problemas muy diferentes a los que sufre EE.UU., y por lo tanto podrían necesitar políticas monetarias bastante distintas a las norteamericanas. Argentina ha estado con un tipo de patrón dólar desde abril de 1991, cuando se fijó la paridad del peso argentino con el dólar. A pesar de algunos logros significativos, en 1995 sufrió una aguda recesión y actualmente está pasando por otra. Necesita una holgura monetaria, pero no lo puede lograr por el cambio fijo. México tuvo cambio fijo hasta diciembre de 1994. Salió de esa situación por una combinación de descalabros económicos y políticas monetarias inconsistentes, que hicieron que se quedara sin reserva de divisas. Desde 1995, ha operado con un sistema de tipo de cambio flotante. En 1999, pudo absorber los impactos de los mercados mundiales con un debilitamiento del peso mexicano en vez de una fuerte restricción de la política monetaria (como en Argentina). El resultado es que México siguió disfrutando de crecimiento económico en 1999 en tanto Argentina se hundió en la recesión.

Al otro lado del mundo, una comparación similar entre Hong Kong y Singapur vuelve a poner de relieve los peligros de un sistema dolarizado. Cuando la crisis asiática golpeó en 1997, tanto Hong Kong como Singapur experimentaron una brusca caída en la demanda de sus exportaciones del resto de la región. Singapur resistió este impacto externo por medio de una devaluación del dólar de Singapur. Hong Kong, por otro lado, mantuvo un tipo de cambio fijo con el dólar americano, con un cambio que se ha mantenido estable desde 1984. Los resultados saltan a la vista. Singapur se escapó de la recesión en 1998 y 1999, en tanto Hong Kong ha experimentado la mayor caída en su producción en los últimos tiempos.

La creciente plausibilidad de las monedas regionales

Puede existir algún término medio ideal para algunos países entre una moneda común —menores costos en las transacciones, administración monetaria despolitizada— y las ventajas de la flexibilidad —un amortiguador para las fluctuaciones externas. Ésta es la regionalización, en vez de la dolarización de las monedas nacionales, como en el caso del euro. Supongamos que países vecinos tienen una estructura económica similar, se enfrentan a los mismos impactos internacionales y hacen muchos negocios en conjunto. En ese caso, podrían realmente desear adoptar una moneda común dentro del vecindario, pero una que se mantuviera flexible en relación a otras monedas importantes como el dólar norteamericano. Ésta fue precisamente la opción hecha por la Comunidad Europea. De inmediato acuden a nuestra mente varias otras regiones apropiadas en el mundo, y dos en especial en América Latina: países del Mercosur en Sudamérica y países de Centroamérica que no sean Panamá (que ya está dolarizado).

Las ventajas de la regionalización de las monedas podrían ser potencialmente muy grandes. En primer lugar, habría una reducción en los costos de las transacciones comerciando dentro de la misma región. En segundo lugar, se crearía un banco central supranacional, administrado por representantes designados por cada uno de los países miembros, lo que sacaría a la política monetaria del ámbito de las presiones políticas nacionales. En tercer lugar, habría un gran ahorro en un esquema de ese tipo comparado con la dolarización. Supongamos que los países de Centroamérica, por ejemplo, adoptaran una moneda común. Ya que ellos serían los emisores del dinero, se podría imprimir a bajo costo y canjearlo por las monedas que ya estuvieran en circulación. Si se dolarizaran, por otro lado, tendrían que vender reservas de dólares pagando intereses, o pedir presta-

dos dólares nuevos con altos intereses, para poder canjear los dólares por las monedas existentes.

No hay duda de que se presentarían muchos obstáculos para la regionalización de las monedas nacionales, lo que podría impedir que se adoptara esta política aun cuando fuera garantizada por realidades económicas subyacentes. Tomemos el caso del Mercosur, por ejemplo. Argentina y Brasil tienen ciertamente un interés en común. La devaluación del real brasileño a comienzos de 1999 sumió a Argentina en una recesión muy profunda. Y sin embargo, Argentina está aparentemente casada con una paridad fija con el dólar norteamericano, si no de hecho una franca dolarización. Brasil es para muchos argentinos un socio monetario poco confiable. El resultado hoy es un real flotante, una Argentina pegada a una sobrevaluación de la moneda, y probablemente muy poco movimiento, ya sea hacia la dolarización o la regionalización de las monedas nacionales. La situación en Centroamérica es similar. Cada país mira con suspicacia a sus vecinos como posibles socios monetarios. Sería necesaria una gran coordinación económica entre los países para prepararse para una moneda nacional, y al menos hasta este punto, no parece haber suficiente movimiento en esa dirección como para que una moneda común sea algo muy probable.

Reduciendo riesgos en los mercados emergentes

El sistema financiero mundial es más bien traicionero en estos días, sobre todo debido a que muchos jugadores aún no han aprendido las reglas de la globalización. Los mercados emergentes se ven vapuleados por grandes fluctuaciones en los precios de sus exportaciones y en los créditos de los bancos internacionales. En algunas ocasiones el dinero entra a raudales en un país y en otras sale de la misma manera. Bajo estas circunstancias, los países deben aprender a manejar los riesgos financieros y un buen sistema de tipo de cambio es parte de un buen manejo de riesgos.

Recomendamos los siguientes tres principios⁵. En primer lugar, excepto en los casos extremos señalados anteriormente, los tipos de cambio flexibles (ya sea a nivel nacional o regional) son un útil amortiguador para los shocks externos. No basta con tener un cambio fijo que funcione bien la ‘mayor parte’ del tiempo. Los países tienen que tener en cuenta eventualidades inesperadas —desastres naturales, colapsos en los precios mundiales, cambios bruscos en los flujos de capitales internacionales— que podrían requerir el papel de ‘amortiguador’ del tipo de cambio.

En segundo lugar, los países deberían estar muy atentos a la relación de la deuda externa de corto plazo con las reservas internacionales. Como lo han demostrado recientes estudios, la mayor parte de los países que han sufrido últimamente crisis en sus monedas tenían mayor deuda a corto plazo que reservas internacionales en la víspera de la crisis. Bajo estas condiciones, es lógico que los inversionistas extranjeros traten de ser los primeros en llegar a la puerta y es probable que ocurra un ataque especulativo contra la moneda. Éste fue el caso en Tailandia, Corea e Indonesia a mediados de 1997, aunque todos estos países habían reducido significativamente la relación por debajo de 1 para fines de 1998. Por el contrario, Taiwán tuvo una relación muy baja de deuda a corto plazo con respecto a las reservas y tampoco tuvo crisis. La relación de Brasil, por otro lado, se acercaba peligrosamente a 1 hacia fines de 1998, unos pocos días antes de que se desplomara el real.

En tercer lugar, los países deberían fortalecer la capacidad operativa de sus bancos centrales, y darles a dichos bancos la suficiente independencia para que puedan resistirse a las presiones políticas de una expansión monetaria excesiva. Los abogados de la dolarización se equivocan al pensar que los países en desarrollo son congénitamente incapaces de administrar una moneda no inflacionaria. Hay muchos países en desarrollo que mantienen una buena disciplina interna sin la camisa de fuerza de la dolarización. Sin embargo, tienen razón en prevenirnos de los riesgos, y en recordarnos la importancia de la fortaleza institucional del banco central para darle el profesionalismo y la protección de la política diaria necesarios para llevar a cabo un trabajo responsable.

BIBLIOGRAFÍA

- Keynes, J. M. "The economic consequences of Mr. Churchill". En J. M. Keynes, *Essays in persuasion*.
- Larraín, Felipe; y Velasco, Andrés. "Exchange rate policy for emerging markets". Mimeo, Universidad Católica de Chile, enero 2000.
- y Sachs, Jeffrey. "Why dollarization is more straightjacket than salvation". *Foreign Policy*, (otoño) 1999
- Radelet, Steve; y Sachs, Jeffrey. "The East Asian financial crisis: Diagnosis, remedies, prospects". *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, N° 1.
- Sachs, Jeffrey D.; y Larraín B., Felipe. *Macroeconomics in the global economy*. Prentice Hall, 1993.

- “Exchange rate regimes in transition economies”. *American Economic Review Papers and Proceedings*, mayo 1997.
- ; Tornell, A.; y Velasco, Andrés. “Financial crisis in emerging markets: The lessons from 1995”. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1996, N° 1.
- “Creditor panics: Causes and remedies”. *The Cato Journal* (invierno) 1999. □

EL FUTURO DEL PESO CHILENO*

Edgardo Barandiarán

A principios de 1999, la propuesta del presidente Menem de dolarizar la economía argentina precipitó un intenso debate sobre las ventajas y desventajas de distintos sistemas monetarios para los países latinoamericanos. En esta presentación se sostiene la importancia de discutir el futuro del peso chileno, pero como resultado de los cambios que se están dando en el sistema monetario internacional y no porque la actual coyuntura macroeconómica lo requiera. La reforma del sistema monetario nacional para acomodar los cambios en el sistema internacional —se señala— será lenta pero inevitable. Volviendo a un punto que hiciera años atrás, el autor sostiene que todavía el conocimiento técnico que puede justificar la autoridad discrecional de un banco central a nivel nacional carece de una base sólida. Aunque no evalúa todos los costos y beneficios de seguir teniendo una moneda nacional, la evidencia que presenta cuestiona su conveniencia. Además, afirma que el proceso de reducción del gobierno nacional —por transferencia de funciones a gobiernos subnacionales y organismos internacionales— irá haciendo evidente la

EDGARDO BARANDIARÁN. Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota. Profesor del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

* Trabajo presentado el 25 de junio de 1999 en mesa redonda “Regímenes monetarios alternativos ¿es la dolarización una opción válida?”, organizada por el Centro de Estudios Públicos.

posibilidad y conveniencia de transferir algunas funciones del banco central (en particular, las de prestamista de última instancia y de regulador de la demanda interna) a instituciones estatales sin autoridad para emitir moneda.

Una vez más nos reunimos a discutir el futuro del sistema monetario chileno. Por cierto, la discusión parece fuera de lugar porque la inflación está en uno de los niveles más bajos de toda la historia monetaria nacional. Sin embargo, la propuesta del [ex] presidente Menem de dolarizar la economía argentina ha precipitado una intensa discusión sobre las ventajas y desventajas de distintos sistemas monetarios nacionales para Chile y otros países latinoamericanos. Sin desconocer algunas similitudes, en mi presentación pondré énfasis en las diferencias en las coyunturas y perspectivas económicas de Argentina y Chile.

Esta nota se centra en tres puntos principales. Primero, me interesa dejar claro que la discusión sobre el futuro del peso chileno debe orientarse a acomodar el sistema monetario nacional en el cambiante sistema internacional. Segundo, quiero enfatizar una idea que planteé en *Estudios Públicos* (1983) porque sigue siendo válida: la ignorancia sobre la eficacia de la política monetaria todavía es muy grande como para dudar de la conveniencia de ceder autoridad discrecional a un ente estatal. Tercero, quiero definir las líneas principales de un enfoque para enfrentar el desafío de acomodar el sistema monetario nacional al cambiante sistema internacional. La nota está organizada alrededor de cada uno de estos tres temas, más una última sección donde se presentan algunas conclusiones.

¿Por qué tenemos que discutir el futuro del peso chileno?

Aunque acepté con gusto la invitación a participar en esta discusión, quizás se me invitó por una razón equivocada. En los 70 defendí la dolarización de Argentina y Chile como medio para terminar con la inflación. Sostuve en ese entonces la conveniencia de cerrar las fuentes de financiamiento de los déficits fiscales para forzar al poder político a corregir los déficits. Pensaba que cerrando los bancos centrales se cerraba el acceso al impuesto inflación, y dado que los mercados financieros nacionales e internacionales no permitían financiar grandes déficits, los gobiernos se verían forzados a reducir y quizás eliminar los déficits fiscales. Después, en las

economías en transición, este argumento se popularizó por la urgencia de *endurecer* la restricción presupuestaria *blanda* de una variedad de entes públicos.

Chile no siguió ese camino, pero igual tuvo un rápido éxito en eliminar el déficit fiscal. Argentina encontró un camino más tarde, a partir del plan de convertibilidad (marzo 1991), pero la eliminación de las causas estructurales del déficit todavía está pendiente¹. La coyuntura actual puede hacer pensar que los dos países enfrentan situaciones parecidas, pero recuérdese que, a pesar del plan de convertibilidad, Argentina afronta serios problemas de ajuste fiscal, reasignación de recursos y aumento de productividad². Más aún, Argentina tiene que seguir atado al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo para asegurar el financiamiento externo del déficit fiscal y del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La dolarización de la economía argentina ayudará poco o nada a resolver aquellos problemas porque no ha sido la desconfianza en el plan de convertibilidad lo que ha contribuido a generar o a agravar los desequilibrios macroeconómicos. En particular, esa desconfianza no explica, siquiera parcialmente, la cambiante diferencial de tasas de interés entre Argentina y Estados Unidos. Con suerte, en Argentina, la dolarización podrá ayudar en prevenir o mitigar futuras crisis, pero esto supone que el sistema de gobierno será capaz de producir las reformas legales necesarias para una mayor flexibilidad de los mercados internos. Si bien se han producido avances en la liberalización de los mercados financieros, el bloqueo de la reforma legal de los mercados de trabajo ha paralizado las fuerzas de mercado que presionan para su liberalización. Por supuesto, esto no quiere decir que Argentina tenga que abandonar hoy el plan de convertibilidad para facilitar el ajuste fiscal, la reasignación de recursos y el aumento de la productividad. Pero si el sistema de gobierno continúa siendo un impedimento a los cambios necesarios para superar la recesión, puede llegar un momento en que el abandono del plan sea visto como una solución, independientemente de la eficacia del nuevo régimen monetario y cambiario³.

¹ Esto fue reconocido recientemente con la aprobación de la llamada ley de convertibilidad fiscal.

² Probablemente la integración con Brasil dentro del marco del Mercosur haya permitido postergar estos procesos, especialmente los dos últimos. Sin embargo, debido a la nueva situación en Brasil, la demora en hacer frente a los desafíos de estos procesos está teniendo un gran efecto recesivo.

³ En el mejor de los casos, el retorno a un sistema de tipos de cambio ajustables permitiría algún ajuste de precios relativos aunque al costo de una gran incertidumbre sobre la inflación. El ajuste en precios relativos seguramente no sería suficiente para recuperar rápidamente (en menos de 12 meses) el nivel de producto industrial alcanzado en 1997-1998.

La situación de Chile es muy distinta. Hacia 1997, el sistema económico chileno tenía suficientes grados de flexibilidad para absorber un *shock* externo sin los costos extraordinarios de los shocks de 1975 y 1982. Sin duda, el impacto del nuevo *shock* externo ha sido mayor de lo previsto, y así lo muestra la caída del gasto interno con relación al menor ingreso nacional. La sorpresa por la magnitud de la actual recesión parece deberse más a políticas erróneas del gobierno que a rigideces de precios o restricciones a la movilidad del trabajo. No puedo entrar aquí en comparaciones históricas, pero la capacidad de la economía chilena para absorber shocks externos ha aumentado fuertemente. En las circunstancias actuales, la dolarización de la economía chilena contribuiría poco o nada a acelerar el ajuste al *shock* externo. Sin embargo, se podría especular que si la dolarización se hubiera producido bastante atrás, la economía chilena hoy tendría un mayor grado de flexibilidad en sus mercados internos, y la discusión sobre las políticas de ajuste estarían centradas en las finanzas públicas y no en los instrumentos que controla el Banco Central. La experiencia argentina indica, sin embargo, que el plan de convertibilidad (y por extensión la dolarización) si bien puede generar fuerzas para la liberalización de los mercados, por sí mismo no garantiza que otras reformas legales serán más fáciles.

Por lo tanto, el debate sobre la dolarización necesariamente tiene que relacionarse con el futuro de las economías nacionales, y en particular con el futuro de sus monedas. En Argentina, la continuidad del plan de convertibilidad depende de cómo se supere la crisis actual, lo que a su vez depende principalmente del resultado del proceso electoral. En Chile, el problema monetario importante no es la dolarización *per se*, sino cómo acomodar el sistema monetario nacional a los cambios del sistema monetario internacional. Estos cambios están llevando a un sistema basado en unas pocas monedas líderes y muchas monedas atadas a una de las monedas líderes. Esta atadura no sería muy distinta de la que teóricamente se daba en un sistema de patrón oro, aunque sí respecto a la práctica de este sistema. Los países que fracasasen en atar sus monedas a una moneda líder probablemente verán desaparecer sus monedas.

Hoy hay demasiadas monedas en el mundo. Prácticamente cada país tiene su propia moneda, pero de manera alguna esto significa que cada país sea un área monetaria óptima⁴. La competencia entre monedas derivada del proceso de integración económica tiene necesariamente que llevar a una reducción importante en su número total, o a un proceso de imitación de las monedas líderes por parte de la mayoría. Chile y otros países ya están

⁴ Véase Benjamin J. Cohen, *The geography of money* (1998).

enfrentando esta realidad, pero sus procesos de ajuste son necesariamente lentos porque el mismo sistema monetario internacional está todavía buscando relaciones estables entre las monedas líderes y porque siempre habrá fuerzas internas oponiéndose a la integración económica.

En resumen, y para concluir el primer punto, si la intención es buscar una solución a los problemas de ajuste de Argentina y Chile —problemas que como dije son muy distintos— la discusión sobre la dolarización es una distracción. Sin embargo, la discusión puede ser fructífera si nos centramos en el desafío que plantean los cambios en el sistema monetario internacional a las instituciones monetarias nacionales.

¿Por qué nuestra ignorancia es importante para el futuro del peso chileno?

Para enfrentar ese desafío, tenemos que partir reconociendo nuestra ignorancia sobre la eficacia de la política monetaria y sus consecuencias para el diseño de instituciones públicas. Este es mi segundo punto. En mi artículo sobre “Sistemas monetarios alternativos” (1983) había dicho (cita pág. 88):

En realidad, la pretensión de que se dispone del conocimiento específico que requieren las decisiones políticas jamás podrá fundamentarse en ejercicios teóricos: aun admitiendo que hoy se dispone de un mayor conocimiento de los fenómenos monetarios, la disponibilidad de *ese* conocimiento no implica que los economistas puedan obtener con mayor probabilidad que los no-economistas determinados resultados.

Todavía nos queda un largo camino por recorrer para justificar el poder que como técnicos hemos estado exigiendo. Pensábamos que la independencia de los bancos centrales nos daría la oportunidad de mostrar el beneficio social de nuestros conocimientos. Sin entrar a discutir si efectivamente conseguimos esa independencia —en Chile y muchos otros países—, lo cierto es que cuando tenemos que dar consejo sobre temas concretos nos encontramos en apuros porque somos conscientes de nuestra ignorancia, aunque tratemos de ocultarla. Por ejemplo, entre 1994 y 1997, junto con otros economistas extranjeros tuve oportunidad de asistir a muchas reuniones con economistas del People’s Bank of China para explicarles cómo se hacía política monetaria en economías de mercado. En mayo pasado, en una reunión me preguntaron por qué China había mantenido fijo el tipo de cambio desde el comienzo de la crisis asiática en julio de 1997, y mi

respuesta fue que debido a tantos consejos inconsistentes o contradictorios, el miedo a equivocarse los había paralizado. Exagero, pero no mucho⁵.

Para ilustrar mi punto, me referiré en detalle a dos temas esenciales para decidir sobre el sistema monetario nacional. El primero se refiere a los mecanismos de transmisión de la política monetaria cuando el banco central tiene autoridad discrecional. En mi artículo de 1983, me había referido al problema de la neutralidad del dinero, y en particular al hecho de que el dinero no es neutral y a los modelos teóricos que se han construido para explicar este hecho. En ese entonces, de acuerdo con R. Lucas, dije que el reconocimiento de la no-neutralidad del dinero no significaba que se tuviera la capacidad para diseñar políticas que permitieran obtener un resultado específico. La pretensión de identificar relaciones cuantitativas simples entre instrumentos de política monetaria y variables objetivos como la inflación y los niveles de producto y empleo fue abandonada hace tiempo. Como consecuencia de la crítica de Lucas, esa pretensión fue reemplazada por un programa de investigación alternativo que ha intentado determinar los efectos macroeconómicos de un *shock* en política monetaria, esto es, de un cambio en la función de reacción de la autoridad monetaria⁶. La identificación de esos efectos luego es usada para evaluar el poder predictivo de modelos teóricos de los mecanismos a través de los cuales la autoridad monetaria influye en el comportamiento de la macroeconomía. El progreso metodológico de este programa ha sido significativo, pero todavía se está muy lejos de tener evidencia en favor de uno o dos modelos teóricos⁷.

⁵ La devaluación de la moneda china sigue siendo materia de un intenso debate. Sin embargo, la confusión sobre sus efectos también sigue siendo sorprendente. Por ejemplo, en la edición de agosto 14-20 de 1999, *The Economist* trae un artículo donde nuevamente se especula sobre una devaluación del yuan, esta vez para principios del 2000. En el artículo se reconoce que la demanda interna por bienes y servicios ha estado deprimida y que los esfuerzos del Gobierno por reactivarla han sido poco exitosos; además, se menciona que el superávit comercial ha estado disminuyendo por un aumento de las importaciones y en mucho menor medida por una caída en las exportaciones. Aparte de la aparente contradicción de un fuerte aumento de las importaciones cuando la demanda interna ha dejado de crecer (difícilmente podría explicarse por un cambio en precios relativos), el artículo no explica cómo una devaluación podría llevar a la reactivación anticipada por algunos economistas. El aumento esperado en las exportaciones jamás podrá compensar el efecto negativo de la devaluación sobre la demanda interna por bienes y servicios. Sólo si la devaluación fuera acompañada por una expansión monetaria se podría especular que el efecto de la devaluación sobre los precios relativos sería más fuerte que su efecto sobre la demanda interna.

⁶ Se supone que el comportamiento de la autoridad monetaria es normalmente endógeno y representable por una función de reacción, pero en el caso de un *shock* se supone que la autoridad monetaria se ha apartado inesperadamente de ese comportamiento y adoptado otra función de reacción.

⁷ Véase Lawrence J. Christiano, Martin Eichenbaum y Charles E. Evans, "Monetary policy shocks: What we have learned and to what end?" (1998).

La identificación de los mecanismos de transmisión de la política monetaria es una extensión del problema de la neutralidad del dinero. Aun reconociendo que esta neutralidad no se da en el corto plazo (definido como un período de entre 18 y 30 meses), la gran mayoría de los economistas todavía suponen que en el largo plazo el dinero sí es neutral. Por lo tanto, la discusión se centra en la magnitud y duración de los efectos de corto plazo de un *shock* de política monetaria que varían de acuerdo con la estructura de la economía. Pero a su vez los continuos cambios en la estructura de la economía hacen aun más difícil identificar esos efectos. Se pueden dar muchos ejemplos para mostrar que probablemente los cambios en la estructura de la economía, y por lo tanto en los mecanismos de transmisión de la política monetaria, se han estado produciendo más aceleradamente que el progreso en el conocimiento empírico sobre estos mecanismos⁸. Como me lo planteara correctamente un economista del People's Bank of China: si bien estaba persuadido de que el agua caería al piso, este conocimiento le servía de poco para convencer a sus jefes sobre cuándo y cuánta agua debían dejar caer.

Como estamos hablando de dolarización, el segundo ejemplo que usaré para ilustrar mi punto es el argumento más sólido que todavía puede darse para defender una autoridad monetaria discrecional en Chile y países similares⁹. Me refiero al argumento originado en la contribución de Mundell sobre áreas monetarias óptimas, argumento que Larry Sjaastad ha adaptado a las circunstancias actuales de la economía internacional. El

⁸ Los dos ejemplos siguientes son ilustrativos. El primero se relaciona con la caída de las reservas de los bancos con los bancos centrales en los países desarrollados y que ha llevado a especular sobre las consecuencias de la desaparición de los pasivos monetarios de los bancos centrales para el manejo de la política monetaria (véase Timo Henckel, Alain Ize y Arto Kovanen, "Central banking without central bank money" (1999). El segundo se refiere a la importancia de las diferencias en los sistemas financieros nacionales de los países miembros del Euro para la transmisión de la política monetaria común (véase Stephen Cecchetti, "Legal structure, financial structure, and the monetary policy transmission mechanism" (1999).

⁹ La discusión sobre la dolarización se centra generalmente en sus beneficios y en sus costos. Entre los beneficios se incluyen el ahorro en costos de transacción, la eliminación del riesgo cambiario (y por lo tanto de la prima por riesgo cambiario en las tasas de interés), la eliminación del impuesto inflacionario como recurso arbitrario y la eliminación del banco central como fuente de ruido en la economía. Entre los costos se incluyen la pérdida de señoreaje, la pérdida del banco central como prestamista de última instancia, la pérdida del banco central como posible factor de estabilización de la demanda interna por bienes y servicios, y la atadura a la política monetaria de Estados Unidos que podría ser un factor desestabilizador. La importancia de cada uno de estos beneficios y costos puede variar bastante entre países, pero existe poco acuerdo sobre la importancia empírica de cada uno de ellos. Por lo menos a nivel teórico, el principal costo (o beneficio) de la dolarización puede ser la pérdida del banco central como factor de estabilización de la demanda interna, pero la evidencia empírica sigue siendo muy discutible.

argumento original identificaba las condiciones bajo las cuales un país se beneficiaba por tener un banco central que pudiera utilizar la política monetaria como instrumento estabilizador de la demanda interna por bienes y servicios, lo cual a su vez suponía tipos de cambio flexibles¹⁰. En la nueva versión, Sjaastad concluye que la fijación del tipo de cambio de la moneda de un país como Chile a una moneda líder inestable (por ejemplo, el dólar cuyo valor respecto a otras monedas internacionales ha fluctuado fuertemente desde 1971) puede ser fuente de gran inestabilidad macroeconómica. Esto es porque Chile se podría ver enfrentado a fuertes cambios en los precios relativos internacionales que le interesan y que se supone distintos de los que interesan a Estados Unidos¹¹.

Acepto que la evidencia histórica de Latinoamérica en el período pos 1971 puede ser consistente con esa idea teórica. Pero no es menos cierto que los efectos de la fuerte inestabilidad del dólar sobre la asignación de recursos en Chile y otros países latinoamericanos habrían sido similares con cualquier otro sistema cambiario, y más importante, *a priori* no se hubiera podido decir que otro sistema definitivamente habría sido mejor. Si bien reconozco la contribución teórica de Mundell y la adaptación posterior de Sjaastad, de este modelo no puedo sacar una conclusión sobre los beneficios y los costos de la dolarización. Sus supuestos son tales que siempre algún grado de flexibilidad cambiaria será mejor que la unificación monetaria. Como ha dicho Buiters, “[la teoría de las áreas monetarias óptimas] sufre de una confusión terrible entre rigideces nominales transitorias y rigideces reales permanentes, y como resultado, exagera extremadamente el poder de la política monetaria para afectar el comportamiento real de la economía, para bien o para mal”¹². Por ejemplo, de este modelo se podría concluir que los europeos se han embarcado en una gran locura, que Sao Tome y Príncipe se ha estado beneficiando de su moneda propia discrecional, que China se beneficiaría de tener más de 100 monedas, o que Texas se

¹⁰ Estas condiciones se relacionaban con a) el grado de rigidez de los precios y costos internos; b) el grado de apertura al comercio internacional de bienes y servicios; c) el grado de simetría de los *shocks* macroeconómicos en la economía nacional y en la economía de los países relacionados; d) el grado de diversificación de las estructuras de producción y demanda internas; e) el grado de movilidad internacional de los factores de producción; y f) el grado de integración fiscal asociado con transferencias presupuestarias (como sucede por ejemplo en un país con estructura federal de gobierno). Por supuesto, la teoría no puede definir un grado preciso para cada uno de estos factores y por lo tanto la evaluación de la evidencia empírica para determinar cuando se cumplen las condiciones es totalmente subjetiva.

¹¹ Véase Larry Sjaastad, “Dollarization: How much benefit?, How much cost?” (1999).

¹² Willem H. Buiters, “The EMU and the NAMU: What is the case for North American Monetary Union?” (1999), p. 16.

habría beneficiado si en 1971 hubiera emitido el dólar tejano. La teoría de las áreas monetarias óptimas, en cualquiera de sus versiones, no me permite sacar una conclusión tentativa, mucho menos definitiva, sobre cualquiera de estas posibilidades¹³.

No estoy en contra del conocimiento teórico ni en contra de la existencia de entes estatales con capacidad técnica para proveer un servicio a la comunidad. Pero la creación de estos entes tiene que fundarse en la capacidad técnica para proveer el servicio, y esta capacidad no puede basarse únicamente en el conocimiento teórico. Sin embargo, la ignorancia sobre la eficacia de la política monetaria nos impide juzgar *a priori* si la autoridad discrecional de un banco central será bien o mal utilizada. Lamentablemente la evaluación del desempeño de los bancos centrales no es un ejercicio simple porque en circunstancias normales deberían hacer poco o nada. Si se evaluara el desempeño del Banco Central de Chile en la última década, probablemente se concluiría que fue bueno cuando las condiciones macroeconómicas fueron favorables para reducir gradualmente la inflación y que fue malo cuando la demanda interna amenazó con generar un fuerte déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos o cuando tuvo que hacer frente a un *shock* externo.

Sin embargo, los bancos centrales con autoridad monetaria discrecional siguen existiendo. Una explicación de su sobrevivencia a pesar de un récord tan discutible es el miedo a algún evento extraordinario que requiera una intervención estatal fuerte y rápida. A propósito, en 1944, Raúl Prebisch planteó este argumento en un documento al gobierno de la República Dominicana para justificar la creación del Banco Central y abandonar el uso del dólar americano como moneda de curso legal¹⁴. Cuando se

¹³ En el trabajo citado de Buitter se analizan las distintas condiciones para aplicar la teoría de las áreas monetarias óptimas a una posible unificación monetaria entre Canadá y Estados Unidos. Buitter concluye que algunas condiciones son difícilmente verificables y otras son poco pertinentes al problema.

¹⁴ Aparentemente la República Dominicana es el único país donde se instituyó una moneda extranjera (el dólar americano) como moneda de curso legal y se prohibió la emisión de moneda nacional para impedir que el gobierno cobrara el impuesto inflación. Esto ocurrió en 1900, cuando la Asamblea Constituyente reaccionó contra la emisión inflacionaria de moneda nacional que había caracterizado la historia monetaria desde la Independencia y aprobó esas normas con rango constitucional. El dólar fue la moneda de curso legal hasta 1947, cuando se abrió el Banco Central y el peso dominicano comenzó a circular al tipo de cambio de un peso por dólar. La ley inicial del Banco Central limitaba considerablemente la emisión sin respaldo de moneda extranjera, porque, siguiendo los consejos de Prebisch, Robert Triffin y Henry Wallich, se pensaba que el banco sólo debía acomodar la demanda estacional por crédito y que podía tener poder discrecional únicamente en situaciones extremas. La institucionalidad dominicana no fue sin embargo un obstáculo para que Trujillo, que había tomado el poder en 1931 y gobernó hasta su asesinato a fines de la década del 50, abusara del Banco Central y usara las reservas internacionales para garantizar préstamos para sus negocios privados.

leen documentos de los años 30 y 40, queda la impresión que esos bancos centrales son un resultado de la Gran Depresión —instrumentos para no ser utilizados en períodos normales, pero quizás efectivos cuando hay que hacer frente a una emergencia, como, por ejemplo, un *shock* externo. En todo caso, y aun si se probara que efectivamente existe un margen para que un ente estatal provea liquidez en momentos críticos, mi punto es que tenemos que seguir cuestionando el poder discrecional que se les ha dado a los bancos centrales para impedir que se sigan cometiendo errores.

Preparando el camino para la integración en el sistema monetario internacional

Por último, me quiero referir a cómo se puede enfrentar el desafío de acomodar el sistema monetario nacional al cambiante sistema monetario internacional. Mi punto anterior sobre la capacidad técnica de los entes estatales es válido a cualquier nivel de gobierno —subnacional, nacional e internacional. No justifico ninguna organización gubernamental que no pueda basarse en su capacidad técnica para proveer el servicio que está demandando la comunidad local, nacional o internacional.

La transformación de las economías nacionales ha precipitado un doble proceso de reducción de los gobiernos nacionales. Por un lado, se han generado fuerzas para transferir la producción de algunos bienes y servicios públicos a gobiernos subnacionales —este proceso de descentralización ha tenido lugar en muchos países con variado éxito, pero puede anticiparse que continuará en forma paralela con la democratización de los sistemas de gobierno. Por otro, se han generado fuerzas para transferir la producción de otros bienes y servicios públicos a entes internacionales —este proceso de concentración ha estado motivado por fuerzas económicas, pero también por una convergencia de ideas sobre los derechos individuales y los sistemas de gobierno. Los gobiernos nacionales tendrán que seguir ajustándose a estas dos fuerzas, y el ajuste necesariamente significará una reducción de los gobiernos nacionales.

Se ha vuelto lugar común plantear si los gobiernos nacionales tienen que asumir pasivamente las consecuencias de esas fuerzas o si, por el contrario, tienen que enfrentarse a ellas para supuestamente dominarlas. Este planteo es equivocado porque subestima la fortaleza de esas tendencias. Ningún país se beneficiará de los cambios que se están produciendo si su sistema de gobierno nacional no es capaz de acomodar esas fuerzas. Dejando de lado la necesidad de que las instituciones legales nacionales

también se acomoden a ellas, el cambio de las instituciones del gobierno nacional tendrá que tomar en cuenta la conveniencia económica de transferir responsabilidades a entes internacionales e incluso aceptar que otros gobiernos nacionales provean bienes y servicios al resto del mundo. Este mismo principio ha estado guiando la descentralización de funciones hacia gobiernos subnacionales, es decir, la conveniencia económica de que ciertos servicios por sus características de bienes públicos locales sean provistos por gobiernos provinciales o municipales.

En materia monetaria, la semejanza de las evoluciones del dinero y de convenciones como el lenguaje ha sido muchas veces resaltada. Esta semejanza se funda en los beneficios de la coordinación de actividades que claramente no debieran estar limitadas por las barreras artificiales de los estados nacionales. Si nos preocupáramos sólo por estos beneficios, está claro que la responsabilidad por el sistema monetario debería transferirse a un ente internacional (podría decirse que es similar a entregarle poder discrecional sobre la lengua española a la Real Academia Española). Esta semejanza se refiere al dinero como medio de pago, y por lo tanto no debe extrañar que se esté produciendo una convergencia internacional, por lo menos en los estándares para el funcionamiento eficiente de los sistemas de pagos.

Pero los bancos centrales cumplen también otras funciones. Su función de prestamista de última instancia de los bancos se destaca como esencial a la estabilidad de los sistemas financieros. Aunque esta idea es cuestionable, el punto importante para nuestro propósito es que esta función se podría delegar a gobiernos subnacionales o instituciones internacionales¹⁵. La presunción de que sólo el instituto emisor de moneda puede cumplir apropiadamente esta función es infundada. Por ejemplo, a pesar que no emite moneda, la autoridad monetaria de Hong Kong ha establecido ventanillas de liquidez porque dispone de un fondo que excede largamente el respaldo legal a la moneda local¹⁶. También, las propuestas para transformar el Fondo Monetario Internacional en prestamista de última instancia para gobiernos nacionales muestran que no se necesita emitir dinero para

¹⁵ Estrictamente, la función de prestamista de última instancia se refiere a todas las ventanillas de los bancos centrales para proveer liquidez a los bancos comerciales. Es ilusorio calificar una de estas ventanillas como de última instancia, aunque es cierto que las condiciones de acceso a algunas ventanillas pueden ser lo suficientemente restrictivas como para que sólo en situaciones extremas un banco pueda acceder a ella.

¹⁶ Además del respaldo legal a la moneda local, este fondo es el resultado de la acumulación de los superávits fiscales por un largo período de tiempo y, más recientemente, de la acumulación de la contribución sobre los pagos por concesión de tierra fiscal. La moneda local es emitida por bancos privados que tienen que depositar moneda extranjera en el fondo.

cumplir esta función. Si hay una demanda privada por un prestamista de última instancia que conviene que sea satisfecha por un ente público, probablemente un ente local puede ser más efectivo que un ente nacional o internacional. Si el sistema financiero nacional estuviera bien integrado, el nivel nacional o local del ente público podría hacer poca diferencia. Igualmente, si el sistema financiero estuviera bien integrado a nivel internacional, esto es, que si los mercados nacionales de crédito estuvieran bien integrados entre sí, podría no hacer diferencia si el prestamista de última instancia es un ente nacional o internacional. Cualquiera sea el nivel, para que un ente estatal que no emite dinero pueda cumplir esta función se requiere que tenga acceso a recursos líquidos, sea porque acumuló un fondo de activos líquidos (caso de Hong Kong) o porque puede acceder fácilmente al crédito (caso del Fondo Monetario si se le autorizara a cumplir esa función).

Además del rol de prestamista de última instancia, los bancos centrales con autoridad discrecional tienen la función principal de regular la demanda interna por bienes y servicios¹⁷. Hoy día esta función se cumple principalmente a través de operaciones de mercado abierto para influir directamente sobre algunas tasas de interés. Como en el caso de la función de prestamista de última instancia, esta función no requiere que el ente público sea emisor de moneda. En la medida en que un ente público disponga de un fondo de estabilización del gasto público o del gasto privado, la función se puede asignar a la autoridad encargada de este fondo. El problema principal es la magnitud del fondo en relación a los *shocks* que se pretenden neutralizar, especialmente cuando el gobierno en el pasado no tuvo la capacidad de generar un superávit para acumular tal fondo o cuando se puede suponer que no tendrá la capacidad de generarlo en el futuro y de repagar la deuda que contraiga para mantener el nivel de gasto cuando el ingreso disminuye.

Como en el caso de la función de prestamista de última instancia, la asignación de la función de regular la demanda interna a un nivel de gobierno depende del grado de integración de los mercados de crédito (incluyendo los mercados de préstamos y los mercados de bonos). Sin embargo, y contrariamente a lo que sucede con la función de prestamista de última instancia, se puede argumentar que cuanto más local es el *shock*, menos

¹⁷ Intencionalmente he dejado de lado la discusión sobre la estabilidad de precios como objetivo principal (o único) de los bancos centrales. Ningún banco central con autoridad discrecional está limitado a ese objetivo, independientemente de lo que digan las leyes y las cartas orgánicas. Lo que importa es lo que los bancos centrales hacen con su poder discrecional sobre los instrumentos que las leyes y las cartas orgánicas les han entregado.

atención le prestará un gobierno de nivel más alto. Este argumento es válido pero aplicable a otros shocks, la mayoría distintos de los que tienen en cuenta los bancos centrales con autoridad discrecional. La generalización de este argumento a un gran número de *shocks* locales que imponen fuertes caídas en los ingresos locales (por ejemplo, un terremoto) hace evidente que se trata de un problema fiscal de relaciones intergubernamentales y no de un problema de autoridad monetaria. Si se acepta este argumento, entonces el énfasis debería ponerse en estas relaciones y en el diseño de programas eficaces para transferencias intergubernamentales.

La discusión anterior enfatiza el elemento fiscal implícito en las funciones de prestamista de última instancia y regulador de la demanda interna. Por ejemplo, se puede argumentar que Hong Kong y China han estado en una situación fiscal confortable para hacer frente a la crisis asiática¹⁸, mientras que los gobiernos de otros países han tenido que buscar formas de movilizar recursos internos y externos para hacerlo. Si las experiencias recientes de Hong Kong y Argentina se comparan sobre la base sólo de sus sistemas monetarios, se puede llegar a conclusiones equivocadas porque se estaría ignorando la gran diferencia en sus situaciones fiscales. Otro ejemplo de la importancia del elemento fiscal es el proceso de unificación monetaria de la Comunidad Europea que puso en evidencia la necesidad de generar márgenes de acción para la política fiscal a nivel nacional para el éxito del euro. Una vez que se reconoce este elemento fiscal, está claro que la discusión tiene que centrarse en los niveles de gobierno que deben prestar estas funciones y en cómo los distintos niveles pueden compartir los recursos necesarios para prestarlas.

La rápida revisión anterior de las funciones de los bancos centrales con autoridad discrecional muestra que —aun cuando se estuviera de acuerdo en su necesidad— no hay argumentos económicos concluyentes para que estos bancos sean antes a nivel nacional. Por supuesto, la decisión sobre el nivel de gobierno no puede basarse sólo en argumentos económicos. Como lo ha mostrado la experiencia con el euro y las propuestas y

¹⁸ Mientras que el gobierno local de Hong Kong ha acumulado un gran fondo de activos líquidos que le permitiría cumplir con ambas funciones, el gobierno nacional de China puede tener fácil acceso a la gran masa de depósitos en los bancos estatales. El primero es un ejemplo del margen de flexibilidad de la política fiscal cuando se han tenido excedentes por décadas. El segundo es un ejemplo del margen de flexibilidad de la política fiscal cuando un gobierno puede endeudarse fácilmente. Ambos casos son realmente excepcionales y además confirman que la disponibilidad de estos márgenes de flexibilidad de la política fiscal es una condición necesaria, pero no suficiente para que la política fiscal sea un factor estabilizador de la demanda interna. Esa disponibilidad es esencial, pero también lo es la capacidad para utilizarla apropiadamente.

discusiones sobre uniones monetarias, el diseño de la institucionalidad monetaria debe tomar en cuenta tanto el tema de la soberanía nacional —por lo menos, en el sentido de que las instituciones jurídicas y de gobierno a nivel nacional condicionan la eficacia de las instituciones regionales o internacionales— como el problema de la responsabilidad de las instituciones internacionales. Como lo ha señalado Buiters en su comparación de la unión monetaria europea y de una posible unión monetaria entre Estados Unidos y Canadá, la primera es el resultado de un largo proceso de construcción de instituciones jurídicas y políticas regionales y de armonización de instituciones nacionales, aunque esto no haya asegurado que las instituciones monetarias de la unión europea estén sujetas a controles apropiados¹⁹.

En la próxima década, las fuerzas que presionan para una reducción de los gobiernos nacionales se irán manifestando más agudamente. Será responsabilidad de los sistemas de gobierno nacional, en particular de los congresos y parlamentos, facilitar que el sistema monetario nacional se acomode a la nueva realidad para beneficiarse de esas fuerzas, incluyendo las reformas fiscales que sean necesarias para su efectividad. Por supuesto, esto supone que el sistema de gobierno nacional es capaz de generar políticas de largo plazo compatibles con el crecimiento económico. Creo que éste es el caso de Chile, pero mucho me lamento que por el momento no es el caso de Argentina.

Conclusión

Como cualquier otra reforma de políticas e instituciones, una reforma del sistema monetario chileno puede justificarse o por los pobres resultados del sistema existente o por la necesidad de adaptarse a cambios en la economía nacional e internacional. He supuesto que la primera situación es probable y he argumentado que la segunda es prácticamente inevitable. A pesar de las dificultades para un análisis concluyente, la evaluación del desempeño del Banco Central luego de la crisis económica y financiera de 1982-1983 es urgente porque podría justificar una reforma independientemente de los desarrollos en el sistema monetario internacional. Si bien es tentador suponer que ‘si no está quebrado, no lo repararemos’, primero debemos estar seguros que no está quebrado. La pregunta que todavía no tiene

¹⁹ Sobre la comparación, véase la sección III de la referencia ya citada. Sobre las instituciones de la unión monetaria europea, véase Willem H. Buiters, “Alice in Euroland”, por aparecer en *Journal of Common Market Studies*, 1999.

una respuesta definitiva es si la institucionalidad monetaria que se generó con las reformas de la última década es capaz de mantener la estabilidad de precios y de reducir el impacto de los *shocks* externos sobre la demanda interna.

Mientras se aguarda esa respuesta que podría justificar una reforma urgente, la atención debe centrarse en las reformas necesarias para acomodar el sistema nacional al sistema internacional. Este ajuste tomará tiempo. Las reformas requieren primero reconocer que la autoridad discrecional de los bancos centrales no tiene una justificación económica sólida. El conocimiento técnico que puede justificarla o rechazarla aún está lejos de ser concluyente. Este conocimiento tiene que ser la base de esa autoridad y no es una simple cuestión de decir que el dinero no es neutral y los *shocks* de política monetaria tienen efectos macroeconómicos. El problema es tener el conocimiento específico que permita ejercer la autoridad discrecional en forma eficaz. Éste es sólo el primer paso, porque aun si este conocimiento específico existiera, luego habría que asegurar que los procesos de decisión de la autoridad monetaria efectivamente tomen en cuenta ese conocimiento. Si bien la independencia de los bancos centrales ha significado un avance en esta dirección, en alguna medida también ha servido para que los economistas transformados en banqueros centrales se aislen del resto del sistema de gobierno e ignoren la evidencia que contradice sus conocimientos técnicos.

Además, una reforma orientada a acomodar el sistema nacional al sistema internacional debe tomar en cuenta las funciones específicas que se piden a un banco central. Estas funciones pueden ser asignadas a distintos entes públicos no necesariamente emisores de moneda, y estos entes pueden estar ubicados en distintos niveles de gobierno. La autoridad sobre los estándares para los sistemas de pagos puede ser transferida a un ente público internacional, y otras funciones pueden ser cumplidas en forma conjunta por entes públicos de distintos niveles. Así, las funciones de prestamista de última instancia y de regulador de la demanda interna por bienes y servicios podrían ser cumplidas por entes fiscales que tengan acceso a los recursos líquidos necesarios para su cumplimiento efectivo y ser compartidas por entes en los tres niveles de gobierno (internacional, nacional y local). En otras palabras, estas funciones dejarían de ser responsabilidad exclusiva de la autoridad monetaria y se convertirían en responsabilidad compartida de otros entes públicos.

En la próxima década el sistema monetario chileno seguirá evolucionando, especialmente para acomodar los cambios en el sistema internacional. Es posible que los cambios sean lo suficientemente profundos y

reflejen las ideas que he planteado en esta nota. Si así fuera, el peso chileno desaparecería, pero si las nuevas instituciones son eficaces, nadie lo extrañaría.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barandiarán, Edgardo. "Sistemas monetarios alternativos". *Estudios Públicos*, 10 (1983).
- Buiter, Willem H. "The EMU and the NAMU: What is the case for North American monetary union?". Douglas Purvis Memorial Lecture, 7 junio 1999, p.16.
- "Alice in Euroland". Por aparecer en *Journal of Common Market Studies*, 1999.
- Cecchetti, Stephen. "Legal structure, financial structure, and the monetary policy transmission mechanism". NBER Working Paper 7151, junio 1999.
- Christiano, Lawrence J.; Eichenbaum, Martin; y Evans, Charles E. "Monetary policy shocks: What we have learned and to what end?". NBER Working Paper 6400, febrero 1998.
- Cohen, Benjamin J. *The geography of money*. Cornell University Press, 1998.
- Henckel, Timo; Ize, Alain; y Arto, Kovanen. "Central banking without central bank money". IMF Working Paper, WP/99/92, julio 1999.
- Sjaastad, Larry. "Dollarization: How much benefit?, How much cost?". Mimeo, mayo 1999.

AUTONOMÍA Y REGULACIÓN EN EL SECTOR SANITARIO CHILENO*

**José Miguel Sánchez C.
y Ricardo Sanhueza P.**

Desde mediados de la década de los ochenta la economía chilena ha experimentado importantes cambios estructurales, los que han conducido a una mayor participación privada en varios sectores reservados tradicionalmente al Estado. Pero en el sector sanitario, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros ámbitos, el proceso de privatización se ha visto dificultado por una falta de consenso a nivel político en que las regulaciones existentes pudiesen asegurar un desempeño eficiente de los operadores privados. En este trabajo se examina el marco regulatorio del sector desde una perspectiva institucional, a fin de estimar en qué medida la actual estructura permite

JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ C. Ingeniero Comercial y Magister en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master y Doctor en Economía de la University of Minnesota. Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

RICARDO SANHUEZA P. Ingeniero Comercial de la Universidad de Concepción. Master y Doctor en Economía de la University of Maryland. Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

* Este trabajo fue desarrollado en el marco de la Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones contenidas en este estudio son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID. Los autores agradecen los comentarios de Ricardo Paredes M.

Este trabajo también aparecerá publicado en los Anales de las Quintas Jornadas Hidráulicas Francisco Javier Domínguez, organizadas por la Sociedad Chilena de Ingeniería Hidráulica y el Departamento de Ingeniería Hidráulica y Ambiente de la Universidad Católica de Chile.

un proceso regulatorio libre de presiones de los distintos grupos de interés. Después de presentar un marco conceptual para evaluar la importancia que tiene la autonomía de la agencia regulatoria, se identifican los grupos de interés relevantes en el sector sanitario chileno y sus potenciales canales de influencia. Los autores concluyen que a pesar de las recientes reformas introducidas en la legislación, las que han incrementado el grado de autonomía del proceso regulatorio, y del hecho de que existe una separación formal entre reguladores y prestadores, subsisten ciertos elementos que debilitan la autonomía tales como el proceso de nominación y remoción del Superintendente, el papel que ejerce el Ejecutivo en la puesta en vigor de las tarifas reguladas y la dependencia e insuficiencia presupuestaria de la Superintendencia.

1. Introducción

La provisión de agua potable así como la administración de la red sanitaria, al igual que otros servicios de utilidad pública, presentan características tecnológicas que limitan las posibilidades de que los recursos económicos se asignen eficientemente sólo vía el mercado. El agua es extraída de fuentes subterráneas o superficiales, tratada con el fin de eliminar posibles contaminantes naturales o sintéticos y distribuida a los consumidores por medio de una red. El agua servida, por su parte, es recolectada por medio de un sistema de alcantarillado para ser luego tratada ya sea para su re-utilización o bien para ser desechada. Este proceso requiere de activos fijos indivisibles que tienen una vida útil relativamente alta y cuyos usos alternativos son muy limitados o nulos, por lo que en gran medida son inversiones de carácter hundido. Debido a estas características, la duplicación de la red fija de distribución y alcantarillado en general sería ineficiente, lo que genera condiciones de *monopolio natural* en el sector.

En ausencia de un marco regulatorio adecuado, la acción de una empresa sanitaria con características de monopolio natural le llevará a adoptar planes de producción y una política de precios tendiente a maximizar sus beneficios privados y que resultan en una sub-provisión del servicio a precios mayores que los económicamente eficientes. Los beneficios sociales potenciales que se pueden lograr forzando al monopolista a bajar su precio eventualmente justifican la intervención del Estado en cuanto a regular las tarifas y la calidad del servicio de estas empresas.

Las tarifas y la calidad del servicio, sin embargo, son sólo dos aspectos del funcionamiento de una industria que requiere regulación, ya que los procesos de desregulación y la incursión de privados en los sectores de utilidad pública normalmente generan condiciones estructurales en los mercados que requieren hacerse cargo de establecer la forma en que estas empresas se interrelacionan y compiten. Estas reglas de interacción entre los diversos proveedores del sector requieren el establecimiento de derechos y obligaciones para las distintas empresas en cuanto al acceso a los activos compartidos, el acceso a los consumidores, los sistemas de interconexión en red, el establecimiento de precios de transferencia intrasectoriales, así como las limitaciones a la integración vertical y horizontal en la industria. La naturaleza de este tipo de regulación no tarifaria está íntimamente ligada a las características tecnológicas del sector, ya que son dichas características las que determinan la importancia que tienen estas reglas de interacción y comportamiento en el grado de competencia del sector.

La acción reguladora del Estado no está ausente de costos de diseño, monitoreo y puesta en vigor, por lo que una política regulatoria del sector debe ser evaluada a la luz de su capacidad para alcanzar un incremento neto en el bienestar de la sociedad. Esto implica no sólo evaluar la conveniencia de regular, sino que también la elección de los instrumentos regulatorios disponibles. En este trabajo se analizan los aspectos institucionales de un sector que requiere regulación tarifaria y se enfatiza la conveniencia de que exista un organismo autónomo que lleve a cabo la regulación, obviando el problema de la elección de esquemas regulatorios alternativos.

2. Regulación y autonomía

La aplicación de un marco regulatorio puede llevarse a cabo por medio de esquemas institucionales alternativos, en particular, por medio de organismos con dependencia funcional y financiera del gobierno central, o por medio de organismos que actúan con autonomía funcional y presupuestaria. La elección de la institucionalidad administrativa del marco regulatorio debe considerar las distintas alternativas en cuanto a su efectividad y eficiencia en la consecución de resultados socialmente deseados. Las políticas públicas que emanan de estos organismos gubernamentales no son neutrales a los intereses ni de los agentes privados ni a los miembros del poder Ejecutivo ni Legislativo. Cada uno de estos actores se ve afectado por el resultado de las medidas regulatorias, y por lo tanto tienen incentivos para ejercer presión sobre el proceso regulatorio con el objeto de maximizar

zar los beneficios y minimizar los costos que impone un marco regulatorio determinado¹. En este contexto, la aplicación administrativa de un marco regulatorio por medio de una agencia gubernamental autónoma, con independencia funcional y presupuestaria, presenta varias ventajas que analizamos a continuación.

La autonomía de la agencia regulatoria facilita aislar al regulador de presiones políticas por parte de grupos de interés, en particular, de otros sectores del gobierno que puedan tener interés en la determinación de las tarifas. En muchos países ha existido una tendencia a hacer política social a través de las tarifas de los servicios de utilidad pública. La provisión de agua potable constituye un servicio básico que afecta el presupuesto familiar de todos los grupos sociales y de manera particular de aquellos grupos de menores ingresos. En este sentido, la provisión de servicios de agua potable a precios subsidiados puede transformarse en un instrumento de la política distributiva. Es así que en el pasado existió un fuerte interés de los gobiernos por seguir políticas de tarificación del sector sanitario con criterios políticos más que económicos, lo que llevó a importantes distorsiones en la asignación de recursos en el sector².

Cuando la acción regulatoria se lleva a cabo por medio de un organismo con dependencia del Ejecutivo, como puede ser una comisión al interior de una Secretaría de Estado, no sólo se facilita la influencia del gobierno en las decisiones de tarificación, sino que también se dificulta la evaluación de su desempeño. Las Secretarías de Estado normalmente persiguen múltiples objetivos, por lo que existe una suerte de producción conjunta de sus políticas públicas, lo que dificulta la evaluación de su desempeño en materias regulatorias propiamente tales. Por ejemplo, pudiera existir una comisión ministerial encargada de la fijación de tarifas para el sector regulado, pero al mismo tiempo encargarse del diseño de políticas de desarrollo del sector, lo que eventualmente generaría incentivos a fijar tarifas mayores con el objeto de permitir tasas de reinversión o modernización del sector más allá de lo socialmente conveniente. Por el contrario, la existencia de una agencia regulatoria independiente y autónoma facilita la asignación de responsabilidades específicas y el proceso de control de gestión y medición de su desempeño. Un aspecto adicional que surge cuando el organismo regulador tiene dependencia administrativa del Ejecutivo a

¹ Esta es la premisa fundamental de las *teorías económicas de la regulación* cuyas contribuciones seminales se asocian a los trabajos de Stigler (1971), Peltzman (1976) y Becker (1983).

² De acuerdo a Morandé y Doña (1996), hasta 1975 las tarifas del sector sanitario en Chile no representaban más allá de un 5% de los costos operacionales del servicio.

través de un Ministerio por ejemplo, es que su responsabilidad pasa a ser política más que técnica por lo que los criterios para la determinación de tarifas pueden no ser motivados exclusivamente por criterios de eficiencia.

La literatura sobre la economía política de la regulación ha reconocido explícitamente que la capacidad de los grupos de interés para influir en la actividad regulatoria depende de manera crucial de que el proceso regulatorio sea un proceso político burocrático, es decir, que los encargados de tomar decisiones en el ámbito público estén sujetos a la presión electoral³. Desde esta perspectiva, la autonomía administrativa de la agencia regulatoria, al generar un mayor grado de independencia del poder político, permite aislar en mayor medida el proceso regulatorio de las presiones de los distintos grupos de interés capaces de influir en un resultado electoral.

Por último, la existencia de un organismo autónomo encargado de la política regulatoria es conveniente desde el punto de vista político ya que cuando la regulación está a cargo de una agencia autónoma es ésta la que asume el costo si surgen controversias en el proceso regulatorio, aislando así al Ejecutivo de los eventuales costos políticos de una confrontación de intereses entre distintos estamentos públicos y privados.

3. Autonomía y el marco regulatorio

Con el objeto de que la autonomía de una agencia regulatoria sea efectiva en la consecución de políticas socialmente deseables, ésta debe ser complementada por la existencia de un marco regulatorio lo más claro y objetivo posible. Autonomía y marco regulatorio constituyen dos elementos complementarios en el diseño de un esquema de regulación tarifario del sector sanitario. En un esquema de autonomía administrativa el marco regulatorio cumple con una triple finalidad: i) acotar la discrecionalidad del ente regulador; ii) establecer las reglas sobre las cuales los privados puedan tomar sus decisiones de inversión en el sector y iii) facilitar la solución de controversias que se puedan generar en el proceso de tarificación.

Si bien la autonomía administrativa del regulador presenta ventajas, también presenta riesgos, ya que no se puede descartar la posibilidad de que los personeros a cargo del proceso eventualmente capturen la agencia regulatoria en función de sus propios intereses. La aplicación de la política tarifaria depende, en último término, de las decisiones que tomen los responsables de la agencia regulatoria, siendo ellos los agentes en los cuales la

³ Esta premisa es la base de los modelos de Peltzman (1976) y Becker (1983).

sociedad ha delegado las decisiones de política tarifaria a seguir para el sector. La delegación en una agencia de las decisiones de política obedece en parte a la necesidad de especialización por parte de ésta en la recolección y procesamiento de información relevante para la aplicación de la política tarifaria⁴. Es así como existe una importante asimetría en la información que manejan los burócratas de la agencia a cargo de la regulación en relación a las demás instancias públicas ante las cuales ésta debe responder. Esta asimetría en la información genera un espacio para que los burócratas a cargo de las agencias avancen, por medio de la política tarifaria, sus propios intereses, los que pueden relacionarse a sus posibilidades económicas o bien a posibilidades laborales futuras en el sector regulado⁵. En este sentido, un marco regulatorio claro y objetivo minimiza la discrecionalidad de estos funcionarios al establecer de la manera lo más clara y objetiva posible los criterios y procedimientos que han de considerarse en la determinación de las tarifas.

La existencia de este marco regulatorio que restringe la discrecionalidad también genera un mayor grado de confianza en el sector privado interesado en participar como inversionista. Este último punto reviste especial importancia en un contexto en que el país avanza hacia una mayor participación privada en el sector sanitario. Las inversiones destinadas a las actividades de procesamiento, distribución, recolección y tratamiento de aguas presentan un alto grado de especificidad, lo que se traduce en la existencia de importantes cuasi-rentas susceptibles de ser expropiadas por medio de la política tarifaria. El valor de las inversiones privadas en el sector sanitario depende de manera fundamental de las “reglas del juego” en materia tarifaria, y la falta de claridad y transparencia en este aspecto se traduce en un mayor grado de incertidumbre para los inversionistas, desalentándose la inversión y encareciéndose el servicio.

Por último, el marco regulatorio constituye la base sobre la cual se deben resolver las controversias entre los distintos agentes involucrados en el proceso regulatorio. Mientras más claro sea este marco regulatorio no sólo se acotan los espacios para la existencia de potenciales controversias,

⁴ Esta razón para delegar las decisiones ha sido ofrecida en un contexto más general por Spulber (1989).

⁵ La dificultad de los organismos gubernamentales para evaluar el desempeño de las agencias independientes y la superioridad de información de estas últimas son la base del modelo burocrático de Niskanen (1971). Las mismas razones que facilitan la expansión del tamaño de las agencias gubernamentales pueden ser vistas como válidas para argumentar en la capacidad de los burócratas para la implementación de una política tarifaria que sirve sus propios intereses.

sino que también se facilita y hace menos onerosa la mediación de árbitros o de los tribunales de justicia en el caso en que alguno de los interesados consideren agraviados sus derechos en el proceso de fijación tarifaria. Los puntos anteriores son especialmente relevantes en países como Chile, donde el sistema judicial está sobrecargado de trabajo y no existe una tradición, a diferencia de EE.UU., por ejemplo, en donde los jueces resuelven en materias de carácter eminentemente técnico.

Si bien el marco regulatorio es un elemento complementario importante para una autonomía efectiva, especialmente en lo que se refiere al proceso de fijación de tarifas, hay que tener en consideración que, tal como se planteó más arriba, éste es tan sólo uno de los aspectos de la regulación a considerar. Cuando se piensa en el problema de definir reglas de interacción y comportamiento por parte de las empresas en un sector regulado, donde los aspectos tecnológicos son importantes, cualquier marco regulatorio es insuficiente, ya que en un sector en constante cambio tecnológico la regulación necesita ser flexible para acomodar las diferentes situaciones que se van produciendo y para las cuales no hay mayor historia. El regulador necesita pronunciarse y tomar decisiones sobre situaciones que no están contempladas en el marco regulatorio. La velocidad del avance tecnológico hace que la regulación escrita quede obsoleta muy rápidamente. El marco regulatorio es superado por los eventos y en consecuencia, mientras mayor el grado de avance tecnológico más incompletos son los contratos de regulación y mayores son los márgenes de discrecionalidad para el regulador y por lo tanto mayor es el riesgo de captura.

4. Grupos de interés y canales de influencia

Las agencias gubernamentales, aun cuando sean autónomas, suelen tener una doble dependencia del poder político. Por un lado, forman parte del Ejecutivo y sus responsables suelen ser designados por este, a veces con algún tipo de anuencia por parte del Poder Legislativo. Por otro lado, los presupuestos para la operación de estas agencias dependen en forma crucial de la labor legislativa. En este sentido, las agencias gubernamentales pueden ser capturadas por los intereses ya sea de la legislatura que provee el financiamiento, o por el Ejecutivo que nombra a los responsables de las mismas.

La designación y remoción arbitraria de los responsables de la agencia regulatoria por parte del Ejecutivo le restan autonomía al proceso regu-

latorio y se constituyen en un canal efectivo de influencia en el proceso de fijación de tarifas. Cuando los personeros a cargo pueden ser fácilmente removidos de sus funciones por parte del Ejecutivo existe una mayor probabilidad de que los intereses de este último afecten en mayor medida el resultado final del proceso tarifario. De igual forma, cuando las agencias regulatorias autónomas no cuentan con presupuestos propios, y su financiamiento no está regido por reglas preestablecidas con claridad y objetividad, existe un importante canal de influencia de las comisiones legislativas que asignan el presupuesto público poniéndose en riesgo su autonomía efectiva.

En el caso del sector sanitario chileno, los operadores más importantes corresponden a empresas públicas, que coexisten con un sector privado de menor tamaño e importancia. Esta dualidad en la propiedad de las empresas sanitarias cobra importancia a la luz de los incentivos que pudieran tener sectores del gobierno para influenciar el proceso de fijación de tarifas. Las presiones para influenciar el proceso tarifario por parte del gobierno pueden ir en dos direcciones contrapuestas. Por un lado, tarifas más elevadas dan mayor holgura para una operación rentable o exentas de déficit de estas empresas, lo que minimiza el riesgo de que, ante eventos exógenos o posibles ineficiencias en las empresas, se generen presiones sobre el presupuesto público, o, en un contexto en el cual se desea avanzar hacia una privatización del sector en manos del Estado, permiten hacer más atractiva su enajenación para los potenciales inversionistas. Por otro lado, el hecho de que la propiedad de las empresas sanitarias sea mayoritariamente pública facilita que el gobierno quiera seguir una política redistributiva indirecta por medio del establecimiento de tarifas menores a las necesarias para una operación no deficitaria. En este caso se aceptaría que las empresas públicas experimentaran déficits, pero se pondría en riesgo la supervivencia de los operadores privados del sector.

Las políticas públicas en general, y el proceso de fijación de tarifas en particular, pueden ser fácilmente capturados por un grupo de interés relativamente pequeño y organizado dentro de la sociedad, e imponer sus intereses por sobre los de un grupo relativamente amplio con intereses contrapuestos en el ámbito de la política tarifaria. La asimetría en los beneficios y costos de ejercer presión sobre el regulador llevó a Stigler (1971) a la conclusión de que la regulación obedecía principalmente a los intereses empresariales del sector regulado⁶. Desde esta perspectiva, uno de

⁶ Stigler (1971) ofrece evidencia empírica para su argumento. Otros estudios que entregan evidencia al respecto son: Shepherd (1978), Paul (1982), y Ulrich, Furtan y Schmitz (1987).

los grupos de interés más importantes en el proceso de regulación tarifario del sector sanitario corresponde a los empresarios que operan en el sector, los que pueden derivar beneficios potencialmente relevantes si ejercen presión sobre el regulador para lograr tarifas más elevadas⁷.

Si bien los considerables beneficios potenciales y relativamente bajos costos de acción colectiva de los regulados les lleva a intentar influir la política tarifaria, no hay que perder de vista que las decisiones de política pública se determinan por medio de un arbitraje de intereses, ya que para un gobierno es importante maximizar su apoyo político para mantener su calidad de tal⁸. Por lo tanto, es posible conjeturar que la política tarifaria no sólo responde a los intereses de los grupos de interés organizados en la sociedad, como son el sector regulado, sino que también considera los intereses de grupos de interés relativamente grandes y difusos, como son los consumidores, y que afectan las posibilidades electorales por medio de su voto⁹. En este sentido, los consumidores también pueden influir el proceso de fijación tarifaria.

La capacidad de los consumidores para ejercer presión sobre el proceso regulatorio se ve en parte coartada por los altos costos de organización y acción colectiva. Sin embargo, tanto la organización política por medio de los gobiernos locales así como la existencia de asociaciones de consumidores actúan como instancias de coordinación de estos intereses¹⁰. En el caso del sector sanitario, no existen actualmente asociaciones de consumidores organizados que defiendan sus intereses de manera corporativa. No obstante, durante el verano de hace dos años, la escasez de recursos hídricos, que llevó al parcial desabastecimiento de un sector de la población de Santiago, motivó la acción judicial de los municipios en contra del proveedor de servicios sanitarios local y de la Superintendencia de Servicios Sanitarios para exigir compensaciones por la mala calidad del servicio. De

⁷ Este tipo de práctica ha quedado de manifiesto durante en algunos procesos de fijación tarifaria en el sector eléctrico en el que se ha podido constatar una fuerte presión del sector regulado por influir el proceso por medio de una activa participación en los medios de opinión pública.

⁸ El reconocimiento de que el proceso regulatorio obedece a un proceso político burocrático donde se arbitran los intereses de distintos grupos de interés corresponde al trabajo seminal de Peltzman (1976) y que ha sido extendido en el trabajo de Becker (1983)

⁹ Lefler (1978), Keeler (1984), Primaux *et al.* (1984), y Becker (1986) presentan evidencia consistente con la idea de que tanto los intereses de empresarios como de consumidores han sido considerados en el resultado de los procesos regulatorios de otros países.

¹⁰ Un ejemplo de la acción de grupos de consumidores organizados es la acción que desarrollaron los vecinos del sector del Cajón del Maipo para oponerse a la instalación de un gasoducto en su área.

esta forma, los municipios se han constituido en un instrumento que facilita la acción colectiva de los consumidores del sector sanitario y ha permitido coordinar los intereses de este grupo.

5. Aspectos institucionales y autonomía

5.1 Objetivos de la SSS

De acuerdo a la legislación vigente los objetivos primarios de la SSS son: 1) la regulación de las tarifas (como organismo técnico a cargo de los estudios para su determinación) y 2) la fiscalización del sector, en lo que se refiere a las labores de los prestadores de servicios, el cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y el manejo de los residuos líquidos industriales. Específicamente, las funciones que le corresponden son: i) estudio, proposición y control de cumplimiento de normas técnicas (diseño, construcción y explotación); ii) control tarifario (cálculo y evaluación y consideración de las observaciones de los prestadores acerca de valores calculados); iii) aplicación del régimen de concesiones; iv) control de residuos industriales; v) aplicación de sanciones; vi) asesoría jurídica y vii) con la reforma recientemente aprobada se introdujo explícitamente la responsabilidad de la Superintendencia en la protección de los usuarios y no sólo en la fiscalización de los prestadores.

5.2 Aspectos administrativos, presupuestarios y financieros

La SSS está a cargo de un Superintendente que es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. La ley no establece el tiempo de permanencia en el cargo pero sí se introdujeron en las reformas recientemente aprobadas, restricciones e incompatibilidades funcionarias entre altos personeros de la Superintendencia y actividades o servicios prestados en el sector privado, así como restricciones para el uso de información reservada por parte de funcionarios de la autoridad reguladora mientras estén en ejercicio del cargo y hasta 3 meses después de haber dejado el cargo¹¹.

¹¹ El marco legal del sector sanitario fue modificado en enero de 1998. Se introdujeron reformas a la Ley de Tarifas, a la Ley General de Servicios Sanitarios y la Ley que creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

También se introducen modificaciones a la Ley de la SSS orientadas a reducir el nivel de centralización del ente regulador, y a fortalecerlo frente al incremento de la actividad privada que se pretende para el sector. Específicamente se incluyó la posibilidad de que la Superintendencia establezca oficinas regionales y se otorgaron al Superintendente facultades para definir autónomamente materias de organización interna de la SSS.

El patrimonio de la Superintendencia está formado por los bienes que tiene a su nombre y los recursos que se le asignen en el Presupuesto Nacional. No cuenta con recursos asociados a la prestación de servicios, ya que éstos provienen enteramente del presupuesto. Por otra parte, todas las multas son a beneficio fiscal. En materia de planta, la Ley autoriza un máximo de 142 funcionarios para 1998. Para efectos de las asignaciones presupuestarias y las remuneraciones de los funcionarios, la SSS se considera una institución fiscalizadora con lo cual tiene derecho a bonificaciones y asignaciones reservadas por Ley para este tipo de instituciones y que los sitúan por sobre el resto de la administración pública.

5.3 Determinación de tareas en el proceso regulatorio del sector sanitario

Además de las prestadoras del servicio y la SSS, la estructura del sector involucra directamente al Ministerio de Economía (en lo que se refiere a la fijación de tarifas) y al MOP (responsable de la administración del recurso hídrico a través de la Dirección General de Aguas (DGA) y al otorgamiento de concesiones). Las concesiones son otorgadas por tiempo indefinido, mediante un decreto del MOP que se expide en base a la consideración de un informe de la SSS. La normativa técnica queda incorporada en el contrato de concesión y el incumplimiento de las normas constituye un incumplimiento de contrato que puede ser sancionado por la Superintendencia. En la Reforma recientemente aprobada se aumentaron sustancialmente las sanciones aplicadas a las empresas prestadoras por incumplimiento de sus obligaciones como concesionario.

El régimen de subsidios a la demanda para los consumidores de bajos ingresos es administrado por las municipalidades, las que seleccionan a los postulantes y se encargan de pagar la parte de la factura que corresponde al subsidio. En 1995, la aplicación de los subsidios generó un costo correspondiente al 5,2% del total facturado por las empresas y beneficia al 17% de los usuarios.

5.4 Marco regulatorio para la fijación de tarifas

La tarificación se hace a costo marginal, para lo cual se simula una Empresa Modelo¹² (EM) con el fin de no traspasar ineficiencias a los usuarios. Las tarifas deben permitirle a la empresa modelo cubrir costos de operación y mantenimiento, financiar su desarrollo y obtener una mínima rentabilidad sobre activos del 7%. La Ley permite además una revisión periódica de las tarifas para incorporar el mejoramiento en la eficiencia que las empresas logren en ese período y su traspaso paulatino a los clientes. La SSS puede fijar tarifas máximas con una vigencia de 5 años.

El proceso de cálculo tarifario define el sistema con base en los costos incrementales de desarrollo, en el ámbito de la EM, para cada una de las etapas de los sistemas de agua potable y alcantarillado con los ajustes correspondientes para obtener tarifas eficientes de autofinanciamiento. La rentabilidad se asegura para un nivel de funcionamiento eficiente representado por la empresa modelo.

Las etapas que se consideran para los sistemas de agua potable y alcantarillado en la determinación de los costos de inversión, operación y mantención que implica la prestación de los servicios son las siguientes: abastecimiento de agua potable (producción y distribución), disposición de aguas servidas (recolección y disposición). Cada una de estas etapas involucra costos de capacidad (asociados a la demanda máxima), costos de volumen (proporcionales al servicio) y costos fijos (independientes del nivel de servicio).

Las modificaciones introducidas al marco regulatorio tienden a aumentar la transparencia y objetividad en el cálculo de las tarifas y darle más atribuciones al ente regulador. En particular, se simplificó el método de fijación de la tasa de costo de capital, insumo básico en la fijación tarifaria.

En lo que se refiere a la estructura tarifaria, la legislación actual contempla que la Superintendencia realizará los estudios para determinarlas, considerando los costos indispensables para producir y distribuir agua potable y para recolectar y disponer aguas servidas. Los prestadores, utilizando las mismas bases de los estudios de la SSS, elaboran sus propios estudios. Ambos estudios, el del prestador y el de la SSS, se ponen en conocimiento mutuo de manera simultánea. Si no hay discrepancias entre los resultados de ambos estudios, se fijan las tarifas derivadas del estudio

¹² Empresa prestadora de servicios sanitarios diseñada con el objeto de proporcionar eficientemente los servicios sanitarios requeridos por la población, considerando la normativa y la reglamentación vigente y cuya operación se enmarca sobre las restricciones geográficas, demográficas y tecnológicas existentes.

de la SSS. Si hay discrepancias, el prestador tiene un plazo para manifestarlas acompañando los antecedentes que las fundamenten. Si no se llega a acuerdo, el caso se somete al análisis de una comisión de expertos, compuesta por tres miembros. Uno elegido por la Superintendencia, otro por la empresa prestadora y un tercero de común acuerdo, que preside la comisión. La comisión de expertos deberá pronunciarse sobre cada uno de los parámetros en que exista discrepancia optando de manera fundada por uno de los dos valores, no pudiendo adoptar soluciones intermedias. La decisión de esta comisión es definitiva y obligatoria para ambas partes. La propuesta con las tarifas y un esquema acordado con las operadoras se envía al Ministerio de Economía, éste a su vez emite sus comentarios y una aprobación final para proceder a la publicación oficial de las tarifas.

Respecto a otras materias regulatorias, la SSS tiene poder de decisión en lo que se refiere a su función de fiscalización. Sus resoluciones no son objeto de revisión por parte de ninguna otra instancia. Cualquier reclamo debe hacerse por la vía judicial.

6. Evaluación de la autonomía de la SSS

6.1 Marco institucional y autonomía

La evaluación del grado de autonomía de la SSS se ve dificultada por el hecho de que la mayor parte de las empresas proveedoras del servicio son públicas, lo que hace que cualquier falta de autonomía de la agencia regulatoria en relación al gobierno sea en gran medida asintomática, en el sentido que no se manifiesta en conflictos abiertos entre la autoridad regulatoria y los proveedores del servicio. En efecto, si la mayor parte de los proveedores del servicio fueran empresas privadas, cualquier injerencia del Ejecutivo que significara una merma en los intereses de los regulados se haría evidente por los incentivos que tienen estos últimos de denunciar y exigir un proceso de fijación de tarifas acorde a lo establecido en el marco regulatorio que rige al sector. No obstante, dada la dependencia del Ejecutivo de los proveedores del servicio y el organismo regulador, se facilita la injerencia que pudiera tener el gobierno en el proceso regulatorio, al tiempo que se minimiza el incentivo para las empresas reguladas de entrar en controversias con el regulador. Lo anterior no significa que el hecho de que la mayor parte de los proveedores sean empresas públicas por definición le reste autonomía a la agencia regulatoria, sino que es un factor que facilita la injerencia del gobierno en el proceso regulatorio y que dificulta el proceso de evaluación de la autonomía.

A pesar de la característica peculiar del sector sanitario chileno, donde existe un sector de proveedores mayoritariamente público, existe un factor institucional importante en términos de la autonomía: la separación entre regulador y prestador. El marco legal vigente para el sector al distinguir la acción reguladora de la prestación en materia sanitaria contiene un elemento esencial de autonomía, al menos formal, y que se estima conveniente para el desarrollo de una política tarifaria eficiente y una consecuente incursión del sector privado.

Otro aspecto que refleja la existencia de un cierto grado de autonomía en el proceso de regulación en el sector sanitario chileno es que, a pesar de la naturaleza pública de los operadores más importantes, han existido controversias en los procesos de determinación de tarifas entre estos prestadores públicos y la autoridad regulatoria. Los episodios de la última fijación de tarifas de ESVAL y de EMOS reflejan un cierto grado de independencia de la SSS en relación a los intereses de los regulados. No obstante lo anterior, cabe destacar que la experiencia regulatoria de los últimos años ha mostrado que el mayor grado de controversias suscitado en los episodios de fijación tarifaria estuvo asociado con aquellos en los cuales la empresa regulada ha sido privada. Incluso en el caso de la empresa pública ESVAL, las negociaciones tarifarias fueron lideradas por un operador privado que compartía parte de la concesión con ESVAL. Si bien la evidencia empírica casuística que indica que también hubo controversias entre la SSS y empresas públicas no permite un juicio robusto en relación al grado de autonomía efectiva de la SSS, constituye un indicio positivo en esta dirección.

No obstante lo anterior, existen otros aspectos institucionales del marco regulatorio del sector que dificultan, o ponen en riesgo, un mayor grado de autonomía. Un primer hecho negativo para la autonomía de la acción regulatoria es la dependencia directa y la posibilidad de remoción discrecional del Superintendente por parte del Ejecutivo. Sería más conveniente para una gestión autónoma que el Superintendente fuera designado por el Ejecutivo con cierta anuencia de otros estamentos públicos, como por ejemplo la legislatura y que el nombramiento del Superintendente se efectuara por un plazo predeterminado, sin que exista la posibilidad discrecional del Ejecutivo para removerlo de su cargo. Si bien esta dependencia funcional del Superintendente constituye un riesgo a la autonomía, cabe destacar que no se ha observado una alta rotación en el cargo, incluso en los períodos de conflicto entre la SSS y la empresa estatal. El personero a cargo de la SSS anterior a la actual administración se mantuvo en su cargo durante seis años y medio y el cambio de gobierno en el año 1993, a pesar

de que fue acompañado de cambios en los puestos claves de los Ministerios, no significó un cambio en la dirección máxima del organismo.

Otro aspecto que pone en riesgo la autonomía de la SSS es lo limitado de las cláusulas de incompatibilidad para el ejercicio de cargos ejecutivos en la SSS. Ello facilita la acción de los regulados para ejercer presión sobre el regulador, ya que siempre existe la posibilidad de que las personas directamente involucradas en los procesos de fijación tarifaria vean influidas sus decisiones por las perspectivas laborales futuras en el sector regulado. Este aspecto, que si bien hoy puede no ser muy relevante al ser las empresas sanitarias mayoritariamente públicas, puede constituirse en un riesgo potencialmente importante a medida que los prestadores de servicios en el sector se vayan privatizando y las remuneraciones a las que eventualmente se puede acceder sean mayores. En este sentido, la reforma legal introdujo restricciones e incompatibilidades para el ejercicio de cargos ejecutivos en la SSS que van en la dirección correcta, por cuanto al restringir las posibilidades de que los altos personeros presten servicios en el sector regulado durante y con posterioridad al desempeño de sus cargos disminuye la posibilidad de estos últimos para ejercer presión sobre el proceso regulatorio. Sin embargo, el período de tres meses fijado por la Ley durante el cual los personeros no pueden aceptar cargos en el sector regulado después de haber dejado sus cargos en la SSS parece bastante poco restrictivo.

Si bien la SSS tiene la responsabilidad de elaborar la propuesta tarifaria en cuanto a sus aspectos técnicos y operativos, corresponde al Ministerio de Economía su aprobación final. Esto implica que la decisión final sobre la estructura tarifaria que regirá para el sector radica en un organismo centralizado del Ejecutivo, lo que resta autonomía a la acción regulatoria de la SSS. En el proceso de fijación de tarifas el Ministerio de Economía se constituye en juez y parte. Por un lado, es el encargado de la aprobación definitiva de las tarifas y, por otro, es el responsable final por el desempeño de las empresas públicas que prestan el servicio. Es así como el esfuerzo por separar la función reguladora y prestadora se ve limitado por esta dualidad de funciones del Ministerio de Economía, lo que pone en peligro la autonomía efectiva del proceso de fijación de tarifas. Si el Ministerio de Economía debe velar por el desempeño y financiamiento del sector sanitario público y a la vez aprobar las tarifas, existen incentivos para que estas últimas sean funcionales a los objetivos de sanidad financiera del sector. Este aspecto cobra especial importancia en un contexto en el cual se pretende una mayor participación privada en el sector sanitario, ya que el

valor al cual se pueden enajenar las empresas que actualmente están en manos del Estado depende directamente del esquema tarifario vigente.

El marco legal que rige el sector sanitario chileno contempla un subsidio destinado a garantizar el acceso al servicio a los sectores urbanos de bajos ingresos. Si bien esta medida puede ser valorada desde el punto de vista redistributivo, introduce algunas distorsiones en el ámbito de la autonomía. Si se quiere mantener el nivel de acceso al servicio de los sectores más pobres, tarifas mayores requieren un subsidio mayor. Por lo tanto, la fijación de tarifas implica presiones sobre el proceso de asignación presupuestario que se realiza en forma conjunta entre el Ejecutivo y la Legislatura, los que pueden buscar influir el proceso tarifario por medio del Ministerio de Economía o la asignación presupuestaria de la SSS por parte del Ministerio de Hacienda.

En el caso chileno ha existido una fuerte preocupación a nivel del Ejecutivo por el impacto social de la política tarifaria del sector. No obstante, esta preocupación no se ha traducido en presiones sobre la SSS tendientes a modificar las tarifas máximas fijadas para el sector, sino que más bien se ha optado por negociar directamente con los prestadores públicos la fijación de tarifas menores a las máximas fijadas por la SSS para aquellos sectores de menores ingresos. Cabe destacar que esta manera de compatibilizar la autonomía de la SSS con objetivos sociales ha sido posible gracias a que actualmente los prestadores más importantes son empresas públicas con dependencia de CORFO, pero que en el futuro, en un contexto en que los prestadores sean empresas privadas, esta vía de acción es extremadamente limitada, lo que hace más importante la dependencia de la SSS del Ministerio de Economía para la puesta en vigor de las tarifas fijadas como un potencial canal de influencia del Ejecutivo y que pone en riesgo la autonomía de la entidad reguladora.

Una de las funciones de la SSS es velar por la calidad del servicio que ofrecen los prestadores, y en particular de velar por que los operadores del sector cumplan con planes de inversiones que aseguren la provisión del servicio. Producto de condiciones hidrológicas adversas, durante los últimos años han quedado en evidencia serias deficiencias tanto en empresas del sector privado como del sector público, las que al parecer no han efectuado las inversiones necesarias para asegurar la calidad del servicio. Si bien esta falta de control de la SSS en el cumplimiento de los planes de inversión por parte de las empresas del sector puede tener distintos orígenes, no es posible descartar que, en parte, sea producto de una falta de autonomía en su acción regulatoria. El cumplimiento de los estándares de calidad requiere de una importante inversión de recursos, lo que puede

significar un gran esfuerzo financiero por parte de las empresas públicas del sector. En este sentido la puesta en vigor de la regulación implica un esfuerzo presupuestario del sector público e incentivos para que éste busque restringir la acción reguladora de la SSS. Una vez que se ha relajado el control de inversiones en las empresas públicas que operan en el sector se hace difícil su imposición a los operadores del sector privado que es minoritario.

Las limitaciones a la autonomía analizadas previamente están mayormente asociadas al diseño institucional de la agencia regulatoria. Sin embargo, las principales limitantes para una autonomía efectiva de la SSS tiene que ver con que el marco regulatorio que rige el proceso de fijación de tarifas no es lo suficientemente claro y existe una insuficiencia de recursos para un mejor desempeño de la SSS.

Tal como se discutió anteriormente, el marco regulatorio que determina el proceso de fijación de tarifas es un elemento complementario a la autonomía, y su objetividad y claridad contribuyen a la eficiencia del proceso regulatorio. En los últimos episodios de fijación de tarifas ha quedado de manifiesto que bajo el marco regulatorio que estaba vigente, existía espacio para un número importante de discrepancias entre regulador y regulado, aún en aspectos estrictamente técnicos. Las discrepancias se debían en parte a que el marco regulatorio no era lo suficientemente claro en relación a los parámetros que se deben considerar a la hora de determinar las tarifas máximas para el sector. Los parámetros técnicos que tienen una alta incidencia en la tarifa final no se hacían explícitos con antelación al proceso, por lo que existía un espacio importante para la discrepancia entre el regulador y el sector regulado.

La experiencia indica que en la etapa de arbitraje ha habido una suerte de negociación directa entre el sector regulado, principalmente el sector privado, y la SSS, habiendo sido éste el canal potencialmente más importante de influencia de las empresas reguladas en la determinación de las tarifas. Por la vía de negociar los parámetros más relevantes en la determinación de la tarifa final, como son el precio de agua cruda y la tasa de costo del capital, las empresas reguladas han logrado que, en todos los procesos de fijación de tarifas que se han llevado a cabo, la tarifa finalmente publicada supere a aquella determinada inicialmente por la SSS. No obstante lo anterior, dada la institucionalidad del proceso de fijación de tarifas en el sector sanitario, no es posible concluir de este hecho que las tarifas máximas establecidas finalmente por la SSS impliquen un retorno sobrenormal para las empresas reguladas.

Las reformas recientes a la legislación del sector sanitario y en especial a la Ley de Tarifas se han hecho cargo en parte de estos problemas

al intentar reducir los espacios para las discrepancias y acotar los temas de discusión, pero aun no ha habido fijaciones tarifarias basadas en el nuevo marco legal que permitan evaluar si los cambios contribuyeron favorablemente en estos aspectos.

En efecto, de acuerdo al nuevo marco legal, tanto la SSS como los prestadores realizarán sus propios estudios en forma simultánea utilizando las mismas bases que han sido previamente acordadas. Esto disminuye la influencia del sector regulado en el proceso regulatorio y acota los términos de las discusiones y posibles discrepancias. Como además se elimina la posibilidad de soluciones intermedias en el caso de controversias, se reducen los incentivos para que existan divergencias en las posiciones del regulador y el regulado.

En las bases para los estudios, que se acuerdan con los prestadores, se define una serie de temas que han sido conflictivos en las fijaciones anteriores realizadas con el antiguo marco legal. Ahora deberá quedar determinada previamente la metodología para el cálculo de la Tasa de Costo de Capital y la Metodología para el cálculo del Valor del Agua Cruda. También deberán quedar definidos explícitamente algunos parámetros técnicos como los Niveles de Calidad de Servicio, que antes estaban implícitos en los cálculos tarifarios. También quedan definidos en las bases los criterios para las proyecciones de demanda, la definición de los sistemas sanitarios a ser tarifados, los criterios de pérdidas eficientes para la empresa modelo y se acuerdan las fuentes de información que pueden ser utilizadas. Con este mayor detalle definido en las bases se logra una mayor claridad sobre parámetros y variables que tienen una fuerte incidencia en la determinación de las tarifas máximas, lo que disminuye la presión sobre la SSS que enfrenta serias restricciones de recursos, sobre todo si se considera que la determinación de tarifas se lleva a cabo a nivel de cada sistema sanitario. Con ello, la unidad encargada de la fijación de tarifas para el sector puede centrarse en supervisar los estudios técnicos propios del proceso tarifario y en las discusiones, que de todos modos van a surgir con los prestadores, respecto a valorizaciones de costos para alimentar la empresa modelo.

7. Conclusión

La autonomía es un elemento de importancia para la existencia de un proceso regulatorio que se traduzca en un incremento en el bienestar social. La autonomía de la agencia reguladora facilita aislar el proceso regulatorio de presiones de grupos de interés organizados. En particular, la

autonomía limita la capacidad de presión de sectores del gobierno y del sector regulado que se pueden ver afectados por la acción reguladora, y que por lo tanto tienen incentivos para ejercer presión sobre ella.

Si bien en el sector sanitario chileno existe un factor institucional importante y fundamental en términos de la autonomía —la separación de funciones entre regulador y prestador—, subsisten en el actual diseño institucional de la SSS algunos elementos que ponen en riesgo su autonomía.

El nombramiento directo del Superintendente por parte del Ejecutivo con discrecionalidad para removerlo del cargo constituye un elemento de dependencia que limita una autonomía efectiva de la agencia reguladora. En este sentido, es conveniente introducir modificaciones al sistema de nombramiento y remoción del Superintendente de Servicios Sanitarios. Específicamente, se propone que el máximo responsable de la SSS sea nombrado a instancia del Ejecutivo pero con una participación activa del Poder Legislativo, y que su permanencia en el cargo sea por un plazo fijo predeterminado. Bajo la modalidad propuesta, el Presidente podría nombrar al candidato al cargo de Superintendente, el que sería evaluado por una Comisión Legislativa, la que en definitiva decidiría sobre su nombramiento en el cargo por un plazo predeterminado. Las causales de remoción del Superintendente de su cargo deberían quedar claramente establecidas y se concretarían con el acuerdo de la Comisión Legislativa que le nombró.

En relación al Superintendente de la SSS y otros personeros con responsabilidades ejecutivas en la agencia también es conveniente que se establezcan restricciones e incompatibilidades para el ejercicio de sus funciones. Si bien la reciente reforma a la ley establece un periodo de carencia para que los ejecutivos de la SSS puedan ocupar cargos en el sector regulado con posterioridad a sus funciones públicas, el periodo de tres meses parece bastante poco restrictivo. Mayores restricciones en este sentido limitarían los canales de influencia del sector regulado sobre el proceso regulatorio.

Otro factor que limita la autonomía de la SSS es el importante papel que juega el Ministerio de Economía en el proceso tarifario al ser el organismo con potestad para dar vigor legal al marco tarifario. En este sentido es conveniente que la potestad legal para poner en vigor el marco tarifario del sector descansa en la misma SSS. De esta forma se limita la injerencia del Ejecutivo y se elimina la posibilidad de que el Ministerio de Economía enfrente objetivos contrapuestos y el gobierno asuma el costo político en el proceso tarifario.

En cuanto a los aspectos presupuestarios, existen dos factores importantes que afectan la autonomía efectiva de la SSS. El primero dice

relación a la dependencia presupuestaria de la SSS del Ministerio de Hacienda. El hecho de que el presupuesto anual de la SSS dependa del Ministerio de Hacienda abre un potencial canal de influencia importante del gobierno en el proceso tarifario. En este sentido sería recomendable que la SSS contara con un presupuesto dependiente no sólo del Ministerio de Hacienda, sino que en su determinación tuvieran una activa participación las Comisiones Legislativas de las cuales dependa la SSS que son quienes están llamados a arbitrar los intereses de distintos sectores de la sociedad.

Otro factor importante en materia presupuestaria es la necesidad de dotar a la SSS del presupuesto suficiente para que pueda desarrollar su labor regulatoria. Los antecedentes presentados en este trabajo dejan de manifiesto que la SSS requiere de mayores recursos para dar mayor celeridad a su acción en el ámbito de la fijación tarifaria así como en la aprobación de programas de desarrollo del sector. Fortalecer la capacidad técnica de la SSS tiene un claro impacto sobre su grado de autonomía efectiva, ya que le permite actuar en un plano de mayor igualdad en el proceso de fijación de tarifas en relación a las contrapartes técnicas del sector regulado, y le facilita la evaluación del trabajo de sus consultores independientes.

El marco regulatorio constituye un elemento complementario indispensable a la autonomía, y en la reforma a la Ley de Tarifas ha permitido acotar el espacio para que el proceso tarifario sea fuertemente influido por las empresas reguladas. Un paso importante para lograr una mayor claridad, transparencia y objetividad fue determinar con anterioridad al proceso de fijación tarifaria la metodología para el cálculo de la Tasa de Costo de Capital y del Valor del Agua Cruda, así como un conjunto de parámetros técnicos que antes estaban implícitos en los cálculos tarifarios. De esta manera, se trasladan las discrepancias metodológicas y las negociaciones a una etapa temprana del proceso en donde resulta relativamente más simple lograr acuerdos entre las empresas y el regulador.

Por último, las reformas introducidas al marco legal que establecen que la SSS y los prestadores deben realizar sus estudios tarifarios de manera simultánea, y que en caso de discrepancia la Comisión Pericial debe pronunciarse por una de las dos posiciones, reducen los incentivos que existían en el antiguo marco legal para que surgieran divergencias en las posiciones de regulador y regulado.

Si se quiere avanzar en el proceso de privatización del sector sanitario, la autonomía de la SSS es un elemento de vital importancia que se debe reforzar, y los cambios introducidos en la reforma a la Ley, así como los propuestos en el trabajo, van en la dirección de afianzar esta autonomía. La eficiencia del proceso regulatorio del sector no sólo afecta su capacidad

para contribuir al bienestar social, sino que también se constituye en un elemento importante para que el proceso de privatización sea transparente y socialmente rentable. Mientras más claro y autónomo sea el marco regulatorio que rige el sector sanitario, menores son los riesgos para el sector privado de invertir, lo que a la postre se traducirá en un mayor valor de los activos de las empresas prestadoras que actualmente son de propiedad pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becker, G. (1983). "A theory of competition among pressure groups for political influence". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 48 (3).
- Becker, G. (1986). "The public interest hypothesis revisited: A new test of Peltzman theory of regulation". *Public Choice*, Vol. 49 (3).
- Keeler, T. E. (1984). "Theories of regulation and deregulation movement". *Public Choice*, Vol. 44 (1).
- Leffler, K. B. (1978). "Physician licensure: Competition and monopoly in american medicine". *Journal of Law and Economics*, Vol. 21.
- Morandé, F. y E. Doña (1996). "Los servicios de agua potable en Chile: Condicionantes, institucionalidad y aspectos de economía política". Mimeo. Ilades. Santiago, Chile.
- Niskanen, W. A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Paul, C. W. II (1982). "Competition in the medical profession: An application of the economic theory of regulation". *Southern Economic Journal*, Vol. 48.
- Peltzman, S. (1976). "Toward a more general theory of regulation". *Journal of Law and Economics*, Vol. 19.
- Primaux, W. J., J. E. Filer, R. S. Herren, y D. R. Hollas (1984). "Determinants of regulatory policies toward competition in the electric utility industry". *Public Choice*, Vol. 43 (2).
- Shepherd, L. (1978). "Licensing restrictions and the cost of dental care". *Public Choice*, Vol. 39 (1).
- Spiller, P. (1991). "Politicians, interest groups, and regulators: A multiple-principals agency theory of regulation, or let them be bribed". *Journal of Law and Economics*, Vol. 32.
- Stigler, G. (1971). "The theory of economic regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2.
- Spulber, D. (1989). *Regulation and markets*. Cambridge: The MIT Press.
- Superintendencia de Servicios Sanitarios (1994). *Memoria anual*.
- Ulrich, A., W. Furtan, y A. Schmitz (1987). "The cost of licensing system regulation: An example from Canadian prairie agriculture". *Journal of Political Economy*, Vol. 95.

**USO DE UN SISTEMA DE PRONÓSTICOS
PARA EL CONTROL DE LA CALIDAD
DEL AIRE EN SANTIAGO**

Ricardo Katz y María Ignacia Benítez

En este trabajo se discuten algunos aspectos relevantes de la nueva norma de calidad ambiental (relativa al material particulado respirable, PM10) promulgada por CONAMA, y del sistema de pronóstico utilizado por esta misma institución para decretar situaciones de alerta, preemergencia o emergencia ambiental. Se concluye que la confiabilidad del modelo es baja y que, por lo tanto, el instrumento utilizado, aunque necesario para una correcta gestión ambiental de la ciudad de Santiago, debe ser mejorado sustancialmente.

RICARDO KATZ. Ingeniero Civil Universidad de Chile. Master en Ciencias Universidad de Texas, San Antonio. Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos.

MARÍA IGNACIA BENÍTEZ. Ingeniera Civil Química de la Universidad de Chile, consultora ambiental con especialización en temas de contaminación atmosférica y de gestión ambiental pública. Desde su graduación ha trabajado en ODEPLAN y como consultora en numerosos proyectos tanto públicos como privados. En la actualidad es consultora senior en Gestión Ambiental Consultores.

Estudios Públicos, 77 (verano 2000).

1. INTRODUCCIÓN

La contaminación se define en la Ley de Bases del Medio Ambiente como “la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en concentraciones y permanencia superiores o inferiores, según corresponda a las establecidas en la legislación vigente”. A su vez, “norma primaria de calidad ambiental” se define en la misma ley como “aquella que establece los valores de las concentraciones y períodos máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población”.

Tomando en consideración lo anterior, una norma de calidad ambiental (en este caso de material particulado respirable, PM10¹) define, por una parte, cuál es el ‘espacio legítimo’ de ser utilizado en las distintas actividades de la sociedad y, por otra, asegura que los niveles definidos por la norma no presentarán riesgo para la vida o la salud de las personas expuestas a ellos. Es nuestra opinión que en la actualidad no es posible cumplir con este último postulado, ya que, considerando las incertidumbres asociadas a la información epidemiológica relacionada con la contaminación atmosférica, y la variabilidad propia de las personas expuestas a la contaminación, no es posible aseverar que cualquier nivel definido no constituya un riesgo para la salud o la vida. Este aspecto es quizás uno de los temas conceptualmente más complicados y peor tratados en la Ley de Bases del Medio Ambiente. La ley debería haberse pronunciado por algún mecanismo de definición de niveles de riesgo aceptables.

Santiago está sindicada como una de las ciudades con mayores niveles de contaminación *atmosférica* a nivel mundial. Cada invierno el tema adquiere ribetes de alarma pública y, en consecuencia, la percepción de la comunidad es que las autoridades actúan con ineficacia y que la situación es cada vez peor.

Las noticias en el período de invierno (junio-agosto) abundan en imágenes de niños que acuden en gran número a centros hospitalarios, hasta colapsarlos, debido a problemas respiratorios supuestamente causados por la contaminación atmosférica y, más específicamente, por los altos

¹ Material particulado respirable es aquel con diámetro aerodinámico menor o igual a 10 micrones. Lo grave de este material particulado es su capacidad de ingresar al aparato respiratorio de las personas y por lo tanto de afectar la salud de las mismas.

niveles de PM10, y se cuestiona la credibilidad de las mediciones entregadas por la autoridad y los niveles fijados en la norma tanto para situaciones 'normales' como para situaciones de emergencia. Con todo, debe aclararse que la calidad ambiental de la ciudad de Santiago, en lo que respecta a la contaminación por PM10, ha mejorado. Los niveles medios mensuales de PM10 se han reducido en alrededor de un 20% en el período 1989 a 1999 y el número de episodios críticos también ha disminuido de manera relevante.

Al haber transcurrido más de un año desde su publicación, la norma de PM10 (D. S. N° 59 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia del 25.05.98) está siendo revisada actualmente, por lo que resulta interesante discutir algunos de sus aspectos relevantes.

Hay consenso en la literatura internacional sobre los efectos que causa en la salud la contaminación por material particulado respirable. En la ciudad de Santiago, la población cree que los altos niveles de contaminación por PM10 afectan gravemente la salud de los habitantes, especialmente la de los niños y ancianos. Esta creencia se ve reforzada por la presencia simultánea de altas concentraciones de partículas totales en suspensión (PTS), las que sin embargo no causan efectos nocivos en la salud.

Estudios realizados en distintas ciudades del mundo (incluida Santiago) han mostrado los siguientes resultados respecto a los efectos de la contaminación atmosférica:

- Las partículas de menor tamaño (PM10, PM2.5 y menores) son las responsables principales de daños en la salud.
- En ciudades contaminadas hay riesgo de mayores probabilidades de muerte prematura.
- Cambios incrementales de la concentración de PM10 de 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$, sin umbral, implican incrementos en la tasa de mortalidad diaria del orden del 1%. Para Santiago, esta cifra es de 0,6%.
- Las personas enfermas tienen mayores probabilidades de morir debido a exposiciones a la contaminación. Estas personas no necesariamente habrían fallecido de no haber estado expuestas a una atmósfera contaminada.
- Resultados de estudios efectuados en Santiago (Hospital Calvo Mackenna) estiman aumentos de casos de neumonías del orden de 18,5% que corresponderían a incrementos de 100 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ (3 casos adicionales al día).

- Estudios realizados en el Hospital Calvo Mackenna asignan incrementos desde 6,45% hasta 15,6% en enfermedades respiratorias totales, en función de distintos escenarios de aumento de la concentración de PM10 y PM2.5. Esto implica entre 9,35 a 23 casos adicionales al día.

2. ANÁLISIS

Para efectos de análisis, una de las características principales de la norma de PM10 vigente es que define aspectos que hacían cuestionable la aplicación de las antiguas regulaciones, tales como la ubicación de estaciones monitoras, criterios de definición y excedencia de niveles de emergencia². La norma además incluye un sistema de pronóstico de la calidad ambiental y las condiciones para validarlo, así como especifica las instancias encargadas del control de episodios críticos y fiscalización de la norma.

2.1. Fondo y estructura de la norma

La norma de PM10 refleja un claro avance en la forma en que el Estado asume su rol normativo. Es así que se definen claramente una serie de conceptos relevantes y se incluyen procedimientos estadísticos tendientes a evaluar la superación de la norma. Se define la excedencia de la norma con relación al período de medición (percentil 98), se incluye un sistema de pronóstico de calidad ambiental, se hacen extensivas las situaciones de emergencia ambiental (episodios) a todo el país, y se mejoran las condiciones de representatividad de las estaciones de monitoreo. Cabe hacer presente que con anterioridad a esta norma y a la Ley de Bases del Medio Ambiente, la calidad primaria del aire estaba regulada por una Resolución Exenta del Ministerio de Salud (Res. 1.215/78), que ni siquiera había sido objeto de toma de razón por Contraloría, ni por el Decreto Supremo 185, que a diferencia de la Resolución mencionada sí había sido discutida públicamente y que representó un adelanto al incorporar criterios modernos de gestión ambiental en el tema de la contaminación atmosférica.

² Sin embargo, un punto controversial es no haber considerado una reducción en las concentraciones diarias permitidas y no haber incorporado un nivel anual de referencia. Estas dos situaciones están contempladas en la revisión que se lleva a cabo en la actualidad.

Sin perjuicio de lo anterior, se estima que la transparencia informativa por parte de las instituciones del Estado debiera mejorar de manera importante. Los resultados de la evaluación de la calidad del medio ambiente santiaguino se manejan sólo en las esferas oficiales, y no es tarea fácil acceder a ellos. Estos datos, sin embargo, debieran ser difundidos de manera transparente para que la población pueda conocer la situación real en que desarrolla sus actividades.

2.1.1. Definiciones

A continuación se discuten algunas de las definiciones de mayor relevancia expuestas en la norma, y que se relacionan con el sistema de pronóstico de episodios.

2.1.1.1. *Confiabilidad del pronóstico:*

Por confiabilidad del pronóstico se entiende el porcentaje de veces que el nivel del valor constatado en una estación de la red de monitoreo en un día determinado coincide con el nivel del valor pronosticado para esa misma estación.

Esta definición está asociada a una de las mayores innovaciones de la norma: la existencia de un sistema de pronóstico. Este sistema de pronóstico requiere de un cierto grado de confiabilidad para poder ser utilizado.

2.1.1.2. *Condiciones del sistema de pronóstico:*

La norma plantea que el sistema de pronóstico debe cumplir a lo menos dos condiciones:

- a) Entregar el valor máximo de concentración de 24 horas esperado para el día siguiente en cada una de las estaciones de monitoreo de calidad del aire³.
- b) Que la confiabilidad de pronóstico, durante su período de validación, sea superior al 65%.

³ Es importante destacar que dado que el sistema de pronóstico se utiliza en situaciones de episodios críticos, la confiabilidad en el mismo se evalúa contra la predicción por tramos de contaminación, en que la amplitud del primer tramo, que varía entre 195 y 239, es de 44 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, lo que corresponde al 90% de la norma anual para Estados Unidos. La amplitud del segundo tramo es de 90 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, equivalente al 60% de la norma diaria chilena. Esta amplitud permite subsanar la imprecisión del modelo.

Esta definición se debe analizar bajo dos situaciones. La primera fue relevante durante el período de validación del modelo (es decir, cuando los valores constatados por el modelo predictivo no presentaban alteraciones debido a la adopción de medidas) y la segunda durante el período de operación del modelo (es decir, cuando los eventos observados están influenciados por la implementación de medidas —falsos positivos—). Es importante tomar en cuenta que la utilización del modelo predictivo no permite asegurar que la evaluación de su eficacia sea independiente de las acciones de control implementadas, como se puede observar en la Tabla N° 1.

TABLA N° 1

Predicción	Evento posible	Comentarios
1. Preemergencia (nivel 2), por lo tanto se gatillan acciones de control de emisiones.	Preemergencia.	No necesariamente hay coincidencia, porque podría haber correspondido a emergencia, en la ausencia de medidas.
	Emergencia. Alerta o inferior.	No hay coincidencia ^a . No hay coincidencia ^b .
2. Emergencia (nivel 3), por lo tanto se gatillan acciones de control de emisiones.	Emergencia.	Coincidencia de nivel.
	Preemergencia. Alerta (nivel 1 ó inferior).	Ver a) y b). Ídem.
3. Alerta o inferior (no se implementan acciones de control de emisiones).	Emergencia.	No hay coincidencia. Ver a) y b).
	Preemergencia. Alerta o inferior.	No hay coincidencia. Ver a) y b). Coincidencia de nivel.

a) Aunque no hay coincidencia, de acuerdo a la definición de la norma, es posible argumentar que el modelo predijo una situación ‘más desfavorable’ (sucedió en la presencia de medidas de disminución de emisiones) y por lo tanto puede ser considerada una ‘coincidencia favorable’, pero desde una perspectiva legal sería adecuado adaptar la definición a este tipo de situaciones.

b) Se produce un ‘falso positivo’; es decir, no es posible aislar el hecho de que el modelo predijo en forma errada que las medidas implementadas fueron eficientes en ‘evitar’ la preemergencia. Lo correcto sería introducir en la fórmula de verificación de confiabilidad una corrección (obtenida del período de validación) por falsos positivos. De otra manera, se estaría sobreestimando la confiabilidad del modelo.

Cabe destacar que la definición de confiabilidad de pronóstico en la norma estableció que, para efectos del cálculo de la confiabilidad, se entenderá como un nivel más el correspondiente a concentraciones de 24 horas inferiores a $195 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Esto implica que un modelo diseñado para tomar acciones de control de episodios de alta contaminación es validado en rangos donde no será utilizado. El análisis de la legislación da la impresión de que este nivel se incluyó solamente para efectos de validación del modelo y, por lo tanto, corresponde a un artificio estadístico para lograr los niveles mínimos de confiabilidad que la misma legislación demanda, y no a la necesidad de contar con un instrumento con la confiabilidad requerida.

Lo anterior es, a nuestro juicio, un aspecto que debe ser revisado y redefinido, ya que lo que interesa es que el modelo sea confiable para los niveles 2 (preemergencia) y 3 (emergencia), que son los niveles donde se aplican medidas. El número de días en que la calidad ambiental cae en los tramos 2 y 3 es, a lo más, del orden de 20 por estación (y en los casos de Las Condes y Providencia 1 ó 2 días al año). Dado que la cantidad de días que presentan niveles de concentraciones bajas es muy superior a la de los días de episodios críticos, la determinación de la confiabilidad del modelo es claramente sesgada hacia concentraciones donde no se implementan medidas adicionales de control de emisiones.

El manejo de episodios críticos en Santiago (de hecho, en la Región Metropolitana), tanto desde el punto de vista de predicción de éstos como de acciones de reducción de emisiones, debe ser revisado en forma transparente y a la brevedad para aumentar su eficacia (la que con la información disponible parece ser baja) y reducir los costos sociales y privados.

A modo de ejemplo, en la estación F (avenida La Paz), durante el período de validación del modelo predictivo (7 de abril al 17 de septiembre de 1997) se registraron aproximadamente 18 días en los cuales la calidad ambiental cayó a los niveles 2 ó 3, de manera que hubo alrededor de 142 días en que se mantuvo en el nivel 1 ó 0. De la información disponible no es posible determinar exactamente cuántos días, de esos 18, predijo el modelo correctamente esas situaciones. Pero si suponemos un 85% de acierto en nivel 1 ó 0 y un 25% en niveles 2 y 3, el modelo entregaría una tasa total de aciertos de 78% y, por lo tanto, podría ser utilizado para predecir episodios críticos e implementar medidas de control, tales como detener el 50% de las emisiones industriales y establecer una restricción vehicular de hasta 80%, con una confiabilidad efectiva para el tramo que interesa (2 y 3) de sólo un 25% y aun menor.

En conclusión, se estima que el modelo —con confiabilidades cercanas al 65% definido por las autoridades, para los períodos en que real-

mente interesa que sea confiable, sobre todo teniendo en cuenta que los niveles 2 y 3 implican medidas restrictivas que involucran un costo para toda la sociedad— no se encuentra lo suficientemente validado.

Si además se considera que sólo se requirió un año de validación con un máximo de 20 días al año por estación (en los casos de Las Condes y Providencia, 1 ó 2 días al año), en que la calidad ambiental cae a los tramos 2 y 3, se concluye que el período de validación que se consideró fue insuficiente.

El índice de calidad del aire por material particulado (ICAP) es probablemente uno de los indicadores más utilizados en nuestra ciudad (y por ende en nuestro país) y a su vez, quizás, uno de los menos comprendidos. El ICAP es una construcción matemática que tiene por objetivo expresar situaciones de contaminación ambiental medidas en unidades de ingeniería ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) y que, por lo tanto, requiere conocimiento de las normas para evaluar la seriedad de la situación, en términos coloquiales⁴. Este índice resulta de la aplicación de una función lineal segmentada que en la Tabla N° 2 está definida por tres puntos:

TABLA N° 2

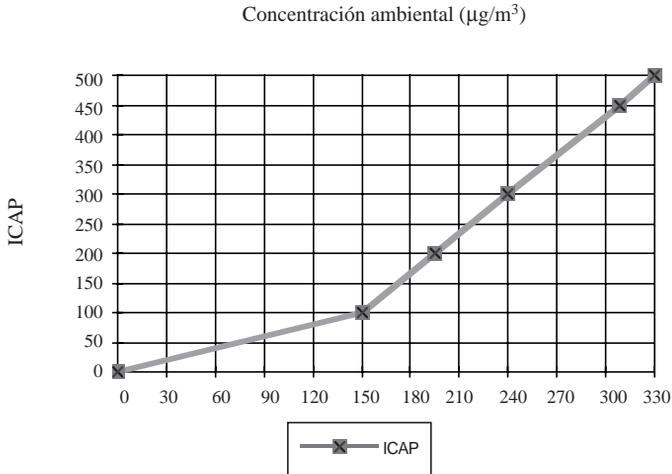
ICAP	PM 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (24 horas)
0	0
100	150
500	330

El valor 100 del índice corresponde a la norma y el valor 500 a la concentración que causaría muertes incrementales (valor, por cierto, de gran controversia).

Los valores intermedios se interpolan linealmente, como se muestra en Gráfico N° 1.

⁴ Como el nivel de la norma para cualquier contaminante se estandariza en 100 (bueno), por lo tanto no se requiere saber que la norma para PM10 es de 150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; la de SO₂ 365 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, y así sucesivamente.

GRÁFICO N° 1 ICAP: FUNCIÓN LINEAL SEGMENTADA



La ecuación del ICAP corresponde a $\text{ICAP} = 0,67 \text{ Ca}$ para $\text{Ca} > 0 < 150$ e $\text{ICAP} = 2,22 \text{ Ca} - 233$ para $\text{Ca} > 150$.

2.1.2. Definición de niveles de emergencia

La norma de calidad del aire por PM10 incluye, como se especifica en la Ley 19.300, la definición de los niveles para los cuales se decretan situaciones de emergencia ambiental. Dado que la aplicación de estos niveles es de carácter nacional, es relevante discutir sus alcances. Los niveles de emergencia ambiental quedan definidos por los valores que se presentan en la Tabla N° 3.

TABLA N° 3

Nivel	PM 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (24 horas)	ICAP
Nivel 1 (alerta)	195-239	>200 y <300
Nivel 2 (preemergencia)	240-329	>300 y < 500
Nivel 3 (emergencia)	330 ó superior	500 y +

La revisión de los antecedentes entregados por CONAMA⁵ permite concluir que, en base a la experiencia internacional analizada, no estaría justificada una baja en los actuales niveles para definir situaciones de emergencia en el país.

A continuación se muestra una comparación de las concentraciones que dan origen a los distintos niveles de episodios críticos en distintos lugares del mundo (Tabla N° 4). Para efectos de comparación, se presentan los valores en concentración ($\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$) y en el equivalente ICAP de Santiago.

TABLA N° 4

Estados de emergencia ambiental*	EPA	Equivalencia en Chile	California	Equivalencia en Chile	México	Equivalencia en Chile
	($\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$)	ICAP	($\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$)	ICAP	($\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$)	ICAP
Alert level/Stage I	350	544	350	544		
Warning level/Stage 2/Fase I	420	700	420	700	319	476
Emergency level/Stage 3/Fase II	500	878	500	878	431	724

* Se listan en orden correlativo y separados por *slash*, los distintos estados de emergencia para la EPA, California y Valle de México.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos, en su mayor parte, de CONAMA.

Las medidas de control de emisiones (restricción vehicular, disminución de emisiones, suspensión de actividades escolares, etc.) establecidas para la situación de alerta (ICAP 200) en Santiago, son equivalentes a Alert/Stage I. Las medidas establecidas para preemergencia en Santiago (ICAP 300), son equivalentes a Warning/Stage 2/Fase I. Las medidas establecidas para la situación de emergencia en Santiago (ICAP 500) son equivalentes a Emergency level/Stage 3/Fase II, pero como se observa en la Tabla N° 4, en Santiago se implementan estas acciones de control a niveles equivalentes (ICAP) muy inferiores a los utilizados en otros países (Méxi-

⁵ “Antecedentes técnicos para la revisión de los niveles que definen situaciones de emergencia por material particulado respirable”, documento del expediente de CONAMA relativo a la revisión de la norma de PM10.

co) y por la EPA y agencias estatales (California) en Estados Unidos. De hecho, el ‘alerta’ EPA se decreta a un ICAP 544 (más de 2,5 veces superior al caso de Santiago). Una situación similar se da para la preemergencia (2,3 veces superior al caso de Santiago) y emergencia (1,7 veces superior al caso de Santiago).

2.1.3. Modelo predictivo y metodología de monitoreo

La norma de PM10 promulgada en 1998 creó un sistema de pronóstico de la contaminación atmosférica por PM10 para poder implementar las acciones de disminución de emisiones durante el mismo día del episodio (preemergencia o emergencia) y no un día después⁶. Los valores medidos hasta las 10 am de un día sirven para implementar medidas el día siguiente, por lo que con una concentración ambiental medida entre las 10 am del día 1 hasta las 10 am del día 2, se implementan acciones el día 3, cuando, posiblemente, dada la alta variabilidad de las condiciones meteorológicas, ya han perdido toda su eficacia.

Por lo anterior, la norma estipula las características y condiciones que deben cumplir las metodologías de pronóstico para poder anticipar las acciones de control. Estas condiciones y características se analizan a continuación, al igual que la descripción del modelo que se utiliza para el caso de la Región Metropolitana.

El modelo que se usa para decretar emergencias o preemergencias en la Región Metropolitana presenta las siguientes características⁷:

- Utiliza la media móvil de 24 horas, evaluada a las 17.30 como indicador del nivel basal de concentraciones para el día siguiente. El uso de valores posteriores a las 17.30 mejoraría la confiabilidad del modelo, pero empeoraría el plazo de implementación de medidas.
- Corrige la concentración basal por variación de emisiones, en función del día de la semana. Por ejemplo, domingo es -26% , y día laboral no lunes es $+3\%$.

⁶ La calidad del aire se mide durante 24 horas seguidas (entre las 10 am del día 1 y las 10 am del día 2). Esta medición es reportada como representativa del día 2, lo que obviamente tiende a entregar información con sesgos en función de la localización y del régimen de vientos de las estaciones en Santiago. En la zona oriente de Santiago, el grueso de la contaminación está presente entre las 10 am y la hora 0, por lo que la contaminación medida es representativa del día 2; en cambio en la zona poniente de Santiago, donde la contaminación se concentra durante la noche y la madrugada, sería representativa del día 1.

⁷ Datos obtenidos del documento técnico del expediente de revisión de la norma de PM10, “Condiciones para el uso de pronóstico de contaminación atmosférica en la definición de situaciones de emergencia ambiental” (CONAMA, 1997).

- Corrige el nivel basal de concentraciones de un ponderador 'p' que tipifica las condiciones de dispersión esperadas⁸ para las próximas 24 horas. El ponderador 'p' varía entre -2 y +2. Según comunicaciones de CONAMA, el PMCA es representativo (no se conoce el período durante el cual fue evaluado ni el nivel estadístico de representatividad que tiene) del período abril-agosto y particularmente para mayo a julio, en el entorno de las estaciones del sector surponiente de la Región Metropolitana (no se sabe qué pasa con la nueva estación ubicada en Pudahuel, que es la que en la actualidad estaría presentando los niveles de concentración ambiental más altos).
- El modelo corrige el valor basal por tendencia de las concentraciones, considerando la variación de la pendiente observada de la media móvil de 24 horas evaluada a las 17.30, con respecto al valor de las 16.30 horas.

En resumen, el modelo consiste en:

i. Obtención de la tendencia del PMCA⁹ a partir de 5 niveles (bajo, regular bajo, regular, regular alto y alto):

Tipificación de la tendencia	Descripción	'p'
Si $PMCA_{t+1} = PMCA_t$	Mantención condiciones de dispersión	0
Si $PMCA_{t+1} > PMCA_t$ en 1 nivel	Empeoramiento	+1
Si $PMCA_{t+1} > PMCA_t$ en 2 niveles	Gran empeoramiento	+2
Si $PMCA_{t+1} < PMCA_t$ en 1 nivel	Mejoría	-1
Si $PMCA_{t+1} < PMCA_t$ en 2 niveles	Gran mejoría	-2

(Fuente: CONAMA, Región Metropolitana.)

ii. Obtención de la concentración por estación a las 17.30 horas (dato, no estimación):

$$\text{Conc}_{t,i} \text{ (t=hoy, i=estación)}$$

⁸ Tipificación de los rangos asociados al Potencial Meteorológico de Contaminación Atmosférica (PMCA). Este ponderador no sólo incluye aspectos cuantificables de manera objetiva, sino una apreciación técnica experta. Por lo tanto, son condiciones esperadas, no constatadas.

⁹ Debe recordarse que el PMCA es el que depende de la apreciación experta.

(Continuación)

iii. Corrección por proyección de emisiones (Q):

$$\text{Conc}_{t+1,i} \text{ preliminar} = \text{Conc}_{t,i} \times (1 + Q_{t,t+1}/100)$$

T	t+1	Q _{t,t+1} (%)
Día laboral	Día laboral	+3
Viernes	Sábado	-3
Sábado	Domingo	-26
Domingo	Lunes	+26
Día laboral	Feriado	-26
Feriado	Día laboral	+26
Feriado	Feriado	+3

(Fuente: CONAMA, Región Metropolitana.)

iv. Obtención de tendencia de concentraciones.

Comparar la media móvil de 24 horas para las 16.30 con la de las 17.30.

- Pendiente creciente : (+)
- Pendiente decreciente : (-)
- Pendiente nula : (=)

En función de lo anterior, el pronóstico definitivo por estación se obtiene de la siguiente manera:

Si pendiente es (+) o (=) ==> Concentración máxima pronosticada:

$$\text{CONC}_{t+1, i, \text{ pronosticada}} = (\text{Conc}_{t+1,i} \text{ preliminar}) + p \times 45$$

Si pendiente es (-) ==> Concentración máxima pronosticada:

$$\text{CONC}_{t+1, i, \text{ pronosticada}} = (\text{Conc}_{t+1,i} \text{ preliminar}) + (45/2) \times (\text{TRUNCAR} ((p \times 1.5); 0))$$

La norma estipula qué se entenderá por ‘metodología de pronóstico de calidad del aire’. Los puntos que se exigen son:

1. Que entregue un valor esperado en concentración ($\mu\text{g}/\text{Nm}^3$) que corresponda al máximo promedio móvil de 24 horas para al menos las siguientes 24 horas. Dicho valor deberá entregarse para la estación de monitoreo de calidad del aire, clasificada como “para evaluación de exposición humana”, que haya registrado la mayor frecuencia de superaciones de los más altos niveles que definen situaciones de emergencia durante el último año.
2. Que brinde una confiabilidad del pronóstico que sea superior al 65%.

Un modelo con una confiabilidad del 65% es sólo un poco mejor que tirar una moneda (50%). A esto debe sumarse el hecho de que la confiabilidad del modelo es función del tiempo (año o años) durante el cual se validó, con la variabilidad típica de las condiciones meteorológicas¹⁰. Esto además implica que las medidas se implementarán, sin efectos positivos, 1 de cada 3 veces. Esta situación debe verse reflejada en el cálculo de los beneficios (beneficios x 0,65 vs. costos x 1).

A nuestro juicio, la situación real es peor que un 65%, dado que la confiabilidad del pronóstico debería ser evaluada por tramo de aplicación, según se discutió anteriormente en el punto 2.1.1.1.

La norma plantea que, con respecto a las condiciones de operación de una metodología de pronóstico de calidad del aire, éstas podrán ser modificadas por la autoridad sanitaria en consideración a nuevos antecedentes que contemplen mejoras, por ejemplo, en la capacidad de predicción o en la extensión geográfica involucrada. Debe acotarse esta discrecionalidad, ya que se puede terminar alterando la norma con los cambios en la metodología de pronóstico de calidad del aire. Estas modificaciones deberán efectuarse, a lo menos, por medio de una resolución fundada y que se publique en el *Diario Oficial*.

Se plantea en la norma que en caso de que durante la operación de una metodología de pronóstico se corroboraren resultados sostenidamente

¹⁰ La variabilidad típica de las condiciones meteorológicas debería implicar que la confiabilidad posterior del modelo (la que, como se explicará, no es posible de verificar) sea incluso menor que 65%.

inferiores a la confiabilidad del pronóstico establecida, durante a lo menos un tercio (1/3) del período de uso del pronóstico en el año, la autoridad competente podrá no seguir usando esa metodología si lo estima pertinente.

Éste es un aspecto sumamente conflictivo. Hay una inconsistencia en el hecho de que se defina una confiabilidad mínima de 65% y se le otorgue a la autoridad sanitaria la facultad discrecional de continuar o no con el uso de la metodología “si lo estima pertinente”. Ya la confiabilidad de 65% es baja. Por ningún motivo debería permitirse el uso de otro modelo con confiabilidades aun inferiores. Aunque, como hemos señalado, eso se hace reiteradamente en Santiago.

Sin perjuicio de lo anterior, debe revisarse la manera en que se evaluará la confiabilidad del modelo que está operando. Como se observa en la Tabla N° 1, donde se presenta la predicción y los eventos posibles, la cantidad de falsos positivos que se generan es alta, y por lo tanto, hay alto riesgo de estar permanentemente sobreestimando la eficiencia del modelo.

3. CONCLUSIONES

La norma primaria de calidad del aire vigente para PM10 es de 150 $\mu\text{g}/\text{Nm}^3$, como concentración media aritmética diaria. Este valor cae dentro de los valores considerados internacionalmente. Sin perjuicio de lo anterior, la tendencia normativa actual es hacia la incorporación de normas para partículas con diámetro aerodinámico inferior a 2,5 μ . Mucho más estricta que la norma diaria sería la inclusión de una norma anual (de hecho, en Estados Unidos esa norma es 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$). Este aspecto se está discutiendo en la actualidad y la inclusión de un valor anual parece un hecho, sin que esté claro aún qué forma tomará la norma. Dado que la evidencia de mortalidad incremental debida a contaminación por PM10 es bastante sólida, la manera apropiada de poder determinar cuál nivel es el apropiado sería mediante un análisis de costos en salud y en control.

La conclusión entregada por CONAMA relativa a los niveles en los cuales se decretan medidas de preemergencia o de emergencia es que, con base en la experiencia internacional, no estaría justificada una baja en los actuales niveles para definir situaciones de emergencia en el país. Si se pretende, al igual que en California, incluir el uso de una herramienta de pronóstico, la propuesta de bajar los niveles se justificaría aún menos.

Dado que políticamente sería muy difícil hacer más laxos los niveles a los cuales se decreta preemergencia y emergencia, estos niveles deberían

mantenerse y, complementariamente, utilizarse un sistema de pronóstico adecuado.

Se debe tener presente que el hecho de decretar medidas con un nivel alto de incertidumbre castiga a los afectados en situaciones en que el instrumento predictor falla, ya que se incurre en costos que no reportarían sus correspondientes beneficios.

La información disponible no nos ha permitido determinar cuántos episodios (preemergencias y emergencias) podrían haberse predicho de haberse utilizado el modelo predictivo. Esta información es imprescindible para poder determinar los efectos reales de la regulación.

La inclusión de un sistema de pronóstico para la gestión de episodios críticos de contaminación por material particulado respirable (PM10) es un gran avance, ya que permite incluir el concepto de prevención y, por lo tanto, reaccionar antes de que se generen efectos nocivos en salud. El trabajar con modelos predictivos requiere modificar los análisis de costos y beneficios para incorporar el concepto de valor esperado. De otra manera, se estarán comparando valores no comparables. Lo anterior es muy importante, ya que los costos en que se incurren, que representarían un nivel de 100%, sólo reportarían beneficios con un nivel de 65% (asumiendo que ésta es la confiabilidad de la predicción).

Para que el modelo de pronóstico sea una herramienta efectiva, debe ser confiable en los tramos 2 y 3 (preemergencia y emergencia), que son los tramos que implican aplicación de medidas restrictivas. De la información disponible no se puede deducir la confiabilidad del modelo en esos tramos. Esto es indispensable para que el modelo cumpla con el objetivo de ser una herramienta técnica y no política. Sin perjuicio de no poder evaluar la confiabilidad precisa del modelo, la metodología utilizada por las autoridades debe ser corregida para efectos de estimar las eficiencias reales para los tramos que interesan, es decir donde se implementan medidas de control de emisiones. □

**INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA
INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO:
ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL***

**Ignacio Irarrázaval Ll.
y Julio Guzmán C.**

En este artículo se analiza la experiencia internacional en materia de incentivos tributarios a las donaciones a instituciones sin fines de lucro, a partir de un modelo conceptual que plantea que el nivel de donaciones depende de una serie de variables económicas, sociales, demográficas y culturales, entre las cuales se cuentan los incentivos tributarios. En el estudio se toman en consideración los antecedentes legales de dieciséis países latinoamericanos y, en el caso de Chile, cifras y antecedentes de las leyes que contemplan incentivos tributarios. Además, se realiza un análisis comparativo del impacto cuantitativo de estos incentivos en países desarrollados como Canadá,

IGNACIO IRARRÁZAVALLONA. Ph.D. en Política Social, London School of Economics (Universidad de Londres). Socio de Estudios y Consultorías FOCUS. Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos en el área de política social y descentralización.

JULIO GUZMÁN C. Ingeniero Comercial con mención en Economía y Administración. Magister en Evaluación Socioeconómica de Proyectos, P. Universidad Católica de Chile. Investigador de Estudios y Consultorías FOCUS. Profesor Auxiliar Asociado del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

* Este artículo es parte de una investigación más amplia sobre el tema de incentivos tributarios para instituciones sin fines de lucro que fue financiada por Fundación Andes. Los autores agradecen los comentarios de Harald Beyer (Centro de Estudios Públicos) y de José Zabala (presidente Fundación Hogar de Cristo), así como los de los participantes en el seminario organizado por el CEP el día 15 de septiembre de 1999.

Estados Unidos y Gran Bretaña. Se concluye que a pesar del importante incremento que ha tenido el uso de los incentivos tributarios en Chile, estos son muy restrictivos en el caso de las personas naturales y muy acotados en cuanto a los fines posibles de imputar. Por tal motivo, se propone permitir que las personas naturales puedan utilizar las franquicias de la ley con fines educacionales, y ampliar los ámbitos de aplicación de las franquicias actuales a actividades filantrópicas en las áreas de salud, vivienda, tercera edad y prevención de la drogadicción. Así también, se recomiendan diversas modificaciones administrativas, tales como sistematizar la información sobre los recursos movilizados, establecer instancias de intermediación en la gestión de las donaciones, y desarrollar la institucionalidad filantrópica por medio de mecanismos de sistematización y fiscalización global del sector.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene por finalidad hacer un análisis en forma comparada del impacto que tienen los incentivos tributarios a las donaciones a las instituciones privadas sin fines de lucro, como mecanismo para promover y fortalecer el desarrollo de la filantropía. Se espera que los antecedentes que entrega el trabajo sirvan para lograr una mejor comprensión de la forma en que opera la economía de las donaciones en Chile y en el extranjero. En el trabajo se utiliza el término ‘instituciones privadas sin fines de lucro’ (IPSFL), el cual, considerando el espectro de países analizados, incluye a instituciones de beneficencia, organizaciones exentas, instituciones de caridad, instituciones sin ánimo de lucro, fundaciones, corporaciones y organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

A partir de una revisión de la literatura internacional sobre el tema, se formula un modelo teórico-conceptual que plantea que el nivel de las donaciones depende del ‘precio’ de la donación, el nivel de ingresos del donante, variables propias del donante (escolaridad, cultura, y otros) y el nivel de transferencias públicas. Los antecedentes recopilados en el estudio permiten establecer algunas tendencias generales en las variables del modelo conceptual.

El estudio consideró inicialmente hacer un análisis cuantitativo del impacto de los incentivos tributarios en base a la experiencia latinoamericana y de países desarrollados. Si bien se logró obtener bastante información

legal sobre los sistemas de incentivos en 16 países latinoamericanos, no fue posible obtener información cuantitativa para ninguno de ellos, con la excepción de Chile. Esto se debe a que en la mayoría de los casos la información no está debidamente procesada ni sistematizada, o no es posible acceder a ella con relativa facilidad, por lo que sería necesario efectuar un estudio preliminar en cada uno de los países. Desgraciadamente, esto no fue posible de abordar en este estudio. Por su parte, en el caso chileno, si bien no existen antecedentes globales y sistemáticos sobre el tema, ha sido posible acceder a algunas fuentes que entregan información parcial sobre el uso de franquicias, como, por ejemplo, algunos estudios previos, datos oficiales del Servicio de Impuestos Internos y de otras reparticiones públicas. En el caso de los países desarrollados, se revisaron diferentes publicaciones que describen el marco jurídico del Tercer Sector y los regímenes de incentivos tributarios existentes. Con respecto a la información cuantitativa sobre la magnitud de los recursos movilizados por los sistemas de incentivos, se obtuvieron antecedentes sobre Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña.

El estudio se ha estructurado en tres secciones. La primera consiste en un análisis conceptual del rol que desempeñan los incentivos tributarios dirigidos a las instituciones privadas sin fines de lucro. En ella se analizan los beneficios que en general estas instituciones filantrópicas aportan a la sociedad, se realiza una clarificación conceptual de los diversos tipos de incentivos existentes y se hace una breve revisión bibliográfica del impacto de los incentivos tributarios en el nivel de donaciones. La sección concluye con la formulación de un modelo teórico que explica el nivel de donaciones como una función de un conjunto de variables.

La segunda sección consiste en un análisis cuantitativo de las franquicias tributarias en los tres países desarrollados considerados, y se examinan en el caso chileno cifras y antecedentes sobre las leyes de donaciones que contemplan crédito tributario. En esta sección se presenta un análisis de las cifras obtenidas considerando la importancia que tienen las donaciones como fuente de ingresos de las instituciones privadas sin fines de lucro. También se analizan los diversos tipos de donaciones privadas y la disposición a donar de personas naturales y empresas. En el caso chileno, se realiza una comparación entre el monto de las donaciones acogidas a cada ley de donación y el monto de recursos que el sector público destina a la misma función.

Finalmente, en la tercera sección se presentan las conclusiones del estudio, las cuales apuntan a destacar el rol que cumplen los incentivos tributarios como mecanismos de desarrollo de la filantropía y de las IPSFL a nivel internacional. En cuanto a las recomendaciones que se desprenden

del estudio, éstas se centran en proposiciones tendientes a flexibilizar en Chile los mecanismos de donaciones facilitando las donaciones de personas naturales y permitiendo el uso de incentivos tributarios para donaciones a una amplia gama de instituciones que cumplan con el solo criterio de no tener ‘fines de lucro’.

I. ANÁLISIS CONCEPTUAL SOBRE EL ROL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS A INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO

1.1. Beneficios de las instituciones privadas sin fines de lucro

En forma previa al análisis de los antecedentes disponibles sobre incentivos tributarios para instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL), es importante tener presente qué tipo de beneficios entregados por las IPSFL al país permiten justificar un eventual tratamiento tributario diferenciado.

En este ámbito es posible reconocer en la literatura dos líneas básicas de argumentación: una de carácter económico y otra de carácter socio-político.

1.1.1. Argumentos de carácter económico

a) Imperfecciones del mercado

La mayoría de las IPSFL operan en mercados que presentan externalidades positivas en el consumo, en donde el nivel de consumo privado es menor al óptimo social. De este modo, muchas IPSFL han sido creadas justamente para proveer bienes y servicios para aquellos que no pueden acceder a los mismos en el mercado, como por ejemplo el servicio de cuidado de ancianos, o que aun pudiendo adquirir privadamente ciertos bienes, no lo harían porque subestiman los beneficios de los mismos.

Por otra parte, se argumenta que si sólo existiera un mecanismo de donaciones entre privados, las transferencias de ingresos entre particulares serían menores al óptimo social, ya que las donaciones presentan características de bienes públicos, en el sentido que se genera el problema del comportamiento oportunista (*free rider*). Es decir, ya que las personas dan por sentado que los demás efectuarán donaciones, ellas terminan donando un monto menor del que efectivamente estarían dispuestas a donar. Los incentivos tributarios, por consiguiente, permiten estimular las donaciones privadas de modo que sea posible alcanzar el óptimo social.

b) Bajo costo de operación

Diversos estudios concluyen que una de las características de las IPSFL es poder operar a bajo costo en comparación con instituciones de similar naturaleza del sector público. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial, esta ventaja se origina en el hecho de contar con trabajo voluntario (Brown y Kortzen, 1989). Según Cernea (1989), la capacidad de operar con bajos costos se explica también por la utilización de tecnologías de bajo costo y la producción de servicios simplificados. Finalmente, en un estudio sobre Chile realizado por el BID se demuestra que las mayores ventajas en términos de operación de las IPSFL se originan en su flexibilidad operativa y presupuestaria, lo que les permite adecuarse eficientemente a las circunstancias (Navarro, 1994).

c) Descentralización

Las IPSFL del ámbito social operan sobre una base local de beneficiarios de sus proyectos y programas. Esto significa que suelen estar en condiciones de conocer más adecuadamente las necesidades de la población a la que sirven. De este modo, las IPSFL coadyuvan a administrar o proveer bienes públicos de carácter local que usualmente no son identificados por el gobierno central.

d) Ampliación de los proveedores de servicios sociales y de bienes públicos

Al promoverse la participación de las IPSFL en la provisión de servicios sociales se rompe el monopolio del Estado como proveedor único y se crea, al menos de manera inicial, una condición de competencia. En Gran Bretaña, las instituciones de servicios públicos privatizadas se han convertido a veces en fundaciones y corporaciones que operan en cuasi mercados sociales.

1.1.2. Argumentos de carácter sociopolítico

En primer lugar, el robustecimiento de las distintas instancias de la sociedad civil ha sido reconocido por diversos autores como un elemento clave para lograr mayor estabilidad social y el fortalecimiento de la demo-

cracia. Cuando la sociedad civil es fuerte el país se beneficia, ya que se canalizan las inquietudes de la ciudadanía a través de sus instancias naturales y se logra caminar hacia mayores niveles de consenso y estabilidad social.

Por otra parte, las IPSFL se constituyen en instancias de mediación entre agrupaciones muy amplias como el Estado y agrupaciones más pequeñas como las personas, la familia o grupos barriales. De este modo, es conveniente que exista este espacio intermedio; pero no es conveniente que éste sea ocupado por el propio Estado.

Finalmente, se ha argumentado que el altruismo es una predisposición natural del ser humano, ya que éste ve incrementado su bienestar al observar que a través de sus actos altruistas mejora el bienestar de las personas o comunidades que lo rodean.

En suma, las instituciones de beneficencia proveen cierto tipo de bienes y servicios que no los proporciona el mercado ni el gobierno y que la sociedad, sin embargo, los considera necesarios¹.

1.2. Tipos de incentivos tributarios

Se han ideado diferentes tipos de incentivos tributarios para facilitar el accionar de las IPSFL y promover la colaboración de los contribuyentes con ellas. Los incentivos tributarios existentes se pueden subdividir en dos tipos: exenciones tributarias y franquicias tributarias.

Es necesario aclarar que el presente estudio se concentra principalmente en las franquicias tributarias. En la sección III del estudio se presentan los impactos cuantitativos de las franquicias en los países con los que se cuenta información. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se describen las principales exenciones, y en la sección 1.2.2. se describen las distintas modalidades de franquicias tributarias.

1.2.1. Principales exenciones tributarias

Por exención tributaria se entiende eximirse de la obligación del pago de algún impuesto. En este caso, se trata de una exención aplicable a las instituciones que tengan como objetivo desarrollar labores de bien común o de ayuda material a personas de escasos recursos (educación, cultura, ciencia, u otros). En la actualidad, las principales exenciones de que gozan las IPSFL son las siguientes:

¹ Véase por ejemplo, James Douglas (1981).

- Impuesto a la renta (ingresos propios, renta de inversiones y otros).
- Impuesto al valor agregado (impuestos generales a las ventas).
- Impuestos sucesorios o a las herencias.
- Impuesto a los bienes raíces (patrimonial, contribuciones).
- Patentes industriales y comerciales.
- Aranceles aduaneros.
- Seguridad social.

En el Cuadro N° 1-1 se puede observar una sistematización de las principales exenciones tributarias para las IPSFL en Latinoamérica.

Tal como se aprecia, el elemento común más frecuente es la exención del *impuesto a la renta*. Esta exención se aplica, en todos los países analizados, a las instituciones que no persigan fines de lucro y que, por ende, destinen las utilidades obtenidas a los fines para los cuales fueron constituidas y no las distribuyan, directa o indirectamente, entre sus asociados.

En relación con este tipo de incentivos, se destaca como beneficio extremo aplicable a algunas entidades la inmunidad tributaria, entendida como la exención general de todo impuesto. Ella existe formalmente en los ordenamientos de Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay².

Cabe subrayar la diferencia entre la exención legal y la simple exoneración administrativa del pago de este impuesto. En este último caso, el beneficio depende de la decisión discrecional de la autoridad fiscal ante cada solicitud que se le presenta, lo cual puede provocar en algunos casos arbitrariedades e incoherencias en las decisiones adoptadas.

La segunda exención más frecuente entre las legislaciones analizadas corresponde a la exención al pago del *impuesto al valor agregado (IVA)* o impuesto a las ventas de bienes y servicios. La diferencia entre los países radica en que en algunos de ellos existe exención global a los bienes y servicios (con restricción en los montos), como es el caso de El Salvador, mientras que en otros la exención sólo comprende algunos tipos de prestaciones efectuadas (como eventos culturales en el caso chileno) o sólo exenciones en las compras de bienes y equipos importados. La otra diferencia importante es que aun teniendo exención al pago de este impuesto, exista la posibilidad de obtener crédito fiscal por el impuesto al valor agregado pagado en las compras de bienes y servicios efectuados.

Otro tipo de exenciones de gran importancia para el desarrollo de una cultura de filantropía privada, se refiere a la exención al pago de

² Hay que destacar, sin embargo, que este privilegio actúa a veces de forma incompleta o bajo cierta controversia, como es el caso de Brasil y Perú. El tipo de institución incluida corresponde generalmente a instituciones de educación, cultura y asistencia social.

CUADRO N° 1.1: EXENCIONES TRIBUTARIAS A LAS INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO LATINOAMERICANAS

País	Tipo de exenciones												
	Fiscales					Municipales							
	Impuesto a la renta(1)	Impuesto a la renta de inversiones	Impuesto al valor agregado	Impuesto a la herencia	Impuestos sobre el patrimonio	Impuesto sobre importación	Contribuciones social	Impuesto a las donaciones recibidas	Impuesto de timbre o estampillas	Impuesto a bienes raíces (impuesto territorial)	Patente municipal	Impuesto a la propiedad de vehículos o permiso de circulación	Impuestos municipales varios (a la publicidad, a los espectáculos públicos, etc.)
Argentina	X	-	X (2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	X (3)	-	-	-	-	-	-	X (4)	-	X	X	-	-
Brasil	X	X (5)	-	-	X (6)	X (7)	X	-	-	-	-	-	-
Chile	X	X	X (8)	X (9)	-	-	-	-	-	X	X	-	-
Colombia	X	-	X (10)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Costa Rica	X	-	X	-	-	X	-	-	-	X	-	X	-
Ecuador	X	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-
El Salvador	X	-	X	-	X	-	-	-	-	-	X (11)	-	-
Guatemala	X	-	X	-	-	X (12)	-	-	X	-	-	-	-
Honduras	X	-	-	X (13)	-	X (14)	-	-	-	X	-	-	-
México	X	-	X (15)	-	-	-	X (16)	-	-	-	-	-	X (16)
Nicaragua	X	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	X	-	-	X (17)	-	X	-	-	X	X	-	-	-
Paraguay	X	-	X	-	-	-	-	X	-	X	-	-	X (18)
Perú	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-
Uruguay	X	X	X (19)	-	X	X (20)	X	-	-	X	-	X	-

(continúa)

(continuación Cuadro N° 1.1)

- (1) Siempre que no repartan las utilidades (cuando existieran) entre sus miembros y las destinen a los fines establecidos en sus estatutos.
- (2) Sólo para ciertos servicios y prestaciones efectuados por las asociaciones civiles sin fines de lucro.
- (3) La exención se efectúa sobre la renta presunta.
- (4) Las donaciones extranjeras están exentas del gravamen aduanero, del impuesto al consumo y del IVA.
- (5) Sólo están exentas de este impuesto las OSC que tienen inmunidad tributaria, aun cuando en la práctica ha habido exenciones.
- (6) Sólo en el caso de las entidades que han conseguido inmunidad tributaria.
- (7) Están exentas las importaciones de maquinarias, equipos e instrumentos destinados a la investigación científica y tecnológica.
- (8) Sólo por algunas prestaciones como entradas a eventos culturales, científicos o deportivos.
- (9) Exención para instituciones que promuevan la ciencia y para las que determine discrecionalmente el Presidente de la República.
- (10) Sólo para bienes y equipos importados donados y destinados al deporte, salud, educación, ciencia, entre otros.
- (11) Existe la posibilidad de que la ley de creación de impuestos municipales establezca la exención tributaria.
- (12) Sólo existe exención al impuesto al valor agregado de maquinarias y equipos importados por las IPSFL.
- (13) Existe exención para los centros de enseñanza o de beneficencia. Incluye exención al impuesto a las donaciones.
- (14) Siempre y cuando la donación se entregue a título gratuito, en forma de especie y a los donatarios que se pretenda beneficiar.
- (15) Exención a las donaciones efectuadas a las 'donatarias autorizadas' y a algunas actividades como seminarios o algunas ventas.
- (16) Existe la posibilidad de que las instituciones de asistencia privada (I.A.P.) accedan en algunos países a ciertas exenciones al respecto.
- (17) Incluye exención al impuesto a las donaciones.
- (18) Incluye la exención al impuesto a la publicidad, a las rifas y remates y a los espectáculos públicos.
- (19) No pagan el impuesto cuando enajenan, pero sí cuando compran.
- (20) Sólo en el caso de las donaciones en especies, siempre que no se enajenen en 10 años.

Fuente: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua: "Memoria de 1^{er} Taller Regional 'Situación legal de las organizaciones sin fines de lucro'", Centro para la participación Organizada de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1994 (disponible en sitio web de la fundación).

Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Perú: A. C. Oliveira (ed.), *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica* (Washington D.C.: DIB, PNUD, 1997).

Chile: estudio de Price Waterhouse, y estudio de De Amesti, Bezamilla y Torres y Cía., *mimeo*.

Colombia: Estatuto Tributario Colombiano, Régimen Tributario Especial, Subdirección de Fiscalización.

México: Centro Mexicano para la Filantropía.

impuestos sucesorios, con la cual se persigue estimular el traspaso de herencias, legados y donaciones para fines públicos, ya sea con el objeto de constituir fundaciones o para ser aportados a IPSFL ya existentes. En Chile existe la exención al pago de este impuesto.

1.2.2. Modalidades de aplicación de franquicias tributarias

Por franquicias tributarias se entienden los beneficios tributarios otorgados a las personas naturales o jurídicas que efectúen donaciones con fines educacionales, culturales o de otra índole que la ley estipule. De acuerdo a la literatura internacional³, hay tres modalidades de aplicación de las franquicias tributarias a las donaciones:

- *Crédito tributario* (tax credits)

Parte o la totalidad de la donación se constituye en un crédito tributario en contra de los impuestos a pagar en un determinado período, por lo tanto se reduce el monto de impuestos que el contribuyente debe pagar.

Los créditos tributarios otorgan a los contribuyentes la misma preferencia tributaria para una contribución del mismo monto, de este modo son más equitativos desde el punto de vista de la política tributaria. Por ejemplo, en el caso chileno, si se aplica una tasa pareja de crédito tributario del 50%, será similar el crédito para todos los donantes, independiente de la tasa de impuestos a la que estén sujetos. En el caso de Canadá, un individuo puede recibir un crédito tributario igual al 17% de los primeros CD\$250 que aporta a una IPSFL.

- *Rebaja de la base imponible* (tax deductions)

Consiste en considerar toda donación o parte de ella como un gasto tributario que permite una rebaja parcial de la renta imponible, produciéndose en consecuencia una menor tributación. El ‘precio’ de la donación será significativamente más barato en el caso de los donantes que se encuentran afectos a altas tasas de impuestos. En general, se ha visto en países desarrollados que debido a que la deducción de impuestos es más atractiva para los individuos que enfrentan altas tasas de impuestos, las donaciones bajo este sistema de deducción de impuestos están más dirigidas hacia aquellas instituciones que las personas de más recursos tienden a

³ Véase: (1998a y 1998b); Price Waterhouse, Caplin y Dryslade (1997).

favorecer (Price Waterhouse, Caplin y Dryslade, 1997). En general, los sistemas de donaciones definen límites a las rebajas posibles. En Rusia los individuos pueden obtener deducciones hasta por el 3% de sus ingresos, en los Estados Unidos esto puede llegar al 50% de los ingresos, mientras que en Australia no existe límite (ICNL, 1998).

- *Reembolso tributario* (tax rebate)

El reembolso tributario opera en algunos países como en Gran Bretaña y consiste en que el contribuyente puede designar a una determinada institución sin fines de lucro para que reciba parte de los impuestos que está pagando. El Tesoro Público, entonces, le reembolsa directamente a la institución beneficiaria esa parte de los impuestos. En general, se estima que este tipo de modalidad no produce incentivos relevantes a los donantes ya que éstos no ven reducidos sus impuestos.

En el Cuadro N° 1-2 se observa una sistematización de las franquicias tributarias en Latinoamérica. La información disponible sobre los países analizados muestra que en todos los casos hay algún tipo de franquicia tributaria —deducción de la base imponible o crédito tributario— para las donaciones y contribuciones hechas por personas naturales y por empresas a entidades que cumplen ciertos requisitos, según criterios de prioridad social legalmente establecidos.

La modalidad más recurrente en los países analizados tiene relación con la *rebaja como gasto de la renta líquida imponible de las donaciones efectuadas*, preferentemente en el caso de las personas jurídicas. En general se privilegian instituciones donatarias en las áreas de beneficencia, ciencia, cultura y educación, siendo esta última una de las más beneficiadas, lo cual se condice con la intención de estos países de aumentar la cobertura y la calidad de la educación impartida en Latinoamérica.

En el caso de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, las personas jurídicas pueden obtener crédito tributario por las donaciones efectuadas. En lo que se refiere a las personas naturales, en el caso chileno existen franquicias de una manera parcial para las donaciones acogidas a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (N° 18.681) y a la Ley de Donaciones Culturales ('Ley Valdés', N° 18.985)⁴.

⁴ Las leyes referidas contemplan la posibilidad de otorgar crédito tributario a los contribuyentes del impuesto global complementario. Sin embargo, esto está restringido a las personas que tributen en base a ingresos efectivos, a través de contabilidad completa o simplificada. En la práctica, esta disposición deja fuera a los contribuyentes que son personas naturales y prestan servicios a cambio de remuneraciones según contrato de trabajo, lo cual abarca a un gran número de contribuyentes.

CUADRO N° 1-2: FRANQUICIAS TRIBUTARIAS A LAS INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO LATINOAMERICANAS

País	Tipo de franquicia					
	Personas Naturales			Personas Jurídicas		
	Deducción como gasto del impuesto a la renta	Tipo de instituciones beneficiadas	Crédito tributario	Tipo de instituciones beneficiadas	Deducción como gasto del impuesto	Tipo de instituciones beneficiadas
Bolivia	X (1)	isfl en general (exentas de impuestos)		isfl en general (exentas de impuestos)	X (1)	
Brasil	X	"entidades de utilidad pública" de educación, ciencia y cultura	X (2)	Fondo del niño y adolescente, cultura, cine	X (3)	Proyectos culturales aprobados por el PRONAC
Chile	X (5)	Educación, cultura, salud	X (6)	Educación, cultura	X (7)	Educación, cultura
Colombia	X (9)	Isfl en general, salud educación, cultura, ciencia, religión	X (10)	Universidades públicas o privadas sfl	X (9)	Universidades públicas o privadas sfl
Costa Rica	X	Estatales, educación, beneficencia, deportivas, salud, ciencia, cultura			X	
Ecuador			X (11)	Beneficencia, educación, ciencia, salud, deporte, cultura		Beneficencia, educación, ciencia, salud, deporte, cultura
Honduras	X	Beneficencia, deportivas			X	
México	X (12)	"Donatarias autorizadas" que son isfl de asistencia, educación, ciencia		"Donatarias autorizadas" que son isfl de asistencia, educación, ciencia	X (12)	
Panamá	X	Isfl en general (aprobadas por Hacienda)			X	
Paraguay			X (13)	"Entidades de beneficio público", reconocidas por la autoridad		"Entidades de beneficio público", reconocidas por la autoridad
Perú			X	Educación, cultura		Educación, cultura
Uruguay (14)					X (15)	Educación, salud

(continúa)

(continuación Cuadro N° 1-2)

- (1) Límite: 10% de la utilidad neta.
- (2) Límite: 12% del impuesto determinado.
- (3) Límite: 2% del impuesto determinado antes de efectuada la deducción.
- (4) Límite: entre un 1% y un 5% del impuesto determinado.
- (5) Límite: entre un 2% y un 10% de la renta líquida imponible, dependiendo del tipo de franquicia. Sólo para los contribuyentes de segunda categoría que declaren a base de ingresos y gastos efectivos.
- (6) Límite: 50% de la donación se considera como crédito tributario y el resto como gasto con tope del 2% de la renta líquida imponible, entre otros límites. Sólo para los contribuyentes del impuesto global complementario que declaren a base de ingresos efectivos.
- (7) Límite: entre un 2% y un 10% de la renta líquida imponible, dependiendo del tipo de franquicia.
- (8) Límite: 50% de la donación se considera como crédito tributario y el resto como gasto con tope del 2% de la renta líquida imponible, entre otros límites.
- (9) Límites: en general menor al 30% de la renta líquida imponible. En otros casos no existe límite (fondos mixtos de cultura, deporte y artes). En el caso de organismos del deporte afincionado, organismos culturales y proyectos de investigación hay una modalidad de deducción como gasto del 125% del monto donado.
- (10) Límite: 60% de la donación se considera como crédito tributario y el descuento no puede exceder el 30% del impuesto determinado.
- (11) Límite: 10% de la base imponible del ejercicio tributario anterior.
- (12) No existe límite a esta franquicia. En algunos casos se permite que las donaciones sean deducibles no sólo por nacionales, sino que también por extranjeros (EE.UU.) que generen ingresos en México conforme a convenios internacionales.
- (13) El Poder Ejecutivo posee la prerrogativa de establecer limitaciones a los montos deducibles de las donaciones.
- (14) No hay franquicias para las personas naturales, ya que el impuesto a la renta no grava a las personas físicas, sino que sólo a las personas jurídicas.
- (15) El 25% de la donación se deduce como gasto del impuesto a la renta y el 75% restante se considera crédito tributario.

Fuente: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua: "Memoria de 1^{er} Taller Regional 'Situación legal de las organizaciones sin fines de lucro'", Centro para la participación Organizada de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1994 (disponible en sitio web de la fundación).

Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Perú: A. C. Oliveira (ed.), *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica* (Washington D.C.: DIB, PNUD, 1997).

Chile: estudio de Price Waterhouse, y estudio de De Amesti, Bezanilla y Torres y Cía., *mimeo*.

Colombia: Estatuto Tributario Colombiano, Régimen Tributario Especial, Subdirección de Fiscalización.

México: Centro Mexicano para la Filantropía.

En general no hay muchas diferencias en cuanto al tipo de institución donataria, pero sí en los límites permitidos y formas de acreditación o calificación de los donatarios autorizados. Es así como, por un lado, se tiene que en Brasil el límite a la deducción de la base imponible es de un 2% del impuesto determinado antes de efectuada la deducción y entre un 1% y un 5% en el caso del crédito tributario. En el caso mexicano, por otro lado, no hay límites para las deducciones de las donaciones del ingreso imponible. Sin embargo, la restricción a este sistema lo constituye la autorización efectiva del Servicio de Administración Tributaria.

1.3. El impacto de los incentivos tributarios en el nivel de donaciones

1.3.1. Marco conceptual

Donaciones y economía de la caridad

La interrelación entre los incentivos tributarios y el nivel de donaciones efectuadas por los privados forma parte de lo que en la literatura se ha denominado la 'economía de la caridad'. Este esquema de análisis se basa en que la decisión individual de donar no se aleja de forma considerable de cualquier otra decisión económica, ya que el acto de donar reporta beneficios al donante al igual que otro tipo de bienes económicos.

En consecuencia, es posible modelar las donaciones como una función de una serie de variables explicativas o independientes. De este modo, se pueden predecir los efectos esperados en el nivel de donaciones individuales y/o agregadas de cambios ocurridos en una o más de las variables explicativas, como, por ejemplo, cambios en la magnitud de los incentivos tributarios a las donaciones.

En términos generales, el nivel de donaciones efectuadas depende de las siguientes variables explicativas:

$$\text{Donaciones}_i = f(P_i, Y_i, \text{TPSoc}, V. \text{Dem}_i, V. \text{Soc}_i, V. \text{Cult}_i)$$

donde,

Donaciones_i = Monto de donaciones efectuadas por el donante i en un determinado período.

P_i = Precio de la donación que enfrenta el donante i , el cual es igual a $1-t$ por peso donado, donde t es la tasa marginal de impuesto a la renta que enfrenta el donante.

- Y_i = Nivel de ingresos del donante i .
 TPSoc = Transferencias públicas sociales.
 $V. Dem_i$ = Variables demográficas del donante i , tales como edad, sexo, estado civil y tamaño familiar.
 $V. Soc_i$ = Variables sociales del donante i , tales como nivel educacional del donante.
 $V. Cult_i$ = Variables culturales del donante i , tales como religión.

A continuación se describe brevemente la relación entre estas variables explicativas y el nivel de donaciones efectuadas.

a) Donaciones como función del 'precio' de la donación (P_i) y del ingreso (Y_i)

Se considera *precio de la donación* al monto de dinero que efectivamente debe desembolsar el donante (*out of pocket money*). Si existen incentivos tributarios a las donaciones, el precio marginal por peso donado es menor a uno, ya que el donante debe poner de su bolsillo sólo una fracción de la donación total efectuada. Por ejemplo, en el caso chileno ciertas donaciones se pueden rebajar como gasto de la renta líquida imponible. Dado que el impuesto de 1ª categoría es de un 15%, por cada \$100 donados por una empresa, ésta sólo desembolsa efectivamente \$85. Así, el 'precio de la donación' por cada peso donado es tan sólo de 85 centavos⁵.

Por otra parte, el nivel de donaciones también depende del nivel de ingreso del donante. Si se considera a las donaciones como un bien 'normal', un aumento en el nivel de ingreso incrementará el monto de las donaciones efectuadas⁶.

b) Donaciones privadas versus transferencias públicas sociales ('crowding out')

Desde el punto de vista teórico, las donaciones privadas debieran verse afectadas negativamente por el monto de las transferencias sociales efectuadas por el gobierno, en el sentido que existe sustitución entre la acción caritativa pública y privada. De tal forma, se espera que un aumento en las transferencias públicas sociales disminuya las donaciones privadas.

⁵ En términos generales, en los casos en que la donación es deducible como gasto de la renta imponible el 'precio' de la donación es equivalente a $(1-t)$, en donde t es la tasa marginal de impuesto a la renta que enfrenta el donante.

⁶ Un bien es normal si se consume en mayor cantidad a medida que aumenta el ingreso.

A lo anterior se le denomina *crowding out* o desplazamiento de las donaciones por parte del gasto público social. Este desplazamiento se debería a que los programas gubernamentales de ayuda social provocan un aumento en el bienestar de los beneficiarios, generando con ello una disminución en la disposición a donar de los privados⁷.

No obstante, la importancia de este efecto dependerá del grado de sustitución entre los servicios ofrecidos por el gobierno y las donaciones privadas, es decir, de cuán similares sean los servicios sociales ofrecidos por el gobierno y por los privados. Además, si los donantes buscan o valoran ciertos atributos que el gobierno no es capaz de proveer, o si los donantes valoran el acto de dar por sí mismo (altruismo), entonces el desplazamiento de las donaciones privadas debiera ser menor⁸.

c) *Donaciones como función de otras variables*

Hay diferencias significativas en la disposición a donar de los contribuyentes que no pueden ser atribuidas en su totalidad a diferencias en la magnitud de los incentivos tributarios existentes (que afectan el precio de la donación), o a diferencias en el nivel de ingreso de las personas, o a diferencias en la magnitud de las transferencias sociales gubernamentales. Por ejemplo, se observa que un alto porcentaje de individuos de escasos recursos realiza donaciones, mientras que una gran cantidad de personas de alto nivel de ingresos no lo hace.

Por esto, además de los factores económicos señalados anteriormente, en los estudios sobre la materia se ha incluido una serie de variables demográficas, sociales y culturales como *edad del donante, tamaño familiar, riqueza, educación, estado civil y religión*. Así, por ejemplo, se espera que a mayor edad aumenten las donaciones efectuadas y que los casados efectúen una mayor proporción de donaciones en dinero que los solteros.

⁷ La explicación teórica de lo anterior se basa en que la decisión de donar de los privados es motivada por una función de utilidad interdependiente, es decir, la utilidad que reporta el acto de donar depende del grado de necesidad o de carencias que enfrentan los potenciales beneficiarios. Así, en el caso que el grado de necesidad de los beneficiarios sea menor (debido a la ayuda estatal), el monto de las donaciones privadas debiera ser menor.

⁸ Rose-Ackerman (1981) afirmó que los programas gubernamentales incluso son capaces de estimular las donaciones privadas, dependiendo de las diferencias entre los servicios otorgados por el sector público y el sector privado, de las economías de escala de las instituciones privadas sin fines de lucro, de las regulaciones existentes a dichas instituciones, del efecto del crecimiento en el gobierno y de la información sobre las IPSFL.

1.3.2. Estudios empíricos

Los estudios empíricos desarrollados en relación con este tema se fundamentan en la intención de medir la incidencia que tienen la política y los incentivos tributarios en el nivel de donaciones efectuadas. El esquema general de análisis consiste en la estimación mediante modelos econométricos de la ‘elasticidad ingreso’ y de la ‘elasticidad precio’ de las donaciones, utilizando para ello modelos de corte transversal⁹. La diferencia entre ellos radica principalmente en los supuestos y bases de datos utilizadas.

Para inferir si los incentivos tributarios logran aumentar el monto total de los recursos entregados a las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL), se analiza el cambio en los aportes efectuados por el gobierno y por los privados. Esto se puede apreciar en la siguiente relación:

$$\Delta \text{ RR totales IPSFL} = \Delta^- \text{ Aportes fiscales} + \Delta^+ \text{ Donaciones privadas}$$

Los estudios sobre el tema suponen que al momento de implementar un incentivo tributario, el gobierno reduce los aportes fiscales a las IPSFL en exactamente el mismo monto que lo que renuncia en términos de recaudación tributaria. De este modo, para que los incentivos tributarios logren efectivamente aumentar los recursos totales de las IPSFL se requiere que las donaciones privadas aumenten en mayor proporción que lo que disminuyen los aportes fiscales (que se supone disminuyen en lo mismo que la recaudación tributaria). Esto implica que la elasticidad precio de la donación debe ser mayor que 1 en valor absoluto (por ejemplo -1,5) para que los ingresos totales percibidos por las IPSFL aumenten debido a la introducción de los incentivos tributarios.

Estados Unidos

Los primeros estudios al respecto (Taussig, 1967; Schwartz, 1970) estimaron que los niveles de las donaciones eran bastante insensibles a las franquicias tributarias existentes (elasticidad precio de la donación cercana a cero). Durante la década del 70 los estudios que siguieron utilizaron datos más sofisticados y encontraron una sensibilidad de las donaciones indivi-

⁹ La ‘elasticidad ingreso’ se refiere al cambio porcentual en el monto de donaciones frente a un cambio porcentual del ingreso de los donantes. La ‘elasticidad precio’ de la donación se refiere al cambio porcentual en el monto de donaciones frente a un cambio del precio de la donación, es decir, de los incentivos tributarios o de las tasas de impuestos que enfrentan los donantes.

duales a los incentivos tributarios mucho mayor (alcanzando las elasticidades valores entre -1 y $-1,5$).

Entre los estudios más convincentes de la década del 80 se encuentran los realizados por Charles T. Clotfelter (1980) y Reece y Zieschang (1985). Clotfelter concluyó que los ingresos disponibles para las organizaciones de caridad se veían disminuidos en el corto plazo (elasticidad menor a uno), pero que al cabo de cinco años se lograba aumentar el monto total de recursos disponibles.

Dos años más tarde Clotfelter y Salamon (1982) concluyeron que mientras más alto es el nivel de ingreso de los individuos, más alta es la elasticidad precio de las donaciones, lo cual implica que los donantes son más sensibles a cambios en las tasas de impuesto a la renta en la medida que enfrentan tasas marginales más altas. Es así como las elasticidades estimadas por estos autores están en un rango entre $-0,95$ para el grupo de menores ingresos y $-1,78$ para el grupo de mayores ingresos. La elasticidad precio en términos globales la estimaron en $-1,27$. Otra conclusión de este estudio fue que los individuos de más bajos ingresos tienden a efectuar donaciones principalmente a instituciones religiosas, mientras que los individuos de mayores ingresos destinan sus donaciones principalmente a instituciones educacionales, culturales y hospitalares.

Reece y Zieschang (1985) realizaron estimaciones que intentaban corregir los sesgos producidos en las estimaciones anteriores producto de la existencia de ecuaciones simultáneas¹⁰. La elasticidad precio de la donación estimada por ellos es menor que la de los estudios anteriores ($-0,85$), mientras que el valor de la elasticidad ingreso fue mayor ($1,43$). De esta manera concluyeron que las donaciones responden en mayor medida a los cambios en el ingreso que a los cambios en el precio de la donación, resultados opuestos a las estimaciones efectuadas hasta esa fecha.

Estudios más recientes se han centrado en medir el impacto dinámico de los impuestos en las donaciones privadas y en realizar estimaciones más sofisticadas y con datos de mejor calidad. Kingma (1989) estima la elasticidad precio de las donaciones en $-0,43$ y una elasticidad ingreso de $0,99$. En tanto, Randolph (1995) argumenta que las personas atenúan su nivel de donaciones cuando hay cambios transitorios en el ingreso, al mis-

¹⁰ En econometría se denomina 'sesgo por ecuaciones simultáneas' cuando no hay exogeneidad en las variables explicativas debido a que dependen de la variable endógena o dependiente. En este caso, el problema de ecuaciones simultáneas se debe a que el precio marginal de las donaciones es generalmente una función creciente del nivel de donaciones efectuadas debido a que el impuesto a la renta es progresivo.

mo tiempo que aprovechan los cambios transitorios en el precio de la donación para aumentarla de una manera significativa.

Un estudio efectuado por Price Waterhouse, Caplin y Drysdale (1997) desarrolló un método de estimación más sofisticado y utilizó los datos más recientes y completos a la fecha¹¹. Sus conclusiones más centrales apuntan a reivindicar la importancia que tienen para las IPSFL las exenciones de impuestos y los incentivos tributarios a las donaciones. Es así como concluyeron que los cambios en el precio de la donación provocan un efecto significativo en las donaciones totales, por cuanto la elasticidad precio de las donaciones estimada fue igual a $-1,9$ ¹².

Otros países

Para otros países hay pocos estudios relacionados con esta materia. En el caso de Inglaterra, Jones y Posnett (1991) encontraron que los beneficios tributarios tienen poco impacto en las donaciones y en los ingresos totales de las IPSFL de ese país. De tal forma que la elasticidad precio de la donación estimada por ellos es cercana a cero mientras que la elasticidad ingreso computada es de 0,5. El resultado de que a medida que aumenta el ingreso aumentan las donaciones fue confirmado por Banks y Tanner (1997) por medio del uso de una serie de tiempo de 23 años para una muestra de corte transversal. No está claro, sin embargo, si los cambios en los incentivos tributarios en ese país provocan que los contribuyentes de los tramos de impuestos más altos donen más debido a que tienen más ingresos, o si lo hacen debido a los incentivos tributarios *per se*.

En el caso de Canadá los estudios al respecto han encontrado estimaciones similares a las de EE.UU. Un resultado interesante tiene relación con que la estimación de la elasticidad precio de las donaciones no religiosas resulta ser significativamente alta ($-2,29$) en comparación con las donaciones religiosas, las cuales se estima que no responden de una manera importante a los cambios en los incentivos tributarios.

¹¹ A diferencia de los estudios anteriores, se separó el efecto de los incentivos tributarios entre el número de personas que deciden donar y el monto total donado por cada una de ellas. Además, se utilizaron estadísticas del *Income File* de Estados Unidos de 1992, el cual contiene más de 93.000 declaraciones de impuestos federales registradas en esa fecha.

¹² Esta elasticidad se compone de un $-1,48$ correspondiente a la elasticidad precio de los donantes (que se interpreta como la elasticidad en el monto donado por cada uno de ellos) más un $-0,42$ correspondiente a la elasticidad precio de todos los contribuyentes (que se interpreta como la elasticidad precio de la decisión de donar).

Conclusiones

En definitiva, los estudios anteriores difieren en cuanto a los resultados obtenidos, sobre todo debido a las diferencias en los datos y metodología de estimación utilizados. Sin embargo, hay cierto consenso en el efecto positivo que los incentivos tributarios tienen sobre el precio de la donación y, por ende, sobre el nivel de donaciones efectuadas, principalmente en el grupo de contribuyentes que enfrentan tasas marginales de impuestos más altas.

Además, la mayoría de los estudios estima una elasticidad precio de la donación mayor a uno (en valor absoluto), lo cual, bajo el supuesto de que el gobierno reduce sus aportes a las instituciones privadas sin fines de lucro en exactamente el mismo monto que lo que renuncia en términos de recaudación tributaria, implica que el monto global de recursos dirigidos hacia las instituciones sin fines de lucro aumenta debido a las franquicias tributarias.

A modo de resumen, en el Cuadro N° 1-3 se presentan los principales resultados y estimaciones realizadas por los estudios mencionados.

CUADRO N° 1-3: MODELOS ECONÓMICOS SOBRE DONACIONES.
PRINCIPALES ESTIMACIONES.

Estudio	Elasticidad precio	Elasticidad ingreso	Otras variables utilizadas
Taussig (1967)	-0,1 a -0,04	1,75	
Schwartz (1970)	-0,76 a -0,41	0,45	Tendencia, años de guerra, años de deducción estándar
Clotfelter (1980)	-1,34 L.P. -0,49 C.P.	C.Plazo: 0,24 L.Plazo: 0,67	Edad, estado civil, N° de hijos
Clotfelter y Salamon (1982)	-1,78 a -0,95 según tramos de ingreso. -1,27 global.	0,78	Edad, estado civil, N° de hijos
Reece y Zieschang (1985)	-0,85	1,31 a 1,43	Edad, educación
Kingma (1989)	-0,43	0,99	Edad, educación, gasto público
Randolph (1995)	C.P.: -2,27 a -1,55 L.P.: -0,51 a -0,08 Total: -2,27 a -0,08	C.Plazo: 0,09 a 0,58 L.Plazo: 1,14 a 1,3	Edad, estado civil, excepciones
Price Waterhouse (1997)	-1,9	0,324	Ingresos del trabajo, ingresos del capital, edad, estado civil, N° de hijos

II. EL IMPACTO DE LAS DONACIONES EN LOS INGRESOS DE LAS IPSFL

En esta sección se presentan antecedentes cuantitativos sobre la estructura de ingresos de las IPSFL y, de manera especial, la incidencia que tienen en ella los aportes privados. En los casos en que se dispone de información, se analizan con mayor detalle algunos aspectos cuantitativos de los sistemas de incentivos tributarios para personas o empresas, concentrándose en este caso en las franquicias¹³.

2.1. Experiencia internacional

En el Gráfico N° 2-1 se puede apreciar que el tamaño de las IPSFL en los seis países incluidos en el análisis es bastante heterogéneo. Sin embargo, dentro de esa variedad se aprecian tamaños que por sí solos tienen un peso específico de cierta gravitación en la economía. En los extremos se ubica el caso de Hungría, en el cual los gastos totales de las IPSFL corresponden a algo más del 1% del producto, y el caso de Canadá, en el cual esta cifra alcanza un 12% del producto. Para este último país, el sector filantrópico tiene un peso relativo bastante superior a los otros analizados, siendo equivalente a tres veces el producto del sector agrícola¹⁴.

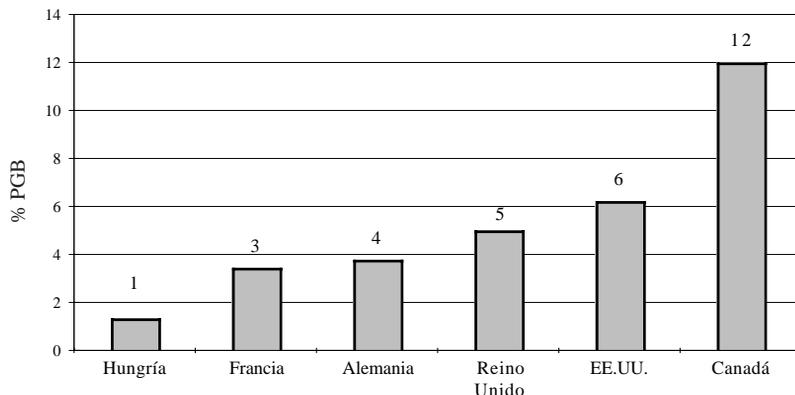
Un segundo aspecto de interés se refiere al dinamismo que el sector de las IPSFL puede presentar en el tiempo. Nuevamente, los antecedentes son parciales. En los Estados Unidos¹⁵, entre 1960 y 1993, el sector sin fines de lucro ha duplicado su participación en el producto llegando a representar el 7,9% del PGB. Desgraciadamente, se desconoce la evolución del sector para otros países, pero en todo caso se estima que en la mayoría de ellos la importancia relativa de este sector ha aumentado debido a la mayor consolidación de la sociedad civil, la cual se estima a partir del mayor número de instituciones registradas.

¹³ Como se mencionó en la introducción, el estudio consideró inicialmente el análisis cuantitativo del impacto de las donaciones privadas e incentivos tributarios en los países latinoamericanos, sin embargo a pesar de los esfuerzos que se realizaron, los logros en este sentido fueron prácticamente nulos. Por lo tanto, las referencias se reducen principalmente a los casos de Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña y parcialmente al caso chileno.

¹⁴ Hay que consignar que en el caso de Canadá las cifras se refieren a gasto total de las IPSFL/PGB; para los otros países, en cambio, se refieren a gastos corrientes de operación/PGB.

¹⁵ Hodgkinson, Weitzman y otros (1997).

GRÁFICO N° 2-1: GASTOS DE IPSFL EN RELACIÓN AL PGB
(ALREDEDOR DE 1992)



Fuente: Francia, Alemania, Hungría, Reino Unido y EE.UU.: Salamon y Anheier (1995); Canadá: Canadian Centre for Philanthropy (1996).

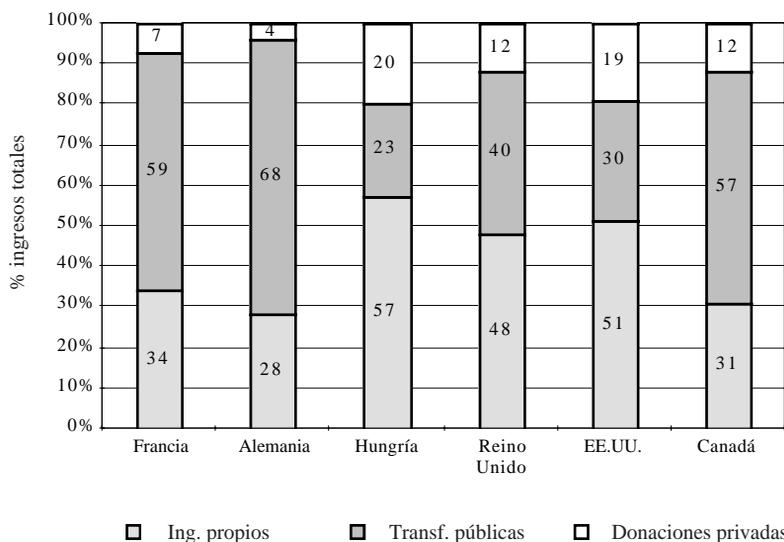
2.1.1. Estructura de financiamiento de las IPSFL

Antes de analizar el tema del impacto de las donaciones privadas a las IPSFL, es conveniente tener una visión general sobre la estructura de los ingresos de estas instituciones para entender la incidencia que tiene, en términos globales, esta fuente de financiamiento.

Es posible distinguir tres fuentes principales de ingresos para las IPSFL. En primer lugar, los ingresos propios consisten fundamentalmente en cobros, ingresos por ventas, renta de inversiones y otros. En segundo lugar, las transferencias públicas consideran los aportes del gobierno central, estatal y local. Finalmente, las donaciones privadas incluyen las donaciones de corporaciones e individuos. En el Gráfico N° 2-2 se puede apreciar la composición de los ingresos obtenidos por las instituciones sin fines de lucro en el caso de cuatro países europeos más Estados Unidos y Canadá¹⁶.

¹⁶ La información para los países europeos y EE.UU. proviene de Salamon y Anheier (1995); la información de Canadá proviene de Canadian Centre for Philanthropy (1996). Se ha intentado homologar ambos estudios lo más posible con el objeto de incluir más países en el análisis, sin embargo, pueden existir algunas diferencias de aproximación en las mediciones correspondientes.

GRÁFICO N° 2-2: FUENTES DE INGRESOS DE IPSFL



Fuente: Francia, Alemania, Hungría, Reino Unido y EE.UU.: Salomon y Anheier (1995). Canadá: Canadian Centre for Philanthropy (1996).

Se destaca que en todos los países analizados el porcentaje que representan los ingresos por concepto de donaciones privadas es relativamente poco significativo, puesto que en promedio estos ingresos son sólo un 13% del total de ingresos recibidos. El país en el cual este porcentaje es más significativo es Estados Unidos (19%), siendo justamente este caso en donde los aportes públicos representan un menor porcentaje (30%). En el caso de Hungría, que aparece con un comportamiento similar al de Estados Unidos, debe considerarse, sin embargo, que el grueso de las donaciones privadas proviene de empresas que son públicas en la práctica. Por otra parte, en Alemania y Francia las donaciones privadas representan sólo un 7% y un 4%, respectivamente, siendo los casos, por consiguiente, en que los fondos públicos adquieren mayor importancia (59% y 68%, respectivamente).

En suma, de acuerdo con los antecedentes disponibles para los países analizados, se puede plantear que actualmente el financiamiento de las IPSFL proviene principalmente de los ingresos propios y casi en igual participación de las transferencias del sector público, y en menor medida de las donaciones privadas. Desgraciadamente, no se tiene mayor información

CUADRO N° 2-1: IPSFL: ESTRUCTURA DE INGRESOS POR ÁREAS DE INTERVENCIÓN. CASOS SELECCIONADOS

	Transferencias públicas	Donaciones privadas	Ingresos propios	Total
Francia				
Educación	73,1	9,8	17,1	100,0
Salud	84,1	8,0	7,8	100,0
Serv. social	60,2	4,8	35,0	100,0
Internacional	22,1	66,4	11,6	100,0
EE.UU.				
Educación	21,1	18,8	60,0	100,0
Salud	36,2	9,1	54,6	100,0
Serv. social	51,0	28,3	20,7	100,0
Alemania				
Educación	69,9	2,0	28,1	100,0
Salud	83,9	2,6	13,4	100,0
Serv. social	82,6	7,3	10,1	100,0
Canadá				
L. religiosos	1,6	88,4	10,0	100,0

Fuente: Francia, EE.UU. y Alemania: Salamon, Anheier, Sokolowski y asoc. (1995); Canadá: Canadian Centre for Philanthropy (1994).

sobre la evolución en el tiempo de estas fuentes de ingresos en cada uno de los países analizados. Esta información sólo estuvo disponible para Estados Unidos¹⁷, donde entre 1977 y 1992 las donaciones privadas disminuyeron su participación en casi 8 puntos porcentuales, disminución que fue correspondida por un aumento en los aportes del gobierno (5 puntos) y por aumentos en los ingresos propios (2 puntos).

Por otra parte, es necesario tener presente que la estructura de ingresos de las IPSFL tiene importantes variaciones según el tipo de instituciones de que se trate en cada uno de los países. En efecto, tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 2-1, en Francia y Alemania los servicios de las IPSFL en las áreas de salud, educación y servicios sociales se financian principalmente por transferencias públicas, mientras que la filantropía internacional se financia fundamentalmente con donaciones privadas. A su vez, a modo de ilustración es interesante el caso del financiamiento de 'lugares religiosos', que en países como Canadá y Estados Unidos se financian por donaciones privadas. En el caso norteamericano la situación es

¹⁷ *Nonprofit almanac 1996.*

parcialmente distinta, los servicios de salud y educación se financian fundamentalmente por ingresos privados por venta de servicios, mientras que los servicios sociales se financian por transferencias públicas.

Como regla general es posible plantear que los servicios sociales que de alguna manera sustituyen o complementan directamente a los servicios del sector público, se financian de modo predominante por transferencias del sector público o ingresos propios. Por otra parte, los servicios que las IPSFL prestan en forma más exclusiva, son financiados con mayor frecuencia a través de donaciones privadas.

2.1.2. Ingresos por donaciones privadas

Al interior de los ingresos provenientes de donaciones privadas es posible distinguir cuatro modalidades más frecuentes: 1) donaciones de personas naturales, 2) donaciones de personas jurídicas o empresas, 3) donaciones de fundaciones financieras y 4) otras modalidades de donación privadas.

En el Cuadro N° 2-2 se desglosa la composición de las donaciones privadas a las IPSFL según tipo de donantes. Es posible apreciar que en los países analizados, con la excepción de Hungría, más de la mitad de las donaciones privadas corresponden a donaciones de personas naturales. Aquí destacan Estados Unidos y Canadá, donde las donaciones individuales sobrepasan el 75% del total de ingresos por este concepto. Debe aclararse, sin embargo, que en el caso de Estados Unidos una parte importante de las donaciones de fundaciones proviene de fundaciones empresariales que tienen un vínculo directo con corporaciones empresariales.

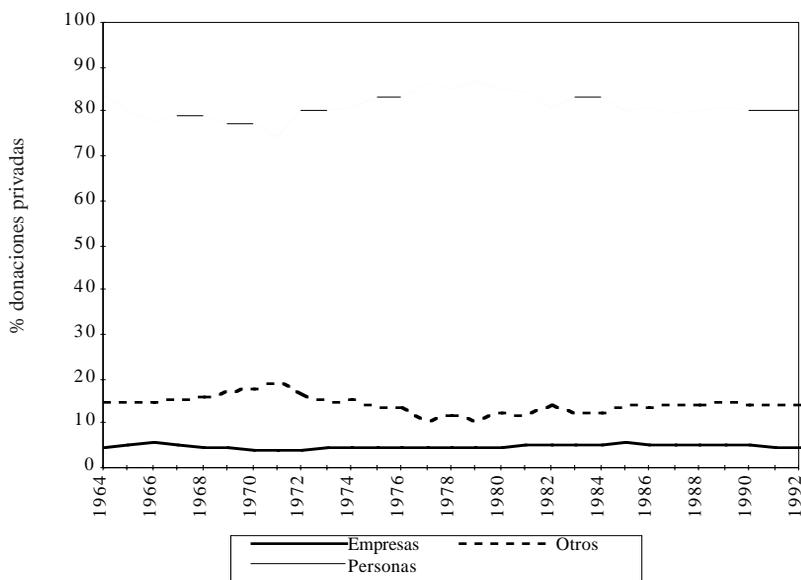
CUADRO 2-2: INGRESOS POR DONACIONES PRIVADAS A IPSFL
(% INGRESOS POR DONACIONES PRIVADAS)

	Francia	Alemania	Hungría	Reino Unido	EE.UU.	Canadá
Personas	53,5	53,8	26,9	54,2	77,8	78,5
Fundaciones	5,6	15,4	4,1	20,0	11,4	0,0
Empresas	40,8	17,9	48,7	23,3	10,8	12,4
Otros	0,0	12,8	20,3	2,5	0,0	9,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Francia, Alemania, Hungría, Reino Unido y EE.UU.: Salamon, Anheier, Sokolowski y asoc. (1995); Canadá: Canadian Centre for Philanthropy (1994).

El Gráfico N° 2-3 muestra la participación que han tenido las donaciones privadas en un período de 30 años en Estados Unidos. Tal como se puede apreciar, las donaciones de personas individuales se han mantenido históricamente en alrededor del 80% de las donaciones privadas, mientras que las donaciones de empresas han oscilado alrededor del 4%, siendo el máximo nivel de aporte empresarial el observado para 1985 con un 6,7%.

GRÁFICO N° 2-3: ESTRUCTURA DE LAS DONACIONES PRIVADAS A LAS IPSFL: EE.UU.



Fuente: Hodgkinson, Weitzman y otros (1996).

A partir de lo anterior se concluye que en los países analizados, y en particular en Estados Unidos, la fuente más importante de donaciones privadas la constituyen las personas naturales. Una interpretación acerca de cuáles son las posibles causas de lo anterior está relacionada no sólo con las exenciones tributarias existentes, sino también con las facilidades de acceso formal a estas modalidades. Esto es válido para el caso de la mayoría de los países analizados, ya que en ellos hay modalidades de franquicias para personas naturales que donan a IPSFL que son prácticamente automá-

ticas, a pesar de que hay topes diferentes según los ámbitos de trabajo de las instituciones. En otras palabras, en estos países basta la voluntad del donante para donar y poder acreditar parte de la donación como crédito o rebaja de la base imponible del impuesto. Por su parte, la institución donataria, que ya ha calificado previamente como tal, se limita a emitir un certificado cuando corresponda. En el caso alemán, por ejemplo, las personas naturales y las empresas tienen acceso al mismo tipo de beneficios tributarios para donaciones a IPSFL. En tanto en Francia se permite un crédito tributario de un 40% de la donación¹⁸ a toda organización que sirva cualquier tipo de interés público. Finalmente, en Estados Unidos los límites deducibles antes de impuesto (base imponible) por concepto de donación a IPSFL oscilan entre un 30 y un 50% durante un año, pudiendo incluso traspasarse el beneficio tributario por la misma donación de un año a otro si es que se llega al límite deducible en un solo período. Estos límites son en general superiores a los de la mayoría de los países latinoamericanos, y a diferencia de las franquicias chilenas, no es necesario hacer una acreditación formal de cada proyecto de donación en particular.

2.1.3. Algunas características de las donaciones de personas naturales

En el ámbito de las donaciones de las personas naturales es interesante analizar diversos aspectos que pueden ayudar a comprender el tema y a visualizar sus posibles repercusiones para el caso chileno.

a) Proporción de personas u hogares donantes

Un primer aspecto de interés se refiere a conocer la disposición a donar que tienen las personas a nivel país. En general, la información se obtiene de encuestas a la población, en las que se consulta sobre su disposición a donar, la frecuencia y monto de las donaciones.

En el caso de Gran Bretaña existe información bastante sistemática que desde 1982 se recoge anualmente en la Encuesta de Gasto Familiar¹⁹. En esta encuesta se solicita a los hogares participantes que especifiquen cada uno de sus gastos, entre los que se incluyen los aportes a instituciones de caridad. Según esa fuente informativa, la proporción de hogares que

¹⁸ Con tope de hasta un 1,25% del ingreso imponible para todo tipo de organizaciones de cualquier beneficio público, y con un tope de 5% para asociaciones *'d'utilité publique'* u organizaciones ligadas a culto religioso.

¹⁹ Véase Pharoah y Smerdon (1998).

hace donaciones a IPSFL se ha mantenido bastante constante durante el período, en alrededor de un 30% del total²⁰. Al analizar los datos por tipo de hogares, se obtiene que los hogares cuyo jefe tiene más edad (50 años hacia arriba) son los que presentan mayor disposición a donar y por montos mayores. Del mismo modo, la encuesta también informa que las tendencias temporales de donación tienen su momento más alto en el cuarto trimestre del año, es decir en aquel que coincide con la Navidad.

Para los Estados Unidos también se obtienen antecedentes similares, en el sentido de que las personas mayores de 45 años son las que hacen mayores aportes al sector filantrópico. Por otra parte, los datos muestran que el 9,5% de los hogares con menores ingresos aportaron un 1,4% de las contribuciones individuales a las IPSFL, mientras que el 9,5% de los hogares más ricos aportaron un 32% de las donaciones a este tipo de instituciones.

Un antecedente complementario en este tema proviene de la Encuesta Nacional sobre trabajo voluntario y donaciones en la Argentina²¹, realizada en 1998. Según esta fuente, un 46% de los hogares encuestados hicieron aportes en dinero, alimentos y otros a la filantropía formal en Argentina, mientras que un 17% adicional hizo aportes a la filantropía informal, es decir en forma directa al beneficiario.

En resumen, con estos antecedentes preliminares se constata que sólo una proporción de los hogares —entre un tercio y la mitad de los hogares— contribuye a financiar a las instituciones filantrópicas. Por otra parte, las tendencias en las donaciones tiene importantes variaciones según las características demográficas de los hogares, entregando mayores aportes los hogares de mayor edad.

b) Esfuerzo con respecto a los ingresos a nivel agregado

Un segundo aspecto importante con respecto a las donaciones individuales es tener una noción del esfuerzo económico que las personas u hogares donantes hacen en este sentido. Una manera de visualizar este esfuerzo es a través de la comparación entre el total de recursos recaudados por donaciones individuales y el ingreso de las personas o ingreso disponible. Tal como se puede apreciar para el caso norteamericano en un período de 30 años, las contribuciones privadas a IPSFL han sido, en promedio, alrededor de 1,9% del ingreso de las personas (a nivel agregado), observán-

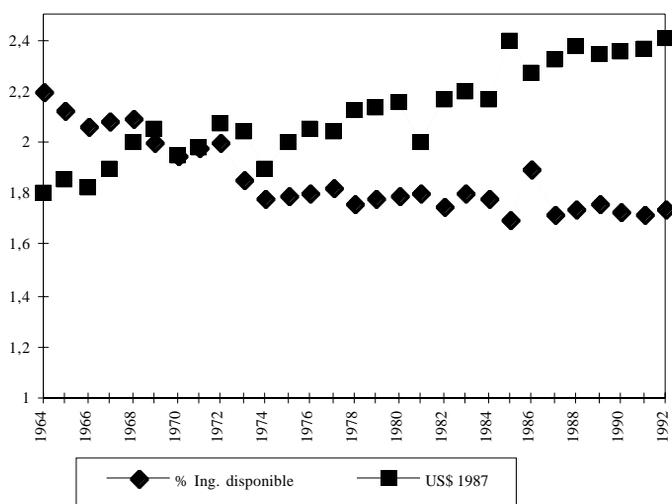
²⁰ El año de menor porción de hogares donantes fue 1990 con un 28,6% de los hogares, mientras que el de mayor proporción de donantes fue 1994 con un 32,5%.

²¹ Foro del Sector Social (1998).

dose una tendencia a disminuir esta razón en el tiempo. Sin embargo, el monto de las donaciones individuales per cápita ha aumentado en un 40% real durante el mismo tiempo, siendo en promedio de U\$250 anuales en el período (en moneda constante de 1987). Esto se puede apreciar en el Gráfico N° 2-4. Cabe destacar que el quiebre de tendencia que se observa en el año 1986 obedece a un cambio en la legislación tributaria norteamericana, en la cual se rebaja la tasa máxima de impuesto y se permite deducir de impuestos a personas que usualmente no hacen una itemización (declaración detallada glosa por glosa) de sus donaciones.

Por lo tanto, a pesar que la proporción de los ingresos destinada a donaciones individuales ha disminuido en el tiempo, en la práctica ha aumentado la recaudación por este concepto.

GRÁFICO N° 2-4: DONACIONES PRIVADAS A LAS IPSFL: EE.UU.

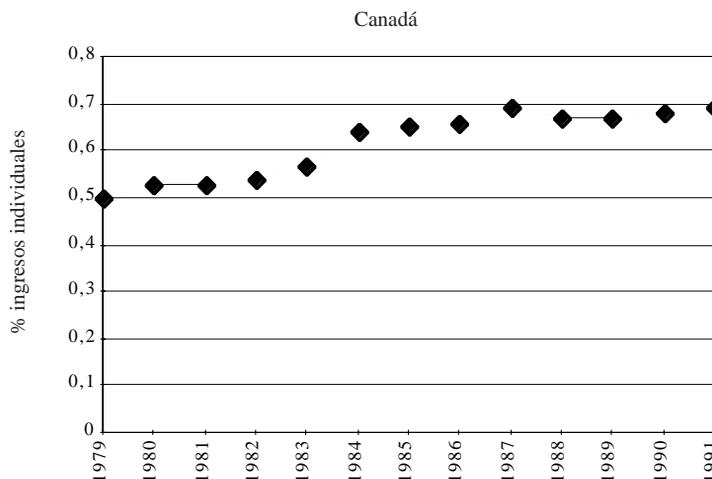


Fuente: Hodgkinson, Weitzman y otros (1996).

En el caso de Canadá (Gráfico N° 2-5) se aprecia una disposición a donar algo menor que la observada en Estados Unidos. En efecto, el total de donaciones individuales registradas ante Revenue Canada (Servicio de Impuestos de Canadá), con respecto al total de los ingresos declarados, fue de 0,5% en 1979 y de 0,7% en 1991. En todo caso, las estimaciones del Canadian Centre for Philanthropy señalan que en 1993 las donaciones individuales ascenderían a un 2% del gasto de las personas. Esta estimación

considera un universo más amplio que el anterior, ya que incluye las donaciones no registradas por Revenue Canada y las donaciones no reclamadas por las *charities*.

GRÁFICO N° 2-5: DONACIONES INDIVIDUALES EN RELACIÓN A LOS INGRESOS %



Fuente: Canadian Centre for Philanthropy (1996).

Por su parte, el estudio de Salamon y Anheier (1995), a partir de una encuesta sobre disposición a donar y trabajo voluntario, muestra que en Francia y Alemania la proporción de las donaciones con respecto al ingreso personal alcanzó a 0,13% y 0,18%, respectivamente. Finalmente, una estimación propia a partir de la “Encuesta de presupuestos familiares de Chile” (Instituto Nacional de Estadísticas, 1988) nos permite afirmar inicialmente que en el caso chileno los aportes a organizaciones de la sociedad civil alcanzaron a un 0,25% de los ingresos personales o a un 0,05% de los ingresos si descontamos los aportes a instituciones religiosas.

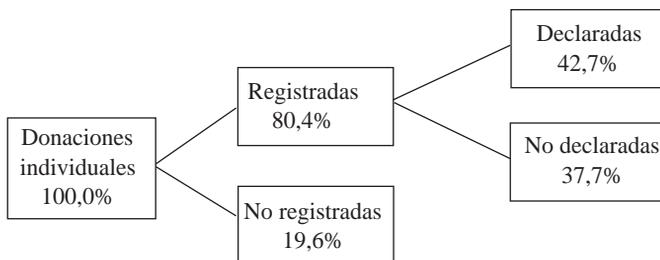
En suma, a pesar de tener antecedentes parciales sobre países con realidades bastante diversas, es posible concluir que el esfuerzo económico que los hogares efectúan en términos de contribuciones por donaciones individuales, son una fracción bastante reducida de sus ingresos disponibles, lo que hace que en la práctica sea el impacto agregado de las donaciones de muchas personas lo que permita constituir a esta fuente de ingreso como la más importante de las donaciones privadas.

c) Donaciones individuales y uso de las franquicias tributarias

Un tercer aspecto de interés tiene relación con el uso de las franquicias tributarias por parte de los donantes individuales. Por un lado, interesa conocer el porcentaje de donantes que hacen uso efectivo de las franquicias tributarias a las cuales tienen derecho. En segundo lugar, también interesará conocer si hay alguna relación entre el uso efectivo de las franquicias y la disposición a donar una mayor o menor proporción del ingreso personal.

Con respecto a lo primero, es interesante analizar la información disponible para Canadá. Tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 2-3, del total de donaciones individuales recibidas por las IPSFL en 1993, un 80% de estas quedan registradas ante el servicio de impuestos de ese país (Revenue Canada), mientras que el 20% restante simplemente no se acredita ante esta instancia, ya que no se solicitan o no se emiten los recibos correspondientes. En general, esto corresponde a donaciones de pequeño monto o simplemente a personas que no se interesan por percibir los beneficios tributarios que la donación les otorga. Asimismo, del total registrado sólo alrededor de la mitad es declarado formalmente para obtener el crédito tributario correspondiente, representando un 43% del total de donaciones efectuadas. Esto tiene relación con el hecho que en muchos casos la motivación de donar se debe más a la sintonía del donante con la institución donataria que a razones económicas; sin embargo, tal como se verá más adelante, los incentivos tributarios afectan sobre todo a los montos donados por quien ya ha decidido donar, siendo la incidencia diferente según el nivel de ingreso del donante.

CUADRO N° 2-3: DONACIONES INDIVIDUALES: USO TRIBUTARIO DE LAS FRANQUICIAS CANADÁ - 1993



Fuente: Canadian Centre for Philanthropy (1996).

Una indicación clara de la incidencia de los incentivos tributarios a las donaciones a IPSFL puede obtenerse del análisis de la relación entre la reducción de los incentivos tributarios y las menores donaciones por parte de las personas de mayores ingresos. En Estados Unidos, en el caso de personas de altos ingresos, entre 1981 y 1986 los incentivos para donar a IPSFL se redujeron fuertemente debido a la introducción de rebajas en las tasas marginales de impuestos para tramos altos de ingresos, a la eliminación de diversas deducciones, a la no renovación de la deducción para contribuyentes donantes a *charities* que no itemizan y a la creación de una deducción estándar más amplia²². Como resultado, la cantidad de contribuyentes que itemizan sus declaraciones anuales disminuyó de 39% en 1986 a 29% en 1993. En otras palabras, al suprimirse las deducciones a las cuales se accede itemizando el formulario de impuestos, muchas personas de diversos niveles de ingresos dejaron de itemizar y realizar donaciones, pues ya no percibían los beneficios de antes.

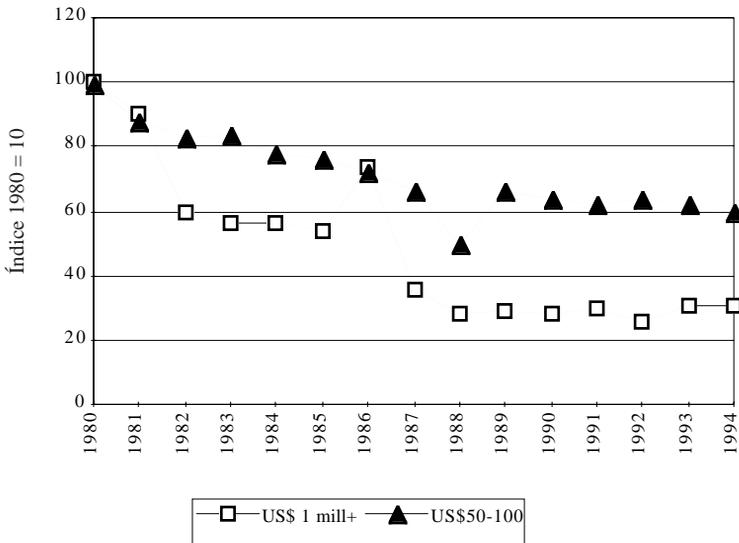
Tal como se aprecia en el Gráfico N° 2-6, las deducciones caritativas de los contribuyentes de mayores ingresos que itemizan disminuyeron de manera significativa a partir del año 1980 con la introducción de los cambios legales señalados. En efecto, los contribuyentes con un ingreso ajustado bruto (IAB) entre US\$50.000 y 100.000 disminuyeron su deducción promedio en más de un 40%, mientras que los contribuyentes con IAB superiores a US\$1 millón disminuyeron su deducción en más de un 70%. En 1980 las personas de este último tramo de IAB deducían más de

²² Para entender el sistema de impuestos a las personas en Estados Unidos, debe conocerse el concepto de ingreso ajustado bruto (IAB): éste se obtiene de sustraer algunos 'ajustes' al ingreso total. Es decir, se trata de obtener el ingreso neto de los costos incurridos para generar dicho ingreso. (En verdad, el nombre debiera ser ingreso neto en vez de IAB.) Algunos de los ajustes permitidos al ingreso total son, por ejemplo, los costos de transporte. Para llegar al 'ingreso imponible', el contribuyente puede sustraer de su IAB algunas deducciones que terminan rebajando la base imponible; algunas *deducciones* son, por ejemplo, el interés pagado por créditos hipotecarios, gastos de salud extraordinarios, etc. El contribuyente norteamericano puede optar entre la 'deducción estándar' (también llamada deducción del tramo cero) o *itemizar* sus deducciones, especificando y fundamentando en su declaración de impuestos las deducciones a las cuales se acoge. En general, alrededor de un 30-40% de los contribuyentes norteamericanos itemiza en su declaración de impuestos las deducciones a las cuales se acoge. Lo más frecuente es que las personas que optan por itemizar sean de mayores ingresos.

Para traducir estos conceptos al caso chileno habría que considerar la situación tributaria de las rentas de profesionales u ocupaciones lucrativas (Art. 42 No. 2 Ley de Rentas). En este caso, los profesionales pueden optar por un *gasto presunto* equivalente al 30% del ingreso bruto, lo que sería homologable al concepto de 'deducción estándar', o por un *gasto efectivo* en el cual se deben especificar los conceptos de gasto incurrido, lo que es homologable a la situación de 'itemizar' las deducciones. En general, los profesionales de mayores ingresos optan por declarar en base a gasto efectivo.

US\$200.000 anuales por concepto de donaciones caritativas, en 1994 esta cifra apenas sobrepasaba los US\$60.000. Por su parte, los contribuyentes con IAB inferiores, entre US\$10.000 y 15.000, aumentaron su deducción caritativa en casi un 20% en igual período.

GRÁFICO N° 2-6: EE.UU.: EVOLUCIÓN DE LA DEDUCCIÓN CARITATIVA PROMEDIO POR CONTRIBUYENTE.
(ÍNDICE 1980=100)



Fuente: Nonprofit almanac 1996.

En resumen, el Gráfico N° 2-6 nos muestra claramente la sensibilidad de los contribuyentes estadounidenses de mayores ingresos a los cambios legales respecto a las posibles deducciones de impuestos definidas en las franquicias correspondientes²³.

Otra forma de comprobar la importante incidencia de las franquicias tributarias en la disposición a donar puede apreciarse en el Cuadro N° 2-4. En este caso la información es representativa para todos los niveles de

²³ En todo caso, cabe aclarar que a pesar de esta disminución en la deducción caritativa promedio, y por lo tanto en el aporte promedio, esto no repercutió en una disminución del aporte global, en términos absolutos, de las donaciones individuales a las IPSFL. La explicación se encuentra en que durante el período los contribuyentes itemizadores en los tramos superiores de ingresos aumentaron a tasas superiores a la disminución de la donación promedio, lo que más que compensó la pérdida.

ingresos en Estados Unidos, a diferencia del Gráfico N° 2-6, que muestra sólo a grupos de altos ingresos. En términos agregados, el porcentaje del ingreso donado por los itemizadores es el doble que el de los no itemizadores (2,8% *versus* 1,4%). Sin embargo, lo más interesante del Cuadro N° 2-4 es que muestra que la proporción del ingreso donado por los contribuyentes que itemizan es significativamente mayor que en el caso de los que no itemizan, incluso para un mismo tramo de ingresos. Esto indica que la mayor contribución de los itemizadores no sólo se debe a su mayor nivel de ingresos, sino que también a la posibilidad de deducir de impuestos las donaciones efectuadas.

CUADRO N° 2-4: CONTRIBUCIÓN CARITATIVA SEGÚN ITEMIZACIÓN Y NIVEL INGRESOS EE.UU. - 1996

Tramos de ingresos	Promedio de contribución del hogar		Porcentaje del ingreso del hogar donado	
	Itemizan	No itemizan	Itemizan	No itemizan
Bajo \$20.000	\$788	\$307	5,5%	2,7%
\$20.000- \$29.999	\$863	\$425	3,4%	1,7%
\$30.000- \$39.999	\$1.002	\$495	2,9%	1,4%
\$40.000- \$49.999	\$659	\$480	1,5%	1,1%
\$50.000- \$74.999	\$1.390	\$794	2,2%	1,3%
Sobre \$75.000	\$3.116	\$815	3,0%	0,8%
Todos los tramos	\$1.607	\$465	2,8%	1,4%

Fuente: Price Waterhouse y Caplin y Dryslade (1997).

En suma, esta sección nos muestra que las personas naturales tienen una disposición a donar que no necesariamente está supeditada a la existencia de franquicias tributarias. De hecho, en Canadá, menos de la mitad de los recursos que las personas donaron a las IPSFL fueron finalmente utilizados para obtener efectivamente un tratamiento tributario favorable. Del mismo modo, en el caso de Estados Unidos, se aprecia que incluso entre las personas que itemizan hay más de un cuarto de ellas que a pesar de no interesarse en hacer uso de la deducción caritativa, en la práctica igual están dispuestas a donar US\$ 282 a instituciones filantrópicas. Sin embargo, los antecedentes muestran una clara asociación entre el uso de las franquicias y la disposición a donar. Esto se refleja en que el porcentaje del ingreso destinado a donaciones y el monto donado es mayor en el caso de las personas que itemizan *versus* las que no itemizan, incluso para un mismo tramo de ingresos.

2.1.4. Algunas características de las donaciones de empresas o corporativas

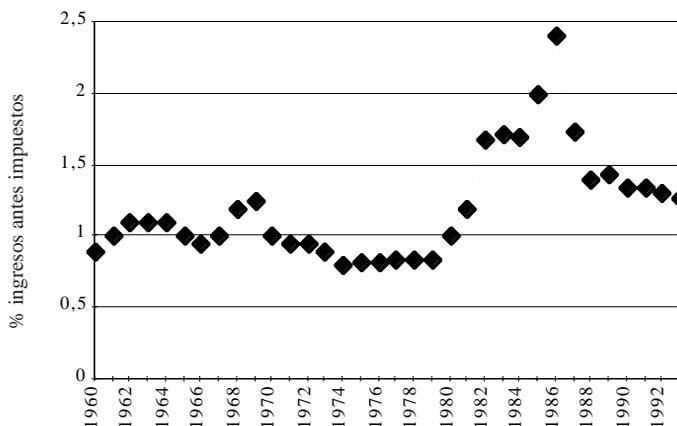
Es importante aclarar que en varios de los países desarrollados analizados en las secciones previas es común encontrar al menos tres vías para canalizar los aportes corporativos. En primer lugar, las empresas donan recursos directamente a instituciones de filantropía de acuerdo a algún programa de donaciones preestablecido. En el caso de Estados Unidos, según el estudio de Alpers (1995) esta modalidad abarcaba al 51% de las empresas. En segundo lugar, es frecuente encontrar que las empresas han creado una fundación corporativa. Estas fundaciones se financian directamente con los aportes de la empresa madre. Según el mismo estudio para Estados Unidos, alrededor de un 11% de las empresas canalizan sus contribuciones únicamente a través de la fundación corporativa. Finalmente, hay empresas que canalizan sus aportes de manera combinada utilizando ambos canales simultáneamente. Esto alcanza a alrededor de un 35% de las empresas norteamericanas.

En el ámbito de las donaciones corporativas, es interesante preguntarse nuevamente por la incidencia que un sistema de franquicias tributarias puede tener en la disposición a donar y el uso efectivo de estas franquicias.

Para responder lo anterior, cabe observar la evolución de las donaciones corporativas en los últimos 30 años en los Estados Unidos. De acuerdo a la información de Giving USA (Kaplan, 1998), las corporaciones aportaron US\$8,2 billones en 1997, cifra que significa un 5% de crecimiento con respecto al año anterior, y un crecimiento de casi un 100% en los últimos 30 años. Sin embargo, debe tenerse presente que el aporte empresarial a las instituciones de caridad es sólo un 7,5% del aporte que realizan las personas individualmente. Según el *Nonprofit almanac* (Hodgkinson, Weitzman y otros, 1996), los aportes de empresas a la filantropía han evolucionado en los últimos años al mismo ritmo de la economía.

Tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 2-7, en el año 1993 las donaciones corporativas alcanzaron un 1,1% de los ingresos antes de impuestos. Es interesante constatar que el esfuerzo de aporte con respecto a ingresos se mantuvo bastante constante durante casi 25 años, mostrando un considerable incremento hacia el final del período analizado y en particular en los años 1986-1987, cuando se introducen en el código tributario los cambios mencionados previamente. Este antecedente señala que las donaciones corporativas también se ven afectadas por cambios en los sistemas de franquicias.

GRÁFICO N° 2-7: EE.UU.: CONTRIBUCIONES CARITATIVAS DE CORPORACIONES COMO % DE LOS INGRESOS ANTES DE IMPUESTOS



Fuente: Hodgkinson, Weitzman y otros (1996).

En el caso de Gran Bretaña, no hay un estudio completo sobre la disposición a donar de las empresas. Sin embargo, la información de Charities Aid Foundation (1998) muestra que en base a un estudio de las 500 empresas de mayores niveles, las donaciones alcanzaron un 0,21% de las utilidades antes de impuestos en 1995, y un 0,22% para los años 1996 y 1997. Por otra parte, la reciente creación del esquema del 'gift aid' en 1990 no permite tener una noción sistemática de la incidencia de las franquicias en las donaciones corporativas. Esta modalidad consiste en otorgar como descuento tributario a las donaciones sobre 250 libras la tasa básica. En todo caso, es interesante tener presente que esta modalidad, que tiene menos de una década de funcionamiento, comprende actualmente más de un 80% de los aportes de empresas a *charities*.

Con respecto al uso de las franquicias para las donaciones de empresas, en Canadá sucede algo similar que con las donaciones de personas, ya que sólo el 40% de las donaciones corporativas hace uso de los beneficios. Esto señala que la decisión de donar por parte de las empresas, al menos en el caso canadiense, no está totalmente predeterminada por las franquicias existentes.

Asimismo, un estudio reciente sobre filantropía empresarial en Argentina (Gallup-Universidad de San Andrés, 1998) revela que, según la percepción de los empresarios en general, las franquicias existentes no son

un incentivo relevante en la disposición a donar por parte de las empresas. Es así como entre las 11 motivaciones que la empresa puede tener para donar, el “aprovechar las exenciones impositivas” ocupó el décimo lugar. Del mismo modo, al consultar respecto a los motivos por los cuales las grandes empresas no realizan donaciones mayores, la alternativa más recurrente fue “falta de conciencia/solidaridad”, con un 51% de las menciones, mientras que la alternativa “mala legislación para donaciones/falta de incentivo fiscal” sólo obtuvo un 6% de las menciones. Finalmente, con respecto al grado de cumplimiento de diversos resultados a través de las donaciones filantrópicas, un 75% de los entrevistados afirmó que el “aprovechar las exenciones impositivas” se cumplió “poco/nada”. Lo que revela que, probablemente, en la mayoría de los casos ni siquiera se utilizaron las franquicias que la ley permite.

En definitiva, los antecedentes anteriores muestran que la decisión de donar por parte de las empresas obedece sobre todo a motivaciones personales de los empresarios como “cumplir con la responsabilidad de empresa hacia la sociedad” o “contribuir a mejorar la calidad de vida de la sociedad”, y no tanto a la existencia de franquicias tributarias. Sin embargo, el monto de las donaciones efectuadas por las empresas sí se ve influenciado de manera importante por la existencia de estos beneficios.

2.2. Chile

2.2.1. Antecedentes generales

La disponibilidad de información sobre el impacto de los incentivos tributarios existentes en Chile es bastante limitada. En general, se ha constatado que el sector público no tiene conocimiento ni mayor interés en el desarrollo del sistema, ni se dispone de información estadística sistematizada sobre el monto de recursos privados transferidos hacia las IPSFL por medio de tales franquicias. Estas limitaciones se traducen en que la posibilidad de adoptar políticas de incentivos tributarios más generosas hacia el tercer sector se ve bastante restringida, ya que mientras no se disponga de información estadística al respecto, no se podrá estimar el rendimiento e impacto de tales franquicias.

A pesar de lo anterior, para el desarrollo del presente estudio se ha obtenido información cuantitativa sobre las donaciones acogidas a la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (N° 18.681), a la Ley 19.247 sobre Donaciones para Fines Educativos y a la Ley sobre

Donaciones Culturales (Ley Valdés N° 18.985). Además, se obtuvo información del Servicio de Impuestos Internos sobre el monto de crédito tributario otorgado a las donaciones realizadas en el caso de estas tres franquicias.

En el Cuadro N° 2-5 se presentan en forma resumida las principales disposiciones legales existentes en Chile sobre franquicias tributarias:

CUADRO N° 2-5: RESUMEN DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LAS DONACIONES EXISTENTES EN CHILE

1. Ley de Impuesto a la Renta: Art. 31 No. 7	
Beneficiarios:	IPSFL que realicen programas de educación básica, media, técnica o universitaria.
Modalidad:	Donación puede ser deducida como gasto por la empresa donante.
Limitaciones:	Tope 2% RLI o 1,6 por mil del capital propio.
2. DI. 3.063 Art. 47. Ley de Rentas Municipales	
Beneficiarios:	IPSFL. Establecimientos de educación.
Destino:	Gastos propios y equipamiento.
Modalidad:	Donación puede ser deducida como gasto por la empresa donante.
Limitaciones:	Tope 10% RLI.
3. Ley 18.681 Art. 69 del 31/12/87: Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales	
Beneficiarios:	Universidades e institutos profesionales estatales y privados reconocidos por el Estado.
Destino:	Equipamiento.
Modalidad:	Crédito tributario.
Limitaciones:	50% de la donación se considera como crédito tributario con tope de 14.000 UTM. Resto de la donación se descuenta como gasto con tope 2% RLI o 1,6% del capital propio.
4. Ley 18.985 Art. 8: Donaciones Culturales. Ley Valdés	
Beneficiarios:	Corporaciones o fundaciones culturales, bibliotecas, universidades e institutos profesionales.
Destino:	Proyectos culturales o equipamiento para cultura.
Modalidad:	Crédito tributario.
Limitaciones:	50% de la donación se considera como crédito tributario con tope copulativo de 14.000 UTM o 2% RLI.
5. Ley 19.247 15/9/93. Circular No. 63 SII: Donaciones para fines educacionales	
Beneficiarios:	Establecimientos educacionales básicos, medios, técnico-profesionales, SENAME.
Destino:	Infraestructura, equipamiento, capacitación docentes.
Modalidad:	Crédito tributario.
Limitaciones:	50% de la donación se considera como crédito tributario con tope copulativo de 14.000 UTM o 2% RLI.

2.2.2. Monto de donaciones registradas

La metodología de análisis consiste en la presentación del monto de donaciones registradas en cada caso, cifras que corresponden a las donaciones totales efectuadas por los privados. Luego se comparan estos montos con el gasto público social que se relaciona más directamente con las donaciones efectuadas.

a) Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (N° 18.681, art. 69)

Esta ley, promulgada en diciembre de 1987, permite a los contribuyentes descontar del pago de impuestos las sumas de dinero donadas a universidades e institutos profesionales estatales y privados reconocidos por el Estado. Tiene como objetivo financiar la adquisición de bienes inmuebles y de equipamiento o la readecuación de la infraestructura existente de dichas instituciones, así como financiar proyectos de investigación emprendidos por las mismas.

i. Donaciones totales

En el Cuadro N° 2-6 se puede apreciar la evolución en el tiempo de los montos donados a través de esta ley, según el tipo de institución beneficiada. La clasificación corresponde a las instituciones que reciben aporte fiscal (universidades tradicionales), universidades privadas e institutos profesionales privados. Las cifras están expresadas en millones de pesos de 1998.

El monto total de recursos captados por medio de esta ley durante los 11 años considerados supera los \$99.000 millones (en términos reales). Se observa que las donaciones totales anuales han ido aumentando con el transcurso de los años, ya que en 1988 ascendían a \$3.264 millones (\$ de 1998), mientras que en 1998 esta cifra es de \$14.440 millones, creciendo un 17% real anual en promedio durante los 11 años considerados. En términos desagregados este crecimiento ha sido relativamente mayor en el caso de las universidades privadas (55% real anual promedio) y de los institutos profesionales privados (57% real anual promedio), mientras que en el caso de las universidades tradicionales el crecimiento ha sido de un 14% real anual promedio.

CUADRO N° 2-6: DONACIONES A UNIVERSIDADES E INSTITUTOS PROFESIONALES
1988-1998. (MILLONES DE \$ DE 1998)

Año	Instituciones con aporte (MMS de 1998)	Universidades privadas (MMS de 1998)	I. Prof. privados (MMS de 1998)	Totales anuales (MMS de 1998)	Crecimiento real anual
1988	3.031	116	117	3.264	
1989	3.693	362	172	4.227	29,51%
1990	3.172	730	257	4.158	-1,63%
1991	2.747	1.031	1.200	4.978	19,71%
1992	5.009	1.727	606	7.341	47,47%
1993	5.348	1.426	710	7.484	1,94%
1994	5.806	2.732	1.728	10.266	37,19%
1995	6.076	3.503	2.630	12.208	18,91%
1996	8.115	4.949	2.128	15.192	24,44%
1997	9.079	5.340	1.378	15.796	3,98%
1998*	9.243	3.881	1.316	14.440	-8,58%
Total	61.319	25.795	12.241	99.355	17,29%

* Cifras provisionales.

Fuente: Ministerio de Educación, División de Educación Superior.

ii. Donaciones versus aporte fiscal directo e indirecto

Para tener una idea del orden de magnitud de los recursos captados por medio de esta franquicia, véase el Cuadro N° 2-7 que muestra el monto real de las donaciones, por un lado, y el aporte fiscal directo (AFD) y el aporte fiscal indirecto (AFI), por otro, durante el mismo período.

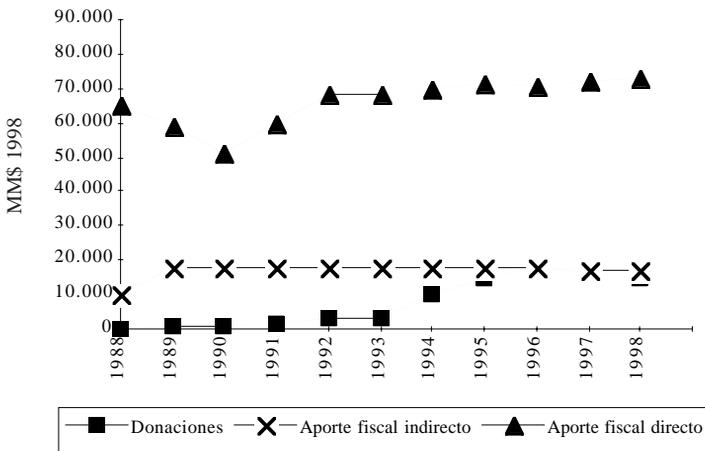
Puede apreciarse que en 1988 el monto de las donaciones acogidas a esta franquicia representaba tan sólo el 5% del AFD y un 25% del AFI, mientras que 1998 estos porcentajes prácticamente se han cuadruplicado, ya que el monto de donaciones en la actualidad corresponde a un 18% del AFD y a un 88% del AFI. Lo anterior también se visualiza en el Gráfico N° 2-8, donde se puede ver la evolución en el tiempo, en términos reales, de estas tres fuentes de financiamiento de la educación superior. Cabe destacar asimismo que las donaciones se han cuadruplicado en estos once años, mientras que el aporte fiscal directo y el indirecto se han mantenido relativamente estables en el tiempo.

CUADRO N° 2-7: DONACIONES A EDUCACIÓN SUPERIOR Y APOORTE FISCAL 1988-1998. (MILLONES DE \$ DE 1998)

Año	Donaciones (MM\$ de 1998)	Aporte fiscal directo (MM\$ de 1998)	Aporte fiscal indirecto (MM\$ de 1998)
1988	3.264	68.006	12.807
1989	4.227	59.462	17.470
1990	4.158	53.626	16.771
1991	4.978	61.011	17.310
1992	7.341	67.154	17.320
1993	7.484	67.912	17.132
1994	10.266	70.078	16.909
1995	12.208	73.300	16.876
1996	15.192	72.714	16.741
1997	15.796	76.253	16.594
1998	14.440	79.584	16.333
Total	99.355	749.100	182.264

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto.

GRÁFICO N° 2-8: EVOLUCIÓN DE LAS DONACIONES Y DEL AFD Y AFI



Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto.

Estas cifras indican la importancia que ha ido adquiriendo este mecanismo de financiamiento a lo largo del tiempo, demostrando ser una de las franquicias existentes más efectivas en cuanto a la captación de recursos privados para la educación superior.

b) Ley de Donaciones para Fines Educativos (N° 19.257, art. 3)²⁴

Esta ley, promulgada en septiembre de 1993, tiene como objetivo incentivar el aporte de la empresa privada al mejoramiento de la calidad de la educación. Otorga beneficios tributarios a las empresas que efectúen donaciones a establecimientos educacionales determinados por la misma ley.

i. *Donaciones totales*

En el Cuadro N° 2-8 se presentan las cifras globales de proyectos educativos aprobados e informados y los montos solicitados y donados durante los años 1994 a 1997 (período durante el cual ha operado la ley).

CUADRO N° 2-8: N° DE PROYECTOS Y MONTOS TOTALES SOLICITADOS, 1994- 1997

Zona geográfica	N° proyectos aprobados	Costo total proyectos (MM \$)	Donación efectiva (MM \$)	Saldo de donación pendiente (MM \$)
R.M.	543	17.350	6.305	11.045
Regiones	267	11.270	2.893	8.377
Total país	810	28.620	9.198	19.422

Fuente: Swope y Teixidó (1998).

²⁴ Las cifras sobre el impacto de esta ley corresponden al estudio efectuado por John Swope L. S. J. y Soledad Teixidó del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), con el aporte de la Fundación Ford, titulado "Inversión de la empresa privada en la educación pública en Chile" (1998). Este estudio aporta información en base a la única fuente disponible, que son los informes emitidos por cada una de las Intendencias Regionales sobre los proyectos educacionales aprobados y financiados a través de esta ley. Estos informes abarcan el período 1994-1997 inclusive. Uno de los problemas que presentan estos datos es que no contemplan un patrón común, con lo cual se dificulta la comparación y análisis regional del uso de la ley.

Durante el período de vigencia de la ley se ha aprobado un total de 810 proyectos, los cuales representan un costo total de \$28.620 millones (en pesos corrientes). Sin embargo, las donaciones efectivamente recibidas sólo ascienden a \$9.198 millones (32% del total requerido), correspondiendo a 372 proyectos que han recibido donaciones en forma parcial o total. Por tal motivo, hay un saldo pendiente de \$19.422 millones que no ha sido financiado con donaciones.

La cifra tan alta de proyectos que no ha recibido donaciones muestra que los proyectos no están siendo financiados a través de este incentivo tributario, como se esperaría. Lo anterior puede deberse a que al momento de presentar un proyecto para ser aprobado por la Intendencia Regional no se necesita contar con un donante comprometido. Además, puede haber un problema en términos de la baja calidad de los proyectos presentados por los establecimientos, o en términos de su capacidad de búsqueda de donantes.

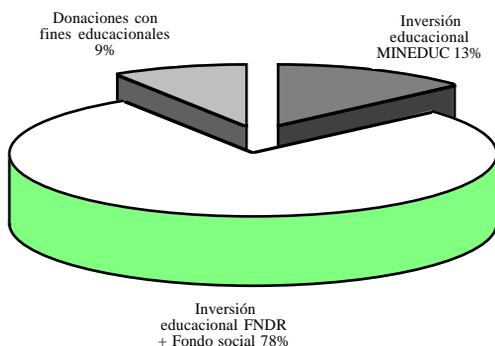
Por otra parte, los veinte proyectos con mayores donaciones recibieron en conjunto un total de \$4.100 millones, lo cual representa alrededor de un 45% del total de donaciones recibidas por todos los proyectos (\$9.198 millones). Estas cifras revelan una alta concentración de recursos en unos pocos proyectos, mientras que la gran mayoría no supera los \$23 millones en términos individuales.

ii. Donaciones versus inversión pública educacional

Con el objeto de tener una idea de la magnitud de los recursos captados por medio de esta franquicia, resulta interesante comparar el monto de donaciones efectivas con la inversión pública educacional. En el Gráfico N° 2-9 se presentan las donaciones efectivas realizadas entre 1994-1997 *versus* la inversión educacional efectuada durante el mismo período por el Ministerio de Educación, con recursos propios, y por el Ministerio del Interior a través del F.N.D.R. y del Fondo Social. Debido a las restricciones de información, no es posible analizar la evolución en el tiempo de dichas cifras.

Se aprecia que las donaciones educacionales representan el 9% del total de fuentes de financiamiento consideradas, mientras que la inversión educacional del Ministerio de Educación representa un 13% y la inversión con fondos del FNDR y del Fondo Social el 78% del total considerado. Lo anterior muestra que aun cuando ha existido un bajo porcentaje de proyectos que ha conseguido financiamiento vía donaciones, el monto de donaciones efectivas es relativamente similar a la inversión educacional realizada por el propio MINEDUC (\$9.198 millones *versus* \$13.358 millones), pero casi 9 veces menor que la inversión educacional efectuada con el FNDR y el Fondo Social.

GRÁFICO N° 2-9: DONACIONES CON FINES EDUCACIONALES *VERSUS* INVERSIÓN PÚBLICA EDUCACIONAL, 1994-1997



Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto.

A partir de los antecedentes anteriores, se concluye que es necesario promover o incentivar más la necesidad de esta franquicia en el ámbito nacional y especialmente en regiones, ya que durante los años 1994 a 1997 sólo han sido financiados alrededor de la mitad de los proyectos aprobados e informados. Asimismo, llama la atención que ningún organismo público o institución privada se haga cargo de su promoción e incentivo, ni que tampoco haya una sistematización y evaluación de su impacto. El Ministerio de Hacienda y el de Economía debieran dar señales claras que demuestren el interés en incentivar su uso.

En cuanto a los donantes, al igual que Swope y Teixidó (1998), creemos que debiera estudiarse la factibilidad de diseñar mecanismos de incentivos tributarios a las personas naturales para incorporarlas a la ley, lo cual permitiría aumentar la participación de los privados en el financiamiento de los establecimientos educacionales. Esta materia requiere analizar en profundidad los mecanismos de acceso y control necesarios para su funcionamiento²⁵.

²⁵ Por ejemplo, la ley debiera contemplar que los establecimientos favorecidos no discriminen en favor de los donantes por medio de una rebaja en la matrícula en el caso en que ellos sean apoderados del colegio al cual efectuaron la donación. De algún modo esta situación ya está contemplada en la ley actual, puesto que se estipula que el proyecto educativo no puede discriminar en favor de los donantes o de los trabajadores de éstos, ni interferir en las funciones y deberes encomendados a su personal docente y directivo por el administrador del establecimiento donatario.

c) Ley de Donaciones Culturales (N° 18.985, art. 8)

La Ley de Donaciones Culturales, más conocida como ‘Ley Valdés’, es un instrumento legal que estimula la intervención privada en el financiamiento de proyectos artísticos y culturales. Fue aprobada en junio de 1990 e implementada a partir de 1991.

Según esta Ley, pueden presentar proyectos para su calificación las universidades e institutos profesionales reconocidos por el Estado, las bibliotecas públicas y las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, cuyo objeto exclusivo sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte. En esta categoría se incluyen las organizaciones comunitarias funcionales que orienten sus actividades a los fines ya expuestos.

Las donaciones sólo pueden destinarse a proyectos aprobados previamente por el Comité Calificador de Donaciones Culturales Privadas, organismo integrado por el Ministro de Educación, el presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados y el presidente de la Confederación Nacional de la Producción y del Comercio y un representante del Consejo de Rectores.

Al igual que en el caso de la Ley de Donaciones para Fines Educativos, el Comité Calificador puede aprobar un proyecto sin que éste tenga asegurados el financiamiento y los donantes. Sin embargo, este organismo establece un plazo perentorio de dos años para su ejecución. De este modo, no está garantizado que el proyecto se materialice, ya que ello dependerá en definitiva de la aparición de un donante que esté dispuesto a financiarlo.

Es así como según los antecedentes manejados hasta julio de 1994 por la Secretaría Técnica del Comité Calificador de Donaciones, sólo el 14% de los montos totales aprobados por el Comité habían concretado recursos de empresas privadas. Lamentablemente, esta cifra no se dispone más actualizada, lo cual permitiría ver la evolución en el tiempo de dicho porcentaje.

i. Donaciones totales

En el Cuadro N° 2-9 se presentan algunos datos bastante generales que se obtuvieron a través de la Secretaría Ejecutiva del Comité Calificador de Donaciones Culturales, correspondientes al período 1991-1998. En éste se aprecia el crecimiento del número de proyectos y del monto de las donaciones, aun cuando ha existido una baja en los montos de los últimos dos años. En términos reales, el monto global de recursos captados desde 1991 a 1998 asciende a \$11.625 millones (en pesos de 1998).

CUADRO N° 2-9: N° DE PROYECTOS Y MONTOS DE DONACIONES, 1991-1998

Año	N° de proyectos aprobados	Donaciones nominales (MM \$)	Donaciones reales (MM \$ de 1998)	Variación real anual (%)
1991	70	390	733	
1992	50	777	1.265	72,6
1993	40	652	942	-25,6
1994	66	473	613	-34,9
1995	76	972	1.164	89,9
1996	163	2.748	3.066	163,3
1997*	153	1.700	1.787	-41,7
1998*	144	2.055	2.055	15,0
Total	762	9.767	11.625	53,1

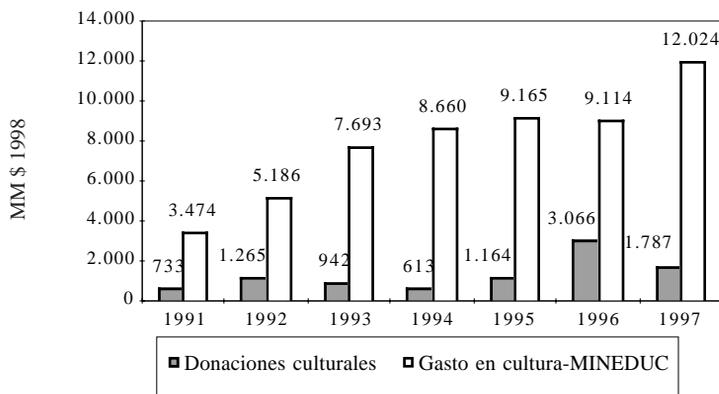
* Cifras provisionales.

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Comité Calificador de Donaciones Culturales.

ii. Donaciones versus gasto público cultural

Para tener una idea del orden de magnitud de los montos captados vía estas donaciones, en el Gráfico N° 2-10 se comparan estas cifras con los gastos efectuados por el Ministerio de Educación en el área cultural. Esto incluye a la DIBAM, el FONDART, Fondo del Libro y la División de Cultura. La comparación se ha efectuado en base al presupuesto de cultura ejecutado por el MINEDUC en \$ de 1998.

GRÁFICO N° 2-10: DONACIONES CULTURALES VS. GASTO CULTURAL DEL MINEDUC



Fuente: Ministerio de Educación.

En términos globales, el gasto cultural efectuado por el MINEDUC entre los años 1991 y 1997 es equivalente a \$55.315 millones, mientras que las donaciones durante el mismo período son cinco veces menor (\$11.625 millones). Con respecto a la evolución en el tiempo, las donaciones han crecido en promedio un 53% real anual en comparación con un 25% real anual del gasto cultural.

2.2.3. Monto de recursos privados captados a través de las donaciones

Las estimaciones presentadas en la sección anterior sobre el monto total de donaciones registradas permiten dimensionar el caudal de recursos que se ha adicionado al sector educacional y cultural desde la entrada en vigencia de dichas franquicias. Es así como la suma agregada de las donaciones acogidas a estas tres leyes asciende aproximadamente a \$120.000 millones en términos reales²⁶.

Sin embargo, sólo un porcentaje de este total de recursos corresponde a recursos efectivamente aportados por los privados, ya que el resto corresponde a ‘renuncia fiscal’ o ingresos tributarios dejados de recibir a raíz de las franquicias tributarias otorgadas. Esto se debe a que, en el caso de estas franquicias, los privados tienen la posibilidad de considerar como crédito tributario el 50% de la donación y, en el caso de la Ley de Donaciones a las Universidades, se puede rebajar como gasto de la renta el 50% restante. Así, por cada \$100 donados, el sector privado sólo tiene que desembolsar \$50 —en el caso de la Ley de Donaciones Culturales—, ya que los \$50 restantes es ahorro tributario, que en definitiva es aportado por el fisco. En el caso de la ley de Donaciones a las Universidades y de la Ley de Donaciones con Fines Educativos, los privados desembolsan en términos netos sólo \$42,5 por cada \$100 donados (\$50 producto del crédito tributario otorgado y \$7,5 correspondientes al 15% de los \$50 restantes que se rebajan de impuestos)²⁷.

Por tal motivo, en esta sección se presentan cifras sobre el monto total de ‘renuncia fiscal’ por concepto de donaciones de los últimos tres

²⁶ \$99.355 millones correspondientes a la Ley de Donaciones a las Universidades, \$9.198 millones de la Ley de Donaciones con Fines Educativos, y \$11.625 millones de la Ley de Donaciones Culturales.

²⁷ Sin embargo, hay que considerar que al momento de donar el privado debe desembolsar el total del monto de la donación y sólo percibe los beneficios de la franquicia al momento de pagar los impuestos. Esto implica que existirá un costo financiero debido al desfase de tiempo entre el desembolso de los recursos y el beneficio tributario de las franquicias.

años, lo que permite estimar el monto de recursos efectivamente aportados por los privados en igual período. Para ello, se utilizan cifras del Servicio de Impuestos Internos sobre el monto total de crédito tributario otorgado por concepto de estas tres franquicias durante los años 1995 a 1997.

a) Concepto de ‘renuncia fiscal’ (*‘tax expenditures’*)

En el sistema de contabilidad fiscal existente en algunos países como Estados Unidos se utiliza el concepto de ‘renuncia fiscal’ (o *‘tax expenditures’*) para referirse a los ingresos tributarios que el fisco deja de recibir cada año debido a la existencia de franquicias o exenciones tributarias que favorecen a determinados sectores económicos o sociales, tales como las IPSFL.

Al respecto, en el año tributario 1998 la declaración de impuestos permitía en Chile registrar 10 ítems de créditos tributarios por impuestos para el caso del impuesto global complementario y del impuesto de 1ª categoría respectivamente, entre los cuales se encuentran los correspondientes a la Ley de Donaciones a Universidades, a la Ley de Donaciones Culturales y la Ley de Donaciones con Fines Educativos²⁸.

En relación con este punto, hay que destacar que en el caso chileno no se cuenta con información sistemática sobre el monto total de recursos correspondiente a ‘renuncia fiscal’ movilizados cada año y, en particular, tampoco se cuenta con estadísticas de este tipo respecto de las franquicias a las IPSFL. Esto impide tener un conocimiento cabal del rendimiento de tales franquicias y, por tanto, estimar su efectividad y adoptar políticas de incentivos tributarios más generosos.

A pesar de lo anterior, se dispone de cifras entregadas por el Servicio de Impuestos Internos (S.I.I.) sobre el monto total de crédito tributario otorgado por concepto de donaciones durante los años tributarios 1996, 1997 y 1998, las cuales se presentan a continuación.

b) Renuncia fiscal por crédito tributario a las donaciones

El Cuadro N° 2-10 contiene las cifras entregadas por el Servicio de Impuestos Internos sobre el monto total de crédito tributario otorgado por

²⁸ Además, existen otros créditos no relacionados con franquicias a las IPSFL, tales como el crédito por renta de fondos mutuos, crédito de fomento forestal, crédito por ahorro neto positivo (N° 4 letra B art. 57 bis), crédito por inversiones en el exterior, etc.

concepto de donaciones durante los años 1995, 1996 y 1997. Se incluye el crédito por donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (Ley N° 18.681), por donaciones para Fines Culturales (Ley N° 18.985) y por donaciones para Fines Educativos (Ley N° 19.247)²⁹.

CUADRO N° 2-10: CRÉDITO TRIBUTARIO POR CONCEPTO DE DONACIONES, 1995-1997.
CIFRAS EN \$ DE 1998

	1995	1996	1997
	MM\$	MM\$	MM\$
IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO (IGC)**			
Crédito por donaciones para fines culturales			95
Crédito por donaciones a universidades			724
TOTAL CRÉDITO POR IGC	590	1.489	818
IMPUESTO DE 1ª CATEGORÍA			
Crédito por donaciones para fines culturales	573	765	1.172
Crédito por donaciones a Universidades	4.652	6.133	11.983
Crédito por donaciones para fines educacionales	1.543	1.439	2.216
TOTAL CRÉDITO POR IMPTO. 1ª categoría	6.768	8.338	15.371
TOTAL CRÉDITO OTORGADO (IGC + 1ª categoría)	7.358	9.827	16.189
Recaudación total (IGC + 1ª categoría)	801.410	906.952	931.053
Crédito como % de la recaudación	0,9%	1,1%	1,7%

** Para los años 1995 y 1996 no se dispone, en forma separada, de información sobre el crédito al impuesto global complementario por donaciones a universidades y por donaciones para fines culturales, ya que en esos años se declaraban en forma conjunta.

Fuentes: Servicio de Impuestos Internos, Subdirección de Estudios; Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.

Se observa que el monto total de crédito otorgado ha aumentado a más del doble desde 1995 a 1997 (de MM\$7.358 a MM\$16.189), lo cual se debe al incremento del crédito al impuesto de 1ª categoría. Por otra parte, se aprecia que más de un 90% del total del crédito corresponde a crédito al impuesto de 1ª categoría, es decir, crédito otorgado por donaciones de las empresas.

Con el objeto de tener una idea de la magnitud de los recursos a los cuales el fisco ha renunciado, en el mismo cuadro se presentan los montos de recaudación tributaria por concepto del impuesto global complementario

²⁹ Hay que destacar que las cifras entregadas sólo corresponden al monto de crédito tributario otorgado, el cual se concede sobre el 50% del monto de la donación total. Por lo tanto, en las cifras no se incluyen los montos rebajados como gastos de la renta imponible correspondientes al 50% restante (lo cual se permite en el caso de la Ley de Donaciones a las Universidades y de la Ley de Donaciones con Fines Educativos).

(IGC) y del impuesto de 1ª categoría. Destaca el bajo porcentaje que representa el monto de crédito otorgado en relación con la recaudación de estos impuestos, ya que tan sólo constituye alrededor de un 1% del monto total recaudado.

c) Estimación del monto de recursos privados captados a través de las donaciones a universidades e institutos profesionales y de las donaciones culturales (1995 a 1997)

A partir de los antecedentes sobre el monto total de crédito tributario otorgado es posible estimar de manera aproximada el monto de los recursos netos aportados por los privados. Esta estimación es la siguiente:

Recursos netos privados = Donaciones totales - Crédito tributario

Dicha información permite estimar qué porcentaje del monto de las donaciones proviene de 'renuncia fiscal' y qué porcentaje proviene de recursos netamente privados. Lamentablemente, la información disponible no permite hacer estas estimaciones para todos los años, ni tampoco para las tres franquicias analizadas. Por lo tanto, sólo se presentan estimaciones en el caso de la Ley de Donaciones a Universidades e Institutos Profesionales y de la Ley de Donaciones Culturales para los años 1996 a 1997.

i. Recursos privados captados a través de las donaciones a universidades e institutos profesionales

A partir de los antecedentes disponibles se ha estimado el monto de los recursos netos privados captados por medio de esta franquicia durante los años 1995 a 1997 (véase Cuadro N° 2-11)³⁰.

En términos globales, la estimación indica que de los \$43.196 millones (en pesos de 1998) donados durante los años 1995 a 1997, \$25.329 millones (59%) corresponden a crédito tributario otorgado o renuncia fiscal, mientras que el 41% restante, es decir \$17.867 millones, son recursos netamente privados que han salido de los bolsillos de los donantes.

³⁰ Hay que considerar que existe cierto desfase entre la aprobación de las donaciones para efectos tributarios y la entrega efectiva de los montos a los donatarios. Esto trae como consecuencia que en un año en particular el crédito tributario se otorgue sobre el monto aprobado, independientemente de que se ejecute la donación ese mismo año. Por tal motivo, el análisis para un año en particular no es del todo preciso.

CUADRO N° 2-11: RECURSOS NETOS PRIVADOS. DONACIONES A LAS UNIVERSIDADES E INST. PROF. 1995 A 1997

	1995 MM\$	1996 MM\$	1997 MM\$	Total MM\$
Donaciones a las universidades	12.208	15.192	15.796	43.196
Crédito tributario por donaciones a U.	5.173	7.449	12.707	25.329
Crédito al impuesto global complementario*	521	1.316	724	2.561
Crédito al impuesto de 1ª categoría	4.652	6.133	11.983	22.768
Recursos netos privados (donaciones-crédito)	7.035	7.743	3.089	17.867

* Las cifras de 1995 y 1996 corresponden a estimaciones debido a que durante esos años el crédito por donaciones a universidades y para fines culturales se declaraban en forma conjunta.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Servicio de Impuestos Internos.

ii. Recursos privados captados a través de las donaciones culturales

En el Cuadro N° 2-12 se puede apreciar la misma estimación anterior, pero para el caso de las donaciones culturales acogidas a la Ley Valdés durante los años 1995 a 1997³¹.

CUADRO N° 2-12: RECURSOS NETOS PRIVADOS. DONACIONES CULTURALES 1995 A 1997

	1995 MM\$	1996 MM\$	1997 MM\$	Total MM\$
Donaciones culturales	1.164	3.066	1.787	6.017
Crédito tributario por donaciones culturales	642	938	1.267	2.847
Crédito al impuesto global complementario*	69	173	95	337
Crédito al impuesto de 1ª categoría	573	765	1.172	2.510
Recursos netos privados (don. crédito)	522	2.128	520	3.170

* Las cifras de 1995 y 1996 corresponden a estimaciones debido a que durante esos años el crédito por donaciones a universidades y para fines culturales se declaraban en forma conjunta.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Servicio de Impuestos Internos.

³¹ Al igual que en el caso anterior, hay que considerar que existe cierto desfase entre la aprobación de las donaciones para efectos tributarios y la entrega efectiva de los montos a los donatarios.

En términos globales, la estimación indica que de los \$6.107 millones (en pesos de 1998) donados durante los años 1995 a 1997, \$2.847 millones (47%) corresponden a crédito tributario otorgado o renuncia fiscal, mientras que el 53% restante, es decir \$3.170 millones, son recursos netamente privados que han salido de los bolsillos de los donantes.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones del trabajo se presentan en dos ámbitos. Por una parte, se sintetiza el análisis desarrollado, considerando hasta qué punto la evidencia empírica analizada puede avalar el modelo teórico-conceptual sobre la economía de las donaciones. Por otra parte, se plantea cuáles son las tendencias de las donaciones acogidas a franquicias tributarias en el caso chileno.

En relación a las recomendaciones del trabajo, éstas se centran principalmente en formulaciones para ampliar y flexibilizar el sistema chileno de franquicias para las IPSFL.

3.1. Conclusiones

1) *En general puede afirmarse que el nivel de las donaciones está asociado a los incentivos tributarios disponibles, el nivel de ingresos del donante, y variables propias del donante.*

Como el lector podrá recordar, en la primera sección del trabajo se planteó, a partir de la revisión de la literatura internacional sobre el tema, un modelo teórico/conceptual que relaciona el nivel de donaciones con una serie de variables explicativas para formalizar la relación entre las donaciones y cuatro parámetros principales, que agrupan diversas variables:

- *Incentivos tributarios (que afectan el 'precio' de la donación).* Los datos para Estados Unidos presentados en la sección II muestran que las personas itemizan sus declaraciones de impuestos con el objeto de hacer uso de las franquicias disponibles y, de este modo, lograr un precio menor por la donación realizada. Es así como la proporción del ingreso del hogar donado por los contribuyentes que itemizan es significativamente mayor que en el caso de los que no itemizan, incluso para un mismo tramo de ingresos. Esto indica que la mayor contribución relativa de los itemizadores no sólo se debe al mayor nivel de ingresos de éstos, sino que también a la posibilidad

de deducir de impuestos las donaciones efectuadas. Del mismo modo, se pudo apreciar que ante cambios en la legislación sobre las franquicias, como el ocurrido en 1986 en EE.UU., los contribuyentes reaccionan ajustando a la baja el nivel de donaciones efectuadas cuando les aumenta el precio de la donación, y al alza, cuando les disminuye el precio de la donación.

- *Nivel de ingresos del donante.* De acuerdo a los antecedentes revisados, en Estados Unidos la disposición a donar para todos los contribuyentes es de un 1,7% de los ingresos del hogar, siendo el ingreso promedio equivalente a US\$37.000 anuales. Esta proporción llega a un 2,6% en el caso de hogares con ingresos sobre US\$53.000. Por otra parte, los modelos econométricos presentados muestran que, controlando por el resto de las variables, el nivel de donaciones aumenta en la medida que aumenta el nivel de ingresos de las personas.
- *Variables propias del donante.* Tal como se describe al inicio de la sección II, algunas características propias de los donantes inciden fuertemente en su disposición a donar. En el caso canadiense, se constató que personas de escasos recursos eran más propensas a donar a instituciones religiosas o asistenciales. Incluso se ha constatado en ese país que las donaciones religiosas no responden necesariamente a cambios en los incentivos tributarios. En el caso norteamericano, por otro lado, se observó que las personas de mayores niveles educacionales tienden a donar preferentemente a fines culturales o educación superior.
- *Transferencias públicas.* Si bien la literatura internacional revisada en la sección I del trabajo señala que en Estados Unidos se ha comprobado un desplazamiento entre donaciones y transferencias públicas sociales, la magnitud de este efecto dependerá del grado de sustitución de los servicios ofrecidos por el gobierno y por los privados.

2) *A pesar del importante incremento que ha tenido el uso de las franquicias tributarias en Chile, es posible afirmar que éstas son bastante acotadas en cuanto a los fines posibles de imputar. La franquicia para donaciones con fines educacionales es la más restrictiva.*

Los datos presentados en la sección II del trabajo permiten concluir que las donaciones acogidas a franquicias han adicionado cerca de \$120.000 millones desde su entrada en vigencia. Más de un 80% del monto anterior proviene de donaciones a la educación superior, cuyos recursos han crecido en un 20% real anual en diez años.

Por su parte, las donaciones con fines educacionales acumulan menos de un 8% del total de donaciones. En esta modalidad las personas naturales no pueden hacer uso efectivo de esta franquicia. En las donaciones con fines educacionales se observó que hay una alta proporción de proyectos de donación que no son finalmente financiados, habiendo sido aprobados técnicamente.

Las franquicias que genera un crédito tributario benefician principalmente a instituciones que trabajan en el ámbito de la educación, cultura y atención de menores. Con respecto a las franquicias que generan una rebaja a la base imponible, se desconoce la magnitud de los recursos que éstas movilizan; pero en este caso la legislación es menos restrictiva respecto del tipo de instituciones a las cuales beneficia esta modalidad.

Recomendaciones

1) *Ampliar los ámbitos de aplicación de las franquicias actuales a las actividades filantrópicas en general, o al menos a la filantropía social en las áreas de salud, vivienda, ancianos y prevención de la drogadicción.* Un problema de equidad se origina en el hecho de que existen franquicias para algunas áreas de actividades filantrópicas, pero no para otras. Esto podría subsanarse creando una franquicia general para toda institución filantrópica. Una posibilidad más restringida sería ampliar la cobertura de los donatarios especificados en el D.L. 3.063, a una franquicia que otorgue crédito tributario del estilo de la Ley de Donaciones con Fines Educacionales.

Una dificultad operativa que habría que abordar es la acreditación de las instituciones. En este sentido, vale la pena tener presente que, según la experiencia internacional, las instituciones sin fines de lucro tienen en general la facilidad de constituirse en donatarias de empresas y personas que usan las franquicias disponibles. En estos casos no se produce una doble acreditación, ya que las instituciones calificaron como potenciales donatarias, ya sea como modalidad 501(c)(3) en Estados Unidos o *charities* en Gran Bretaña o Canadá, y por lo tanto no se distingue si las donaciones van a financiar inversión o gastos de operación, o bien favorecen a IPSFL que trabajan con ancianos o en el área de la salud.

2) *Sistematizar la información sobre recursos movilizados por franquicias tributarias en la línea del concepto de 'tax expenditure'*. La proposición consiste en introducir en el sistema de contabilidad fiscal una cuenta en la cual se especifique el monto total de la 'renuncia fiscal' (o 'tax expenditure') que el Estado hace cada año. Este es un objetivo de transparencia pública, que redundaría en que el gobierno debería incorporar en su cuenta pública del gasto social los 'aportes' que el Estado hace a las IPSFL a través de renuncia fiscal. De esta forma, el gobierno *internaliza* un esfuerzo fiscal que se está haciendo y comienza a integrarlo como parte explícita de su gestión.

En Chile hay una variedad de renunciaciones fiscales por diversos conceptos³², al igual que en muchos países del mundo. Lo que aquí se propone es llevar una estimación adecuada del costo de las mismas, con el fin, al menos, de contabilizar las renunciaciones que correspondan dentro del ámbito social. No todos los créditos tributarios en Chile corresponden a franquicias para las IPSFL, y lo más probable es que éstas representen una fracción del total. A modo de referencia puede considerarse que en Estados Unidos, en 1993, los *tax expenditures* relacionados con contribuciones a instituciones de caridad alcanzaron un 4% del total de *tax expenditures* para el país.

3) *Permitir que las personas naturales puedan utilizar las franquicias de la ley de fines educacionales*. A partir de los antecedentes del estudio, se concluye que las personas naturales contribuyen por sobre el 60% de las donaciones privadas en su conjunto. Esto lleva a pensar que una manera de aumentar significativamente los recursos por concepto de donaciones es facilitando el uso de las franquicias por parte de las personas, y en algunos casos igualando las franquicias disponibles para empresas a las personas naturales. Tal como se mencionó previamente, la Ley de Donaciones con Fines Educacionales tiene rigideces bastante mayores que las de las otras dos franquicias existentes. Se desconoce qué razón tuvo el legislador para restringir una ley con fines educacionales con respecto a otra de fines culturales, siendo que ambas entraron en vigencia en un período más o menos similar y con objetivos similares.

Por lo tanto, se propone ampliar el uso de la franquicia educacional a personas naturales, al igual que la ley de fines culturales. Para demostrar el impacto que tendría esta propuesta se ha realizado una simulación utilizando los parámetros obtenidos en el presente estudio.

³² En el año tributario 1998, la declaración de impuestos permitía registrar 10 ítems de créditos tributarios por impuestos para el global complementario y otros 10 ítems de créditos imputables al impuesto de primera categoría.

SIMULACIÓN DE AMPLIACIÓN DE FRANQUICIAS DE LEY 19.247 A PERSONAS NATURALES
(\$MILLONES 1998)

Disposición a donar % ingresos	% hogares que donan	
	30%	15%
4	59.854	29.927
2	34.397	17.198
1	21.668	10.834
0,25	5.417	2.708
0,15	3.250	1.625

La simulación se basa en la distribución de los contribuyentes en cada tramo de la tasa de impuesto, a los que se les ha supuesto un ingreso correspondiente a la mitad del tramo. La simulación considera las tasas marginales de impuestos y las cantidades a rebajar. Tal como se aprecia, se realizaron diversas sensibilizaciones considerando distintas disposiciones a donar³³ y diferentes proporciones de hogares donantes. Los parámetros de sensibilización se obtuvieron del presente estudio. Es interesante notar que la Ley de Donaciones con Fines Educativos, de acuerdo a la información disponible, movilizó \$9.198 millones en los cuatro años de operación. En el caso más conservador, el rendimiento simulado obtenido de ampliar esta franquicia sería de \$1.625 millones, es decir en cuatro años se aumentaría en casi un 60% los recursos que actualmente se movilizan con la misma disposición.

4) *Autorizar instancias de intermediación en los sistemas de franquicia.* Una de las preocupaciones recurrentes en los diversos sistemas de franquicias revisados es la posible concentración de donatarios que hacen uso de estos beneficios. En efecto, en Gran Bretaña y Canadá, las instituciones de filantropía suelen mostrar una distribución concentrada de los ingresos, es decir, unas pocas instituciones acumulan una proporción amplia del total de recursos. En el caso chileno no se disponen de antecedentes similares, sin embargo, algunos datos preliminares señalan que al menos en el caso de las donaciones con fines educativos éstas se concentran en la Región Metropolitana.

³³ Las disposiciones a donar más bajas, de 0,25% y 0,15%, corresponden a la realidad chilena. La proporción de 15% de los hogares considerados como donantes considera la situación chilena.

Una manera posible de subsanar este problema es permitir la creación de instancias de intermediación en la gestión de uso de las franquicias, para colaborar en la promoción de las franquicias a instituciones de poca capacidad administrativa y escasos recursos humanos. Estas instituciones intermediarias podrían financiarse con una parte de los recursos capturados como donación.

5) *Adecuar la institucionalidad filantrópica*. A partir de la experiencia internacional se puede apreciar que la institucionalidad de la filantropía chilena tiene importantes limitaciones de escrutinio público, transparencia y operatividad.

El Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia no tiene la capacidad institucional de fiscalizar las fundaciones y corporaciones, ni tampoco de sistematizar la información en relación a recursos movilizables, prestaciones y otros. Por lo tanto, su labor se concentra principalmente en una evaluación *ex ante* de los méritos legales de una institución que solicita personalidad jurídica.

Por su parte, las instituciones que deben aprobar o visar los proyectos de donaciones, tales como el Ministerio de Educación, municipios y otros, aun cuando tienen una labor de revisión *ex ante* de esos proyectos, no analizan el impacto de los mismos. A su vez, en general, estas instituciones tampoco tienen capacidad para promover el uso de estas franquicias.

Finalmente, el Departamento de Coordinación Interinstitucional de MIDEPLAN ha realizado importantes catastros de organizaciones no gubernamentales en Chile y diversos estudios puntuales sobre el tercer sector. Sin embargo, no está dentro de sus funciones y capacidades el llevar una cuenta pública del sector filantrópico.

La proposición consiste en estructurar, en alguna de las instituciones existentes, el desarrollo de una instancia de sistematización y fiscalización global del sector que permita tener una cuenta pública del mismo. De esta manera, el propio sector público se hace acreedor de mayor confianza en el sector filantrópico, y eventualmente mejorará su disposición hacia los sistemas de franquicias, ya que existirá mayor certeza de un seguimiento sistemático. Por otra parte, el público general también confiará más en el sistema.

En Gran Bretaña, la *Charities Commission* se constituye prácticamente en una superintendencia de instituciones filantrópicas encargada de “dar fe pública de la integridad de las *charities*”. Ésta no sólo otorga el status de *charity* sino que también realiza auditorías en casos de reclamos calificados. En Canadá, *Revenue Canada* no sólo lleva el detalle del uso de las franquicias disponibles, sino también promueve el acceso a las mismas.

ANEXO

DESCRIPCIÓN DE LOS REGÍMENES DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS
A NIVEL INTERNACIONAL**1. Descripción y análisis de las exenciones y franquicias
tributarias en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra**

A continuación se detallan las exenciones y franquicias en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra con el objeto de tener una visión general sobre la política de incentivos tributarios y el marco regulatorio existente en los países desarrollados. Los países elegidos se caracterizan por una larga tradición filantrópica y un alto grado de desarrollo de las instituciones privadas sin fines de lucro como mecanismo de apoyo a la labor desarrollada por el Estado. Además, estos tres países son los que cuentan con una mayor cantidad de información y estadísticas sobre las franquicias tributarias y su impacto económico, por lo que han servido de base para gran parte del análisis efectuado a lo largo de este estudio.

1.1. Canadá¹

1.1.1. Tipos de instituciones

Bajo el *Canadian income tax*, sólo las organizaciones registradas pueden otorgar *official tax receipts* a cambio de las donaciones efectuadas por los donantes.

Se entiende por organizaciones sin fines de lucro a toda organización que esté conformada y opere para cualquier otro fin que no sea la obtención de utilidades, a diferencia de las instituciones de caridad (*charities*), las cuales son organizaciones que están constituidas y operan con motivos benéficos. El concepto global de *charity* opera por medio de la jurisprudencia (*case law*), es decir, no existe una definición única en la legislación, por lo que el sistema es bastante similar al inglés.

La estructura del sistema está concebida de manera tal de prevenir que los fondos de beneficencia se filtren hacia actividades que no tengan relación con fines caritativos, ya que, por ejemplo, está estrictamente reglamentado el uso de fondos para actividades benéficas que se desarrollen fuera del país.

¹ Véase C. Juneau (1996).

Hay tres tipos de instituciones registradas:

- *organizaciones de caridad* (charitable organizations): generalmente se dedican directamente a actividades benéficas.
- *fundaciones públicas*: la mayoría se dedica a financiar a otras organizaciones de caridad.
- *fundaciones privadas*: generalmente financiadas o conformadas por personas ligadas al tercer sector.

Las organizaciones registradas que no cumplen con la normativa imperante sufren el riesgo de perder su status, lo cual, aun cuando parece ser bastante riguroso, en la práctica sólo se realiza en los casos más calificados y después de varias instancias y multas intermedias.

1.1.2. Franquicias tributarias a los donantes

Las personas que efectúen donaciones a las organizaciones de caridad registradas pueden usualmente obtener un recibo tributario de la donación realizada, dependiendo de la forma de obtención de fondos utilizada por la institución. Una donación constituye en términos legales una transferencia voluntaria de la propiedad sin retribución.

De este modo, los donantes individuales pueden usar estos recibos como crédito tributario para el pago de sus impuestos. El crédito federal y provincial combinado alcanza aproximadamente un 25% de los primeros \$200 donados y un 44% del resto. Por su parte, las empresas obtienen una deducción de impuesto. Tanto en el caso de los donantes individuales como en el de las empresas existe un límite de un 20% del monto de ingreso que es posible reclamar cada año, pudiéndose guardar el porcentaje no utilizado para años posteriores.

En la actualidad (1996) se ha establecido un sistema combinado de incentivos tributarios a través de la creación de *crown agencies*. Estas agencias tienen como objetivo dedicarse a conseguir fondos para ciertas instituciones de caridad, permitiendo a los donantes reclamar el monto de su donación hasta el equivalente a un 100% de su ingreso, a diferencia del tope de 20% estipulado para las donaciones a las instituciones de caridad registradas. Estas agencias han sido creadas por estatutos y tienen como finalidad financiar ciertos sectores específicos, tales como escuelas y hospitales, que de otro modo tendrían que financiarse a través de un aumento en los escasos fondos públicos asignados.

1.2. Estados Unidos²

1.2.1. Tipos de instituciones

El tipo de organizaciones exentas del impuesto federal al ingreso abarca desde el sector filantrópico tradicional (religión, educación, medicina, ciencia y otros propósitos caritativos) hasta ciertas organizaciones que están menos relacionadas con la filantropía (asociaciones civiles, organizaciones laborales, organizaciones agrícolas, clubes recreativos sin fines de lucro, entre otros). Los conceptos legales de institución de caridad (*charity*) y el de ‘propósitos caritativos’ de este país están basados en la tradición legal angloamericana.

El Tax Code de 1986 y el USA Treasury Regulations describen una extensa lista de organizaciones específicas que generalmente están exentas del pago del impuesto federal al ingreso. Gran parte de estas exenciones favorece a un tipo muy específico de organizaciones y bajo ciertas circunstancias.

En contraste, una disposición en particular, la disposición 501(c)(3), se aplica a una amplia gama de organizaciones de caridad. Esta disposición conforma el centro de una serie de leyes que regulan las exenciones y franquicias tributarias. Las organizaciones descritas en esta sección son de gran relevancia, ya que por un lado están exentas del pago de impuestos federales y, por otro lado, se les permite recibir donaciones que son deducibles como gasto tributario.

Existe una subclase de organizaciones de la sección 501(c)(3), denominadas ‘fundaciones privadas’, las cuales están sujetas a una serie de disposiciones adicionales. En caso de que no se cumplan dichas disposiciones, las organizaciones se arriesgan a la aplicación de impuestos adicionales que pueden llegar a ser de considerable magnitud. Así, mediante la sección 501(c)(3) todas las organizaciones son tratadas como fundaciones privadas, a menos que califiquen dentro de la clase enumerada de organizaciones denominadas comúnmente como organizaciones públicas de caridad (*public charities*).

Además de las organizaciones exentas del pago de impuesto federal al ingreso que son parte de la sección 501 (c)(3), hay una gran cantidad de otras organizaciones que están exentas a través de disposiciones del Tax Code. En general, las donaciones efectuadas a estas instituciones no son deducibles como gasto de la renta imponible, por lo que reciben menos

² Véase The International Center for Non-Profit Law (ICNL) (1995).

beneficios tributarios que las organizaciones de la sección 501 (c)(3). Entre estas organizaciones se encuentran ciertas organizaciones sociales dedicadas a impulsar iniciativas legislativas, organizaciones laborales, organizaciones agrícolas, clubes sin fines de lucro y otras.

1.2.2. Franquicias tributarias a los donantes

Como ya se ha explicado, hay una amplia lista de organizaciones que están exentas en el pago del impuesto federal al ingreso. Sin embargo, el hecho que califiquen como tales no implica necesariamente que las contribuciones y donaciones que reciban sean rebajables como gastos de la renta imponible del donante.

Las donaciones serán rebajables como gasto de la renta imponible del donante sólo si han sido efectuadas a cierto tipo de organizaciones exentas, generalmente aquellas que sirven a propósitos públicos y que son consideradas como de caridad o sin fines de lucro (*charitable*), con el amplio significado que tiene este término en la legislación norteamericana.

Además de las limitaciones en cuanto al tipo de institución que otorga este tipo de franquicias, hay ciertos límites bastante complejos al monto máximo que es posible rebajar como gasto de la renta en un determinado año. En términos globales, las personas no podrán rebajar como gasto más del 50% del ingreso bruto ajustado en un determinado año, mientras que para las empresas este máximo es de un 10%. No obstante, este límite es tan sólo de un 30% en el caso de donaciones efectuadas por las personas a fundaciones privadas (límite que varía dependiendo del tipo de donación efectuada), con la excepción de las donaciones a las fundaciones operativas. Generalmente cuando los montos exceden estos límites, se permite considerarlos en la rebaja de la base imponible de los años subsecuentes, bajo ciertas limitaciones.

Las donaciones y contribuciones que se pueden considerar como gasto tributario son generalmente las que son efectuadas para el uso de las organizaciones exentas bajo la sección 501 (c)(3) (excepto las organizaciones que se dedican a la seguridad ciudadana), entidades gubernamentales (si utilizaran los fondos sólo para propósitos públicos) y, bajo ciertas circunstancias, *veteran organizations*, sociedades fraternales o compañías de cementerios. Las últimas tres categorías son bastante minoritarias en cuanto a la cantidad de donaciones efectuadas en comparación con las donaciones totales en este país.

La ley especifica una serie de disposiciones adicionales para el tratamiento tributario de las donaciones efectuadas a las organizaciones de cari-

dad. Tales disposiciones poseen dos características generales: un sesgo favorable a las donaciones a *public charities* en vez de a fundaciones privadas, y las diferencias en el tratamiento tributario que se les da a las donaciones en dinero y a las donaciones en bienes. Las reglas que favorecen a las donaciones a *public charities* incluyen preferencia por las donaciones a las organizaciones con amplio apoyo público y, presumiblemente, con una mayor cantidad de informes públicos. El distinto tratamiento dado a las donaciones en dinero *versus* a las donaciones en bienes tiene relación con el potencial abuso en la tasación de los bienes y las posibles ganancias de capital al momento del cálculo de la rebaja en la base imponible.

1.3. Gran Bretaña³

1.3.1. Tipos de instituciones

Las siguientes son las estructuras constitucionales más relevantes para las organizaciones no gubernamentales (ONG).

- *Estructuras corporativas*: todas las corporaciones tienen personalidad jurídica y pueden ser demandadas o demandar, además de estar facultadas para poseer derechos de dominio sobre bienes y propiedades.
- *Organizaciones no corporativas*: son entidades sin personalidad jurídica y por ende no son más que la suma de sus miembros o directores.

a) *Instituciones de caridad* (charities)

El término *charity* no se refiere a una estructura legal organizativa en particular, sino más bien se define en función de los objetivos por los cuales existe la organización. La ley que las rige es una rama de la ley de compañías (Trust Law), por lo que su reglamentación comprende aspectos específicos relevantes en función de su estructura constitucional (Company Law) y de la legislación específica de las charities, así como también aspectos generales de la ley de compañías (Trust Law).

Cualquiera de los dos tipos de organizaciones puede corresponder a una *charity*. Sus propósitos pueden ser la superación de la pobreza, el

³ Véase P. Kirkpatrick (1996).

desarrollo de la educación, el desarrollo de la religión, u otros fines de beneficio a la comunidad reconocidos en base a precedentes.

Las *charities* están reguladas por el Charity Commissioners bajo el amparo de los Charities Acts de 1992 y 1993 y de sus regulaciones correspondientes. Debido a que las *charities* están sujetas a una condición tributaria especial, el Charity Commissioners tiene que tomar en cuenta las consideraciones del Inland Revenue Commissioners, el cual recurrirá a la High Court frente a decisiones del Charity Commissioners al registrar una *charity*. El registro de Commissioners está abierto a la inspección pública, pudiéndose obtener copias de las constituciones de las *charities*.

1.3.2. Franquicias tributarias⁴

Si un individuo o una empresa hace anualmente donaciones a una *charity* bajo un convenio (*deed of covenants*) por una duración de más de tres años, entonces la institución podrá reclamar al Inland Revenue el impuesto correspondiente al monto donado (tasa básica igual a 24%). Así, si un donante tiene un convenio por 100 libras brutas al año, donará 75 libras a la institución y las 25 libras restantes las podrá reclamar la institución al Inland Revenue.

Un sistema similar existe en el caso de donaciones por una sola vez, teniendo como mínimo 250 libras por donación (modalidad llamada *gift aid*).

Las donaciones a las *charities* están exentas del impuesto a las ganancias de capital y del impuesto a las herencias.

2. Casos relevantes en franquicias tributarias

En esta sección se presentan casos relevantes de diferentes modalidades de franquicias que se aplican en algunos de los países estudiados. El objetivo de esta sección es ilustrar, comparativamente con el caso chileno, modalidades que tengan un mayor grado de flexibilidad operativa, o bien que cubran ámbitos distintos o simplemente tengan umbrales más generosos para la deducción o créditos tributarios que generan.

⁴ Las franquicias tributarias más relevantes para el caso de Gran Bretaña se describen en mayor detalle en la sección 2.2 del trabajo.

2.1. Alemania

Deducciones a la base imponible

Las personas naturales o jurídicas pueden obtener una deducción de un 5% de su base imponible por donaciones en dinero o especies a ciertas instituciones sin fines de lucro. Como comprobante de la donación, la institución donataria emite un 'certificado de deductibilidad', el cual es adjuntado por el donante en su declaración de impuestos. Para algunos tipos de instituciones asociadas a fines culturales, científicos y beneficencia el umbral asciende a 10%. En forma adicional, los donantes que se interesan en aportar a instituciones no acreditadas para emitir los certificados, pueden hacer su donación a municipios, los que a su vez traspasan los recursos a la institución de interés del donante. Las empresas donantes pueden optar entre los umbrales anteriores o bien el 2/1000 de las ventas más salarios.

En caso de donaciones de alto monto (sobre US\$ 35.000) los contribuyentes pueden distribuir los beneficios de la exención a los dos años anteriores o cinco años posteriores de ocurrida la donación.

Tanto la posibilidad de transferir la donación a través de una institución pública que actúa como intermediaria, como la posibilidad de distribuir en el tiempo los eventuales excedentes de la exención aparecen como elementos que muestran una mayor flexibilidad en la operación de las franquicias tributarias.

2.2. Canadá

Crédito tributario a donantes⁵

El sistema de créditos tributarios vigente hasta 1994 permitía a las personas naturales hacer donaciones a IPSFL a través de 'recibos oficiales' recibiendo un crédito federal equivalente al 17% de los primeros CDN \$250, y hasta 29% de donaciones superiores a ese monto con tope en el 20% del ingreso personal. Las empresas también podían rebajar como gasto hasta un 20% de su ingreso imponible. Estos niveles de crédito se complementan con franquicias adicionales que existen en los niveles provinciales. Las personas pueden utilizar el crédito tributario remanente de un año durante los cinco años desde la realización de la donación. En 1993, las

⁵ Véase Canadian Centre for Philanthropy (1996) y Juneau (1996).

donaciones individuales registradas ante Revenue Canada reportaron un 7,6% del total de ingresos de las Registered Charities, mientras que las donaciones corporativas significaron un 1,2%.

Es importante destacar que a diferencia del sistema chileno, en Canadá las franquicias de personas naturales tienen un significativo impacto en el financiamiento de las *charities*. También debe reconocerse que estas franquicias están abiertas a todas las *charities*, de manera independiente de los rubros a los que se dedican. Otro aspecto de interés tiene que ver con la flexibilidad para utilizar el crédito tributario remanente en el tiempo, si es que en el año en el cual se produce la donación se llega al tope de la exención.

A partir de 1994, se modifica el sistema tributario reduciéndose el umbral mínimo de donación a CDN \$200, definiéndose un crédito tributario por donaciones a IPSFL de un 29%. Dado que Canadá tiene un sistema progresivo de impuestos a la renta, las personas que tributan en la primera categoría (17%) obtienen un crédito tributario de 12% ($29\% - 17\% = 12\%$), en el caso de personas en el tramo siguiente (26%), el crédito tributario asciende a 3%, mientras que en el tramo superior, equivalente al 29%, no se obtiene crédito tributario alguno. Con esta modificación lo que se pretendió fue corregir las inequidades existentes, en el sentido que a los donantes de mayores recursos, debido a sus más altas tasas marginales de impuestos, las donaciones les resultaban menos costosas.

2.3. Colombia⁶

2.3.1. Deducción fiscal para donaciones a IPSFL (rebaja de base imponible)

Las donaciones a entidades sin ánimo de lucro pueden deducirse en un 100% del valor donado, hasta un tope equivalente al 30% de la renta líquida. El porcentaje de deducción puede aumentar de acuerdo a las instituciones a las cuales se done:

- El tope del 30% se elimina en los casos de donaciones a instituciones de educación superior y de fondos mixtos para la promoción de la cultura.
- La deducción puede llegar hasta un monto equivalente del 125% del valor donado, en caso de donaciones a organismos de deportes, organismos culturales y para proyectos de inversión.

⁶ Véase Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, “Régimen tributario especial”.

Como elemento comparativo, se puede mencionar que para el caso chileno, las donaciones acogidas al D.L. 3.063 sólo pueden rebajar del gasto hasta un 10% de la renta líquida, mientras que las que se acogen al Art. 7 de la Ley de Rentas pueden rebajar hasta un 2% de la renta líquida. Por lo tanto, esto refleja un incentivo bastante más amplio en el caso colombiano.

2.3.2. Donaciones tratadas como descuentos tributarios (créditos)

Se pueden descontar como impuesto a la renta las donaciones efectuadas a los fondos patrimoniales de universidades cuyo fin sea financiar las matrículas de estudiantes de escasos recursos.

El descuento del impuesto a la renta no puede ser superior al 60% del valor donado, ni exceder del 30% del impuesto básico de renta.

2.4. España

Patrocinio de actividades

Las empresas pueden establecer convenios de colaboración a través del patrocinio de actividades de fundaciones y asociaciones. En los convenios se establece que las empresas pueden especificar en el material escrito su colaboración a una determinada actividad de interés general de la fundación. Estos patrocinios son rebajables como gasto hasta un límite del 5% del ingreso tributable o el 0,5 por mil de las ventas.

2.5. Gran Bretaña

2.5.1. *Deeds of covenants* (escritura de convenios)

Esta modalidad consiste en un convenio de donación que un individuo o corporación puede suscribir con una IPSFL por un período fijo, el cual puede durar hasta 4 años. El donante debe deducir del monto de la donación un porcentaje equivalente a la tasa básica de impuesto (24%). De este manera, el donante debe enviar al donatario un formulario en el cual se le adjunta la donación neta a la IPSFL y se detalla el impuesto deducido. Por su parte, la IPSFL recibe la donación neta y posteriormente reclama al Inland Revenue la proporción correspondiente a la tasa básica de impuestos.

En el período 1996-1997 esta modalidad representó un 5,6% de los ingresos de todas las *charities* de Inglaterra y Gales. Lo interesante de ella es que entrega una seguridad de financiamiento de mediano plazo para las instituciones de caridad.

Una modalidad similar se aplica bajo la figura del *gift aid*, según la cual se hacen donaciones por una sola vez teniendo como mínimo 250 libras. El impacto agregado para 1996-1997 alcanzó a 2,3% de los ingresos de todas las *charities* de Inglaterra y Gales; de ese monto la mitad correspondió a donaciones individuales.

El atractivo de estas dos modalidades está en que, por una parte, hay un compromiso formal de financiamiento por un determinado plazo; por otra parte tiene la ventaja de que es posible realizar donaciones a *charities* registradas independientemente del ámbito en el cual éstas se desempeñen.

2.5.2. *Payroll givers* (donación por planilla de remuneraciones)

Los empleados pueden autorizar a sus empleadores a descontarles de sus salarios hasta 1.200 libras al año, definiendo previamente la IPSFL a la cual se destinarán sus ingresos. Esto se realiza a través de agencias de recolección autorizadas por el Inland Revenue. La donación se descuenta del impuesto a la renta del donante.

El impacto agregado para 1996-1997 alcanzó a 0,1% de los ingresos de todas las *charities* de Inglaterra y Gales, correspondiendo a 370.000 empleados contribuyentes. Desde 1987 a la fecha el monto recaudado por este concepto se ha ampliado veinte veces. Si bien esta modalidad no tiene un impacto económico demasiado relevante, es muy interesante en términos de la cantidad de personas que logra movilizar detrás de la causa de la filantropía.

La modalidad de descuento por planilla, consistente en la donación de parte del salario del trabajador, es una alternativa que se aplica en Chile en algunas instituciones, como el Banco de Crédito e Inversiones. La diferencia está en que este descuento no tiene ningún incentivo tributario para el donante.

2.5.3. Comisión de servicios de empleados de empresas a IPSFL

Un empleado de una empresa determinada puede trabajar por un período en una IPSFL, colaborando en la organización, administración o en un proyecto específico de la institución beneficiaria. La empresa puede descontar su salario e imposiciones como gasto.

2.6. México⁷

Deducciones a donatarios autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria

En México, las tasas más altas de impuestos a las personas y a las corporaciones ascienden a 35% y 34% respectivamente. No hay límites para las deducciones de las donaciones del ingreso imponible. Esto significa que una persona o empresa puede entregar a una institución filantrópica todo el ingreso tributable y deducirlo completamente, sin tener que pagar impuesto alguno después de la donación. Las instituciones de asistencia privada califican en esta modalidad, debiendo emitir un certificado de donación que es utilizado por el contribuyente para deducirlo de su ingreso imponible. Por su parte, las asociaciones civiles deben ser autorizadas previamente por el Servicio de Administración Tributaria para recibir donativos deducibles del impuesto a la renta de los donantes personas naturales o jurídicas.

Lo anterior coloca a México como uno de los países con tratamientos más generosos para las instituciones filantrópicas. Sin embargo, la restricción a este sistema lo constituye la autorización efectiva del Servicio de Administración Tributaria. En 1998, había alrededor de 4.000 donatarios autorizados por este servicio, lo que se considera un número bajo considerando el tamaño del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, D. (1992) *Tax and giving in the European Community. Directory of Social Change and Europhil Trust.*
- Brown, D.; y Korten, D. (1989) "Understanding voluntary organizations". World Bank Working Papers WPS 258.
- Cernea, M. (1989) "Organizaciones no gubernamentales y desarrollo local". Documentos para la discusión del Banco Mundial 40S.
- Charities Aid Foundation (CAF). (1998) *The non profit sector in U.K.* 1ª edición. Kings Hill, Kent, Reino Unido.
- (1997) *Dimensions of the voluntary sector: Key facts figures, analysis and trends.* Kings Hill, Kent, Reino Unido.
- Charity Commission. (1997). *Annual Report. Report of the Charity Commissioners for England and Wales for the year 1997.* Londres: The Stationary office.
- Clotfelter, Charles T. (1985) *Federal tax policy and charitable giving.* University of Chicago Press.

⁷ Véase Lester Salamon (1997).

- y Lester, Salamon. (1982) "The impact of the 1981 Tax Act on individual charitable giving". *National Tax Journal* N° 35, pp. 171-187.
- (1980) "Tax incentives and charitable giving: Evidence from a panel of taxpayers". *Journal of Public Economics* N° 13, pp. 319-340.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. "Régimen tributario especial". Colombia.
- Douglas, James. (1981) "Why charity: Toward a rationale for the third sector". 1-6, Yale University, Program on Nonprofit Organizations, Working Paper, 7 (julio).
- Gallup Argentina. (1998) "2da encuesta nacional sobre trabajo voluntario y donaciones en la Argentina". Buenos Aires.
- Universidad de San Andrés. (1998) *Estudio de la filantropía empresaria*. Buenos Aires.
- Hall, M. (1996) *Charitable fundraising in Canada*. Canadian Centre for Philanthropy. Toronto, Canadá.
- Hodgkinson, V.; Weitzman, M.; y otros (1996) *Nonprofit almanac*. Independent Sector. Jossey-Bass Publishers.
- ICNL (The International Center for Not-Profit Law). (1998a) *Tax preferences of non governmental organizations*. ICNL Website.
- (1998b) *The tax treatment of non governmental organizations: A survey of best practices around the world*. ICNL Website.
- (1995) *Provisions of the United States tax laws affecting not-for-profit organizations*. ICNL Website.
- Instituto Nacional de Estadísticas. "Encuesta de presupuestos familiares de Chile" (1998) Santiago.
- Juneau, C. (1996) "Charity and taxes in Canada. An overview of the role of the income tax system in shaping the voluntary sector in Canada". Trabajo presentado en la South Asian Conference on Law, Rules, Regulations for Voluntary Sector, Delhi, India.
- Kaplan, A. (1998) *Giving USA 1998. The Annual Report on Philanthropy for the year 1997*. AAFRC Trust for Philanthropy. Nueva York.
- Kidd, H. (1996) *The voluntary sector in the European Union: The legal and fiscal framework*. Charities Aid Foundation (CAF). Kings Hill, Kent, Reino Unido.
- Kingma, Bruce Robert. (1989) "An accurate measurement of the crowd-out effect, income effect, and price effect for charitable contributions". *Journal of Political Economy*, Vol. 97, N° 5.
- Kirkpatrick, P. (1996) *Country report for the laws of England and Wales affecting NGOS*.
- Klingelhofer, S.; y Kendall Frye, J. (1998) *Global perspectives on not for profit law*. International Center for Not-Profit Law Website.
- Le Grand, J. (1991) *The theory of government failure. Studies in Decentralization and Quasi Markets*. Bristol: School of Advanced Urban Studies.
- Navarro, J. C. (ed.). (1994) *Community organizations in Latin America*. BID-IESA.
- National Audit Office (NAO). (1998) *The monitoring and control of tax exemptions for charities*. Londres: The Stationary Office.
- Oliveira, A. C. (ed.). (1997) *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica*. Washington D.C.: BID, PNUD.
- Pharoah, C.; Smerdon, M. (eds.). (1998) *Dimensions of the voluntary sector*. Charities Aid Foundation. Kings Hill, Kent, Reino Unido.
- Price Waterhouse y Caplin y Dryslade. (1997) "Impact of tax restructuring on tax exempt organizations". Mimeo preparado para el Council of Foundations and Independent Sector.

- Randolph, William C. (1995) "Dynamic income, progressive taxes, and the timing of charitable contributions". *Journal of Political Economy*, Vol. 103, N° 4.
- Reece, W.; y Zieschang, Kimberly D. (1985) "Consistent estimation of the impact of tax deductibility on the level of charitable contributions". *Econometría*, Vol. 53 (marzo).
- Rojas, F. (1997) "Manual de prácticas constructivas en materia de régimen legal aplicable a las organizaciones no gubernamentales". Washington, D.C.: ICN para el Banco Mundial.
- Rose-Ackerman, Susan. (1981) *The economics of nonprofit institutions. Studies in Structure & Policy*. Oxford University Press.
- Salamon, L. (1997) *The international guide to nonprofit law*. Nueva York: John Wiley & sons, Inc.
- y Anheier, H. (1995) *The emerging sector: An overview. The Johns Hopkins comparative Nonprofit Sector Project Series*. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press.
- Anheier, H.; Sokolowski, W.; y associates. (1995) "The emerging sector: A statistical supplement. The Johns Hopkins comparative Nonprofit Sector Project Series". The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Schaerer, S. B. (1997) "The role of philanthropy in international development". The Synergos Institute. International Center for Not-for-Profit Law Website.
- Sharpe, D. (1994) *A portrait of Canada's charities*. Toronto: Canadian Centre for Philanthropy.
- Schawrtz, Robert A. (1970) "Personal philanthropic contributions". *Journal of Political Economy* N° 78, pp. 1264-1291.
- Swope, J.; y Teixidó, S. (1998) "Inversión de la empresa privada en la educación pública en Chile". Documento N° 8, Centro de investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Santiago.
- Taussig, Michael K. (1967) "Economic aspects of the personal income tax treatment of charitable contributions". *National Tax Journal* N° 20, pp. 1-19. □

EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN ALEMANIA *

Peter Pulzer

Este trabajo examina el debate y la evolución de las leyes sobre la regulación del financiamiento político en Alemania desde la fundación de la República Federal Alemana en 1949. Para ello se toma en cuenta tanto los criterios generales, internacionalmente aplicables, que determinan los niveles de gasto electoral, y la experiencia histórica específica de Alemania. Se muestra cómo las preocupaciones en los primeros años de la República Federal Alemana se centraron en las exigencias constitucionales de responsabilidad y transparencia de las finanzas de los partidos políticos, y cómo después fueron centrándose gradualmente en los subsidios estatales.

El trabajo discute en detalle las distintas propuestas para introducir subsidios estatales, beneficios tributarios para los donantes y procedimientos que aseguraran la responsabilidad (*accountability*), así

PETER PULZER. Profesor Emérito Gladstone de Gobierno, All Souls College, Universidad de Oxford.

* Este trabajo fue encargado por la Comisión Reforma del Estado del CEP y financiado parcialmente por la Tinker Foundation.

Quisiera expresar mi agradecimiento al profesor Vernon Bogdanor, del Brasenose College, Oxford, y al Dr. Klaus Goetz, del London School of Economics, por sus sugerencias y consejos. También agradezco al Dr. Henning Tewes, de la Birmingham University y la Konrad-Adenauer-Stiftung de Varsovia; a Dörte Tewes de la Universidad de Bonn, y a Kevin Casas-Zamora del St. Antony's College, Oxford, por la ayuda prestada en la investigación. De ninguna manera estas menciones pretenden asignarles algún grado de responsabilidad por las opiniones emitidas o los errores cometidos en este trabajo.

como los diferentes dictámenes de la Corte Constitucional Federal hasta culminar con la reforma general de 1994. Ésta estableció límites a los subsidios estatales y beneficios tributarios para donantes, y reglas para la publicidad de las donaciones y donantes. El trabajo muestra la capacidad del Poder Judicial para contrarrestar los intereses de los partidos que dominan el Parlamento. También se dedica atención a los subsidios públicos indirectos, en particular a aquellos entregados a las agrupaciones de parlamentarios y a las fundaciones de los partidos, que están sujetos a controles menos restrictivos.

La conclusión es que Alemania ha combinado en esta área principios libertarios y reguladores: los partidos no sufren límites a las donaciones recibidas ni al gasto total realizado, pero se regulan estrictamente los subsidios estatales directos y la presentación anual de la contabilidad a la opinión pública.

*El financiamiento público de las elecciones
significa el fin de los escándalos Watergate*
(Senador Edward Kennedy)

INTRODUCCIÓN

Este trabajo ofrece un estudio sistemático de las disposiciones legales que regulan el financiamiento político en Alemania y su aplicación práctica. Para este efecto, se analizan en forma sucesiva los siguientes aspectos:

La sección I revisa algunos principios generales observables a nivel internacional que se aplican a las relaciones entre dinero y votos. La sección II discute los diversos motivos por los cuales pueden imponerse restricciones legales al gasto de tipo político con fines electorales o partidistas y los medios empleados para asegurar su cumplimiento.

La sección III inicia el análisis del caso alemán describiendo la experiencia heredada por los redactores de la Constitución alemana después de 1945 y las conclusiones que extrajeron de aquella. La sección IV describe los diversos intentos realizados por los gobiernos alemanes entre 1949 y 1994 para fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos, y el debate en torno a los méritos de las diversas modalidades de control y subsidio, con especial alusión al papel del Tribunal Constitucional Federal.

Finalmente, la sección V presenta un resumen de la situación actual del financiamiento político en Alemania y la sección VI contiene las con-

clusiones que pueden derivarse de la experiencia alemana en cuanto a la eficacia de las medidas adoptadas y al modo en que han afectado la política en la Alemania de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Si bien no se formulan recomendaciones específicas para el caso chileno, al hacer hincapié en aquellos aspectos de la legislación y la práctica alemanas que resultan pertinentes fuera del contexto germano, pueden obtenerse enseñanzas útiles sobre las ventajas y desventajas del enfoque alemán en cuanto a la regulación del financiamiento político.

I. LAS RELACIONES ENTRE DINERO Y VOTOS

El arte de transformar el dinero en votos es tan antiguo como las instituciones parlamentarias. Los intentos por regular, atenuar o abolir esa práctica datan de una época casi igualmente remota. El costo de organizar una campaña política y los métodos empleados en ella, así como las posibles maneras de controlar estos aspectos dependen de una serie de factores, pocos de los cuales coinciden de un país a otro. Dichos factores se agrupan en dos categorías principales: *institucionales*, es decir que emanan de estructuras legales y organizacionales; y *contingentes*, es decir que se originan en peculiaridades locales.

Los principales factores de tipo institucional son: quiénes tienen derecho a voto; los ordenamientos constitucionales; la modalidad de competencia entre los partidos; la estructura organizacional de los partidos, incluidos los procedimientos para nominar a los candidatos y el sistema electoral. Cada uno de estos factores plantea interrogantes específicas relativas a objetivos y métodos.

1.1 El derecho a voto

La pregunta que debe responderse aquí es ¿cuántos votos es necesario conseguir mediante una campaña? Allí donde el derecho a voto es limitado y existe por tanto la posibilidad que se establezca un estrecho vínculo entre el candidato y el elector, aumentan las oportunidades de cohecho individual. Mientras más numeroso sea el electorado, los incentivos para que se favorezca a un determinado candidato o partido tendrán que ofrecerse en mayor medida a grupos y no a individuos, por ejemplo, a los agricultores, a los pensionados, o a los empleados de industrias amenazadas por las importaciones. Las excepciones a esta regla se encuentran en

aquellos países, por lo general fuera de Europa, donde persiste una marcada dependencia social, incluso en un régimen de sufragio universal.

Un aspecto paradójico de esta situación se origina en que los incentivos al por mayor gozan de economías de escala. Es decir, las elecciones suelen ser más costosas *por voto* en un sistema con derecho de voto restringido que allí donde existe un electorado masivo. En la época del sistema no reformado en Gran Bretaña —antes de 1832 y en muchos aspectos hasta 1867— un voto podía costar hasta £100 (£5.000 o US\$8.000 en cifras actuales). En las elecciones británicas celebradas en 1997, la más cara de la época moderna, el gasto total estimado fue de £55 millones para 31,3 millones de votos, o £1,75 (US\$2,80) por voto¹. El costo en términos reales de un voto por el Partido Conservador en las elecciones de 1979 equivalió al 3% del costo observado en 1880².

1.2. Ordenamientos constitucionales

La segunda pregunta es: ¿para ocupar qué cargos se celebran las elecciones, y cuáles de éstas son las más costosas? Existe una tendencia a que el gasto electoral per cápita más alto se observe en los Estados con sistemas presidenciales, donde la pugna por el cargo de jefe de Estado ocurre a nivel tanto personal como partidista e involucra un alto grado de exposición publicitaria.

La magnitud de los gastos electorales también depende de la cantidad de niveles de gobierno. En los estados federales se celebrarán elecciones parlamentarias, provinciales y municipales. Allí donde se realizan elecciones directas de gobernadores provinciales y alcaldes se incurre en gastos adicionales. La convocatoria frecuente a referendos aumenta aún más el costo de las campañas; sin embargo, puesto que las campañas para los referendos tienden a involucrar la participación de coaliciones de grupos de interés (como en el caso de Suiza) y no una competencia entre partidos, su costo no se agrega necesariamente a los gastos de los partidos. Las exigencias constitucionales provocan gastos de campaña que pueden ordenarse de la siguiente manera:

Mínimos: parlamentarias nacionales + municipales (2 niveles, por ejemplo, Gran Bretaña).

¹ Véase Butler y Kavanagh (1998), pp. 222-223 y 241-243.

² Véase Pinto-Duschinsky (1981), p. 27.

Medianos: parlamentarias nacionales + parlamentarias provinciales + elecciones de alcalde + municipales (4 niveles, por ejemplo, Alemania).

Máximos: presidenciales + parlamentarias nacionales + elecciones de gobernadores provinciales + elecciones de parlamentos provinciales + elecciones de alcaldes + elecciones de concejos municipales + referendos (7 niveles, por ejemplo, Estados Unidos).

La situación en los Estados Unidos se complica aun más por la presencia de elecciones primarias en todos los niveles, aunque no se realizan necesariamente en todos los estados. Asimismo, las elecciones del Parlamento Europeo afectan a todos los Estados miembros, lo cual aumenta en uno la cantidad de niveles.

1.3. La modalidad de competencia entre los partidos

La tercera pregunta es: ¿Qué aspectos se encuentran en juego en la competencia entre partidos? En un sistema pluripartidista estable, en que cada partido cuenta con un bloque establecido de adherentes seguros y hay pocos indecisos, el principal objetivo de las campañas es mantener la cohesión del bloque de votantes. En vista de que los partidos no pueden ‘ganar’ o ‘perder’ poder por sí solos en estas circunstancias, sino que generalmente gobiernan formando una coalición, los costos de las campañas no tienen por qué ser altos.

En cambio, en un sistema bipolar (bipartidista o de dos bloques), en el que están en juego la victoria o la derrota, es probable que los costos sean mayores. Lo mismo ocurre en sistemas multipartidarios inestables, donde los partidos compiten por conquistar a una gran cantidad de votantes indecisos.

1.4. La estructura organizacional de los partidos

Mientras más disciplinado sea un partido, mientras más fácil sea organizarlo burocráticamente con una estructura centralizada y jerárquica, menor será el gasto. En estas condiciones, un partido puede llevar a cabo una campaña coordinada a nivel nacional. Sin embargo, allí donde el grado de cohesión partidaria es bajo; donde cada candidato realiza en gran medida su propia campaña o compite tanto con otros aspirantes de su propio partido como con los de otras colectividades, es probable que el gasto sea

mayor. Si los candidatos se nominan por elecciones primarias al estilo de los Estados Unidos, el costo de las campañas puede llegar a duplicarse.

Cabe observar que en Alemania la competencia tiene lugar entre partidos con un alto grado de organización y no entre determinados candidatos. Por consiguiente, una proporción abrumadoramente mayoritaria del flujo de dinero se canaliza a través de la maquinaria partidista. (Para un análisis de las primarias en Alemania, véase la Sección I.6).

1.5. El sistema electoral

La quinta y última pregunta es: ¿qué efecto tiene el sistema electoral en el nivel de los gastos electorales? Esta interrogante se relaciona en gran medida con la primera y cuarta preguntas planteadas más arriba, es decir con el marco constitucional y la estructura organizacional de los partidos. En general, mientras más personalizado sea el sistema electoral (es decir, se haga hincapié en los candidatos más que en los partidos) más descentralizados serán los gastos³. Lo anterior tiene las siguientes consecuencias prácticas:

La representación proporcional por listas cerradas significa que las campañas serán organizadas enteramente por las maquinarias partidistas. El papel de cada candidato, e incluso de los factores locales, tendrán probablemente una importancia mínima.

En el caso de *distritos que eligen un solo representante con votación mayoritaria*, una mayor proporción del gasto se destina a contiendas electorales de carácter individual y se adapta a las condiciones locales. El ejemplo extremo de este caso se observa en los Estados Unidos⁴.

Cuando la representación proporcional se combina con cierto grado de opción de los votantes entre varios candidatos, como ocurre en las listas abiertas, en que el votante puede descartar o apoyar al candidato designado por un partido, o en el voto único transferible (STV por su sigla en inglés), en el que el votante puede marcar sus preferencias entre varios partidos, el efecto en el gasto electoral es más complejo de predecir.

³ Los métodos para justificar o controlar los gastos tendrán que adaptarse al sistema imperante

⁴ N. del E.: El sistema binominal usado en Chile desde 1989 es equivalente a una elección primaria dentro del pacto más una elección mayoritaria entre pactos, combinadas en un solo acto electoral.

1.6. Los factores institucionales en Alemania

No hay elecciones presidenciales directas en Alemania. Desde luego, el derecho a voto beneficia a todos los mayores de edad. Respecto al ordenamiento constitucional, las elecciones directas de alcalde se realizan en algunos Länder (Baden-Württemberg, Baviera y la ex RDA), pero no en otras partes. Además se celebran elecciones cuatrienales del parlamento nacional (Bundestag). También se celebran elecciones cuatrienales o quinquenales para renovar los parlamentos de cada Länder (Landtage), en ocasiones al mismo tiempo que las elecciones del Bundestag. Cada Land puede decidir cuánto durará el ciclo electoral. Igualmente se celebran elecciones municipales cuatrienales, quinquenales o sexenales (sólo en Baviera). Finalmente, se celebran elecciones quinquenales del Parlamento europeo.

El sistema electoral alemán consiste en lo siguiente: en las elecciones del Bundestag cada elector cuenta con dos votos: uno por el representante del distrito electoral de un solo representante (*Erststimme*), y uno por la lista de partidos (*Landesliste*) al interior de cada uno de los 16 Länder (*Zweitstimme*). Puesto que es el *Zweitstimme* —que funciona según la representación proporcional— el que determina la composición del Bundestag, las campañas para el *Erststimme* casi no se realizan por separado.

En las elecciones para los Landtage se utiliza el mismo sistema electoral que para las del Bundestag, o bien se emplea únicamente la representación proporcional, sin representación por distritos. Cada Land puede escoger el método que prefiera.

En las elecciones para los concejos municipales se utiliza la representación proporcional o los sistemas preferenciales personales. En este caso, una vez más cada Land es soberano cuando se trata de escoger el sistema. El más complicado es el que se aplica actualmente en Baviera, donde los votantes pueden optar entre candidatos propuestos por los partidos y candidatos no asociados a partidos.

Los arreglos para nominar a los candidatos de partido se dejan en manos de cada partido, siempre y cuando cumpla con la exigencia constitucional de acatar los “principios democráticos” (Art. 21 (1)). Al interior del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD por su sigla en alemán) los candidatos deben ser aprobados por una asamblea adecuadamente constituida de delegados de las sedes del partido en cada Land. En esas asambleas existe la posibilidad de realizar votaciones destinadas a alterar el orden en que los candidatos aparecen en la papeleta. Allí donde hay más de un candidato para nominación en el distrito, los miembros deben reunirse en una asam-

blea adecuadamente constituida. El partido es responsable de distribuir manifiestos y de celebrar reuniones en las cuales se presenten los candidatos rivales. No se permite realizar campañas individuales por la nominación; por lo tanto, en las primarias al interior del SPD los candidatos no incurrir en ningún gasto personal.

Puesto que hay cuatro niveles de cuerpos electos (nivel europeo, nacional, de Land y municipal), los gastos de campaña son altos para los estándares europeos, pese a que no existen elecciones personalizadas de un presidente ejecutivo, ni referendos nacionales.

Por otra parte, como no es necesario que las elecciones de Land y municipal ocurran a intervalos regulares, prácticamente no hay épocas en que no se realicen campañas. Así, las actividades orientadas hacia las elecciones son casi incesantes, lo cual supone un alto nivel de gastos generales y requiere mantener en forma permanente un personal profesional del partido. Los partidos políticos alemanes son entidades altamente burocratizadas. Una substancial proporción de sus gastos se destina a las sedes nacionales y regionales.

1.7. Los factores contingentes

Los principales factores contingentes o locales que afectan el costo de las campañas políticas son: las regulaciones sobre el financiamiento político; la duración de las campañas electorales; el precio de y los subsidios a las diversas modalidades de publicidad electoral; el grado de libertad que tiene cada legislador para influir en los resultados de las políticas y las presunciones culturales sobre la relación entre políticos y ciudadanos.

1.8. Los factores contingentes en Alemania

Puesto que los partidos políticos alemanes gozan de espacios publicitarios gratuitos en las estaciones de radio y en los canales de televisión y se les asignan algunos lugares donde pueden pegar carteles sin costo, los gastos publicitarios son mucho menores que en los Estados Unidos, por citar un ejemplo.

En contraste con otros países, en Alemania no existe una definición legal de la duración de una campaña electoral. Una campaña para una elección del Bundestag comienza técnicamente cuando se disuelve el Parlamento. En 1998, la 'fase crítica' de la campaña duró 5 semanas, aunque de hecho las campañas duran mucho más. Como se indicó anteriormente, dada

la frecuencia de las elecciones las campañas no acaban nunca. En 1994, el ‘súper año de elecciones’, se celebraron un total de 19 actos electorales, algunos de ellos simultáneos; en 1998, fuera de la elección del Bundestag se realizaron 4 elecciones de Landtag y 2 series de elecciones municipales. Por ello resulta difícil distinguir entre gastos de campaña propiamente tales y los gastos generales de los partidos.

Como en Alemania la competencia política se da entre partidos y no entre determinados candidatos, los votantes germanos tienden a identificarse con las colectividades políticas y sus dirigentes nacionales más que con los candidatos locales o los representantes en los distritos. Con excepción del nivel municipal, no se espera que los legisladores ejerzan influencia en nombre de determinados ciudadanos.

La personalidad o el historial de la persona que ocupa un cargo reporta, por lo general, muy pocos votos. En la mayoría de los aspectos, el diputado se somete a la disciplina del partido. Las excepciones son las votaciones secretas —por ejemplo en la elección del Canciller— y los votos de confianza; de modo que un diputado en particular no puede obtener ventajas para fines electorales de un ejercicio estratégico de sus votos en el Parlamento.

II. POLÍTICAS PARA CONTROLAR LOS ABUSOS

La relación entre dinero y votos puede tener una serie de consecuencias desfavorables. Por ejemplo, puede permitir que individuos, empresas y grupos de *lobby* ejerzan una influencia desproporcionada en los programas políticos y en las decisiones legislativas; puede permitir que los políticos o los partidos recompensen con favores a los votantes; y puede crear condiciones de competencia desiguales.

Los debates actuales y del pasado sobre la manera más adecuada de contrarrestar estos defectos han originado dos puntos de vista generales: El *libertario*, según el cual el Estado no tiene derecho a determinar la manera en que los individuos gastan su dinero; y el punto de vista *intervencionista*, según el cual las elecciones son actos públicos con consecuencias públicas, por lo que el Estado tiene el derecho y el deber de regular su manejo.

Los objetivos principales que puede perseguir la intervención benevolente son:

1. Evitar o reducir la cantidad de favores políticos;
2. Maximizar la independencia del votante;
3. Limitar los gastos de campaña;

4. Hacer transparente el financiamiento de la actividad política;
5. Igualar el grado de acceso al mercado electoral por medio del financiamiento público.

Respecto a este último objetivo, en Alemania el Tribunal Constitucional Federal ha dictaminado en repetidas oportunidades que un mercado libre en materia de influencia política debe fundarse en el principio de igualdad de acceso (*Chancengleichheit*).

Puesto que Gran Bretaña fue uno de los primeros países que intentaron reducir el grado de influencia inadecuada del dinero en las elecciones, es de utilidad resumir las intervenciones británicas que vienen al caso:

Una serie de leyes aprobadas en la década de 1780 —la más importante de las cuales fue la Ley de Economía de Edmund Burke— permitió reducir drásticamente los favores políticos gubernamentales e inhabilitar a muchos funcionarios públicos para ser elegidos. Si bien se trató sólo de una reforma parcial, de todos modos logró establecer el principio de separación de la administración pública de la actividad política como profesión, y así por lo menos dificultó la concesión de favores políticos.

La Ley de Votaciones de 1872, que se aprobó tras el derecho a voto en 1867, también ayudó a disminuir en gran medida la presión y la intimidación social que podía ejercerse sobre los votantes.

La ley (para la prevención) de prácticas corruptas e ilegales de 1883 estableció los actuales procedimientos de control del gasto electoral. Ella limitaba el monto que un candidato podía gastar en su campaña, dependiendo de la cantidad de electores en el distrito y de si éste era urbano o rural. También obligaba a cada candidato a designar a un representante que sería legalmente responsable del manejo de la campaña, de autorizar los gastos y de rendir cuentas tras la elección⁵.

Todos los intentos por limpiar las prácticas electorales utilizan estos principios. No obstante, resulta difícil controlar la influencia impropia sobre los votantes, como continuamente lo comprueban los equipos de inspección internacionales. La influencia es reflejo de estructuras sociales y supuestos culturales. Allí donde los ciudadanos pueden ser presionados por los empleadores, los funcionarios gubernamentales, los sacerdotes o las lealtades tribales, no se puede esperar que la sola existencia de leyes remedie esta situación.

La ley tiene más éxito cuando intenta controlar la función del dinero mediante dos mecanismos: a) la imposición de límites legales a las dona-

⁵ Véase Bogdanor (1999).

ciones para las campañas o a los gastos de las mismas; y b) la exigencia de dar cuenta pública de los recursos financieros de un candidato o de un partido. Estos mecanismos, más el financiamiento público, son los temas que continúan dominando el debate.

III. EXPERIENCIA HISTÓRICA ALEMANA

Gran parte del debate inicial en la RFA estuvo dominado por la experiencia de la República de Weimar (1919-1933) y del Imperio Alemán (1871-1918).

3.1. El Imperio alemán

Alemania presenta un sistema partidista coherente desde la época de la creación del Imperio en 1871. Su aparición se vio facilitada por la introducción del sufragio para todos los varones mayores de 25 años. Aun cuando en muchos aspectos el manejo de los procesos electorales se encontraba estrictamente regulado, no existía ninguna disposición constitucional u otro tipo de disposición legal relativa al financiamiento político.

Hasta 1906 los miembros del Parlamento Imperial (Reichstag) no percibían ningún sueldo. Los principales partidos ‘burgueses’, es decir las diversas colectividades conservadoras y liberales, esperaban que los candidatos financiaran sus propias campañas, ya fuera de su bolsillo, recurriendo a benefactores acaudalados, o bien recolectando dinero en las manifestaciones y asambleas políticas.

Hasta comienzos de siglo la organización de los partidos a nivel nacional era rudimentaria; la base de la estructura partidaria era el distrito electoral, donde predominaba una pequeña cantidad de notables. Lo anterior era reflejo del sistema electoral, el cual elegido por la mayoría absoluta de los votos emitidos —en caso necesario después de una segunda votación— consistía en distritos de un solo representante. El tipo de competencia era irregular, y en los distritos rurales homogéneos en cuanto a religión el resultado era, por lo general, predecible. Así pues, los costos eran bajos. El único partido que transformó en una norma competir en todos los distritos fue el Partido Socialdemócrata (SPD), el cual también adoptó una postura poco común en todos los demás aspectos (véase más adelante).

A partir de la década de 1890 la competencia entre partidos se tornó más encarnizada y costosa, y la organización partidista no fue capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades financieras creadas por este desa-

rollo. Al mismo tiempo surgieron los grupos de interés económicos en gran escala, en parte como un reflejo de las tradiciones corporativistas de la economía alemana, y en parte como respuesta frente a la relativa impotencia del Reichstag bajo la constitución imperial. Estos grupos de interés rápidamente dieron alcance a los partidos en materia de recursos financieros y organizacionales, de modo que los partidos se volvieron cada vez más dependientes de ellos para obtener apoyo para las campañas. Conviene mencionar dos ejemplos para ilustrar el fenómeno anterior:

La *Liga Agraria* (BdL) —fundada en 1893 con el objeto de abogar en favor de aranceles más altos a las importaciones agrícolas y en particular para proteger los intereses de los terratenientes más poderosos— se transformó en un puntal básico del Partido Conservador y además prestó apoyo, no sólo con dinero sino además con personal y propaganda, a los candidatos de otros partidos que favorecieran su causa.

La *Hansa-Bund* fue fundada en 1909 para respaldar el libre comercio y los intereses del ámbito de las finanzas, el comercio y los consumidores. Intervino en la elección celebrada en 1912, asegurándose de que sólo un candidato de entre los distintos partidos liberales fuera designado en cada distrito, de modo de maximizar la cantidad de contendores que sobreviviría para competir en la segunda vuelta, y negó su subsidio de 10.000 marcos⁶ en los lugares donde ello no era necesario. Contaba con una cantidad estimada en 1,5 a 2,5 millones de marcos para subsidios de campaña. Tan dependientes eran los partidos liberales de esta dádiva que un prominente negociador liberal se lamentaba: “No tenemos nada, mientras que la Hansa-Bund lo tiene todo”. Sin embargo, la disciplina impuesta por esta entidad fue eficaz y redundó en un aumento de la cantidad de diputados a favor del libre comercio⁷.

La intervención plutocrática más flagrante durante el Imperio se produjo en la elección de 1907, en la cual el tema de debate fue la expansión colonial. Con el fin de respaldar a los partidos que propugnaban esta política se formó un *Komitee Patria*, el cual recolectó cerca de 600.000 marcos. Diversos ciudadanos acaudalados llegaron a donar cada uno sumas que fluctuaron entre 25.000 y 30.000 marcos⁸. La elección culminó en una victoria de los partidos procoloniales, pero no es posible saber cuán determinantes fueron los fondos aportados por el Komitee.

⁶ N. del E.: Se trataba de Reichmarks, moneda cuyo valor estuvo fijo en términos de oro entre 1875 y 1914. El tipo de cambio es de 0,26 dólares de EE. UU. del presente por cada Reichmark.

⁷ Bertram (1976), pp. 106-107, y Mielke (1976), pp. 151-152.

⁸ Fricke (1961), pp. 538-576.

El SPD mantuvo una posición que contrastaba abiertamente con estos métodos. Pese a que también contaba con el favor de algunos adinerados simpatizantes, ésa no era la forma con que procuraba financiarse. Fue el primer “partido de integración social” de Europa⁹, el cual reunió un grupo masivo de adeptos, aunque no sólo con el objeto de transformarse en una colectividad financieramente autónoma. El SPD fue más allá y buscó crear un *entorno* político estructurado que satisficiera las necesidades sociales y culturales de sus miembros. En 1914 contaba con más de un millón de afiliados, un ingreso anual de 1,36 millones de marcos y un activo total de 2 millones de marcos¹⁰. Como por una parte el SPD era autosuficiente en lo financiero, y por otra estaba receloso de la influencia financiera de grandes empresas y terratenientes en los otros partidos, se convirtió en el principal promotor de la imposición de controles al financiamiento político.

La otra colectividad que no se ajustaba al molde convencional era el Partido del Centro, que representaba a la minoría católica. A pesar de que no logró reunir tantos seguidores como el SPD, fue capaz de contar con el apoyo de una organización masiva, el ‘Volkverein für das katholische Deutschland’, que en 1914 llegó a tener 800.000 miembros. En materia de finanzas se asemejaba al SPD por cuanto dependía de una gran cantidad de pequeñas donaciones, y no de una pequeña cantidad de grandes aportes.

3.2. La República de Weimar

Hacia las postrimerías de la Primera Guerra Mundial la estructura de los partidos alemanes y sus esquemas de financiamiento ya se encontraban claramente establecidos; la creación de una república parlamentaria no modificó mayormente esta situación. Aunque la Constitución de Weimar reguló de manera muy detallada las libertades y los derechos ciudadanos, dijo poco sobre la sociedad civil. Los partidos políticos eran considerados como pertenecientes a la esfera de esta última, equivalentes a clubes privados libres de regulación estatal, en contraste con la situación observada en la República Federal posterior a 1949.

El cambio más profundo fue la adopción de la estricta representación proporcional, que dio lugar a que la mayoría de los partidos pasara a afrontar las elecciones con un criterio nacional. Un segundo cambio fue que ahora el Estado asumía un porcentaje mayor de los gastos generales propios de la administración de las elecciones, incluido por ejemplo el

⁹ Neumann (1956), pp. 6-357.

¹⁰ Ritter (1963), pp. 228-230.

suministro de papeletas de votación oficial. Cada elección del Reichstag le costaba al Estado entre 1 y 1,5 millones de marcos en términos postinflacionarios¹¹.

En general, el nuevo sistema requería una organización partidista más densa y, por ende, era más costoso. Un periodista bien informado calculó que en la elección del Reichstag de 1928 —la última antes de la crisis política desatada por la Gran Depresión— los costos de campaña ascendieron a entre 25 y 30 millones de marcos, sin considerar los gastos generales permanentes de las organizaciones partidistas¹².

Pese a lo anterior, los métodos para financiar los partidos no habían variado mucho desde el esquema previo a 1914. El SPD era, igual que antes, la colectividad mejor organizada, con 937.000 miembros en 1928 e ingresos por 6,8 millones de marcos sólo en cuotas. Por añadidura, a todos los diputados del SPD en el Reichstag y en el Landtag prusiano se les exigió donar el 20% de su dieta parlamentaria si residían en Berlín y un 10% si vivían en otro lugar. El Partido Comunista (Kommunistische Partei Deutschlands [KPD]), aun más férreamente organizado que el SPD, pero más pequeño, exigió una donación de un 40% a sus parlamentarios.

La Gran Depresión desembocó en el auge del Partido Nazi (National Sozialistische Arbeiterpartei [NSDAP]) y no tardó en tejerse una voluminosa mitología acerca de sus recursos financieros, los que supuestamente provenían de grandes empresas. Recientes investigaciones han demostrado que la mayoría de sus fondos procedían de cuotas y recaudaciones, aunque por cierto contaba con algunos patrocinadores del sector industrial. Sólo en la última elección semi-libre celebrada en 1933 el sector industrial contribuyó en forma masiva, donando 3 millones de marcos al NSDAP y sus aliados, lo que incluso permitió a esta colectividad obtener utilidades económicas de su campaña¹³. En todo caso, el mito del apoyo proporcionado a Hitler por las grandes empresas influyó poderosamente en el debate de posguerra sobre el financiamiento político.

Un segundo factor que repercutió en las discusiones de posguerra tenía de hecho una base más sólida. Al igual que antes de 1914 y después de 1918, los partidos ‘burgueses’ contaban con pocos medios independientes. En las condiciones imperantes en la democracia de Weimar ellos consideraban más necesario que nunca combinar los votos de la mayoría con el dinero de la minoría. Sin embargo, las empresas alemanas prefirieron que sus asociaciones gremiales (*Spitzenverbände*) mantuvieran una posición

¹¹ Las cifras monetarias de esta sección (III.2) se expresan en marcos posteriores a la hiperinflación de 1922, que estuvo fijado al oro hasta 1931.

¹² ‘Morus’ (Richard Lewinsohn), *Das Geld in der Politik* (1930), p. 72.

¹³ Goebbels (1934), pp. 267-277.

neutral respecto de la política partidista. Como un camino alternativo, los líderes empresariales formaron unidades separadas, los 'Kuratorium für den Wiederaufbau des deutschen Wirtschaftslebens' de 1918 y la 'Kommission zur Sammlung, Verwaltung und Verwendung des industriellen Wahlfonds', creada en la preguerra y más tarde ampliada.

Más importante que cualquiera de estas instituciones fue la Ruhlade (caja del Ruhr), de carácter secreto, que representaba a la predominantemente reaccionaria industria pesada de Alemania Occidental. Su presupuesto anual desde 1928 en adelante osciló entre 1,2 y 1,5 millones de marcos. Estos organismos, que constituyeron el modelo para las donaciones empresariales en la época posterior a 1949, tuvieron dos objetivos: primero, financiar las campañas de los partidos burgueses en general, y en particular las del conservador DNVP (Deutschnationale Volkspartei) y el DVP (Demokratische Volkspartei), liberal de derecha, pero también las del DDP, de tendencia izquierdista liberal, y del Partido del Centro. Para la elección de la Asamblea Constituyente en enero de 1919 la Kommission donó 2 millones de marcos a estos tres partidos, y de esa suma la mitad fue a parar a las arcas del DDP¹⁴. En la elección que tuvo lugar en 1928, la Ruhlade aportó por lo menos 200.000 marcos al DNVP, equivalentes a la mitad de los ingresos que ese partido obtenía de fuentes empresariales¹⁵. Tanta desazón le causaba al líder del DVP, Gustav Stresemann, la dependencia de su propia colectividad y otros partidos burgueses de las donaciones empresariales que hacia el final de la República de Weimar abogó en favor del financiamiento estatal. Sin embargo, su moción no prosperó.

En segundo lugar, estas entidades tuvieron el fin de influir en la selección de los candidatos, de modo de asegurarse de que en las listas de los partidos se incluyeran postulantes que favorecieran sus intereses. El DVP era particularmente vulnerable a esas presiones. En la elección del Reichstag celebrada en 1920, seis de los ocho puestos más ventajosos en la lista nacional del partido recayeron en postulantes designados por *lobbies*, y sólo dos en candidatos escogidos por la organización del partido¹⁶.

IV. EL DEBATE POSTERIOR A 1945

Aún es materia de debate el grado de provecho político que sacó el empresariado alemán de su apoyo a los partidos de centroderecha en la República de Weimar. En lo que respecta al Tercer Reich, el sector indus-

¹⁴ Albertin (1972), pp. 171-172.

¹⁵ Turner (1985), pp. 26-27.

¹⁶ Hartenstein (1962), p. 219, y Döhn (1970), pp. 338-337.

trial alemán sin duda floreció durante ese régimen, aun cuando los dirigentes empresariales desconfiaban de Hitler antes de que accediera al poder. El mito de las contribuciones monetarias del empresariado al NSDAP, y el hecho indesmentible de que el mundo de los negocios intervino generosamente en favor de los partidos de centroderecha, constituyeron el punto central de las discusiones en torno al financiamiento político a medida que la vida política germana fue restableciéndose tras la Segunda Guerra Mundial.

La Constitución de la República Federal, aprobada por el Consejo Parlamentario en mayo de 1949, fue concebida para asegurar la permanencia de un orden político que, además de ser el opuesto al Tercer Reich, evitara los defectos de la República de Weimar y del Imperio. El Artículo 21 no sólo legitimaba a los partidos como participantes en el proceso político, sino que también les imponía obligaciones. El Artículo 21 (1) especificaba que:

Ellos deberán dar pública cuenta del origen de sus fondos.

Una propuesta anterior había sido aun más explícita:

Ellos [...] deben ser resguardados contra influencias no democráticas dando a conocer públicamente sus fuentes de financiamiento¹⁷.

Si bien el principio consagrado en dicho artículo no fue objeto de controversias en ese entonces, otra cosa era codificarlo por medio de la legislación. Recién en 1967 se aprobó la primera ley que reguló las actividades de los partidos políticos, como lo exigía la Constitución. Si bien las materias tratadas eran complejas, el verdadero motivo de la demora fue de carácter político: los partidos de centroderecha que constituían el Gobierno Federal en los años cincuenta enfrentaban los mismos problemas financieros que sus predecesores en los años veinte. Sólo después de que el SPD accedió al gobierno en 1966 la legislación salió a luz.

4.1. El régimen tributario de las donaciones políticas

Antes de la ley de partidos de 1967, se había intentado regular el financiamiento político por medio del sistema tributario y del financia-

¹⁷ Der Parlamentarische Rat, Akten und Protokolle, Vol. VII, Entwürfe zum Grundgesetz (Boppard: 1995), p. 576; *Ibidem* Vol. IX, Plenum (Boppard: 1996, de mayo de 1949), p. 463.

miento estatal, lo que a su vez requirió la intervención del Tribunal Constitucional Federal.

Los partidos no están afectos a impuestos, pero sus donantes sí. La República Federal alemana heredó fallos judiciales que se remontaban a 1929 y 1930, los cuales dictaminaron que las cuotas o donaciones personales políticas tenían un carácter privado y por tanto no eran deducibles de los impuestos personales, y que las donaciones empresariales no podían considerarse gastos de explotación de las empresas. Esta postura fue confirmada en 1952 por el Tribunal Federal de Finanzas. Sin embargo el Tribunal permitió que asociaciones profesionales, incluyendo a algunas fundaciones que actuaban como clubes de donantes ricos —cuyas cuotas son deducibles de impuestos—, transfirieran fondos a los partidos, sin que ello afectara el régimen tributario aplicado a las cuotas¹⁸.

La ley tributaria de 1954 revirtió la condición de los partidos al situarlos en la misma categoría de las organizaciones de beneficencia, religiosas o científicas, de modo que los pagos que recibían se volvieron deducibles, aduciéndose que en virtud de la Constitución las colectividades políticas contribuían al bien público. Con todo, esta situación de privilegio no duró mucho tiempo. En 1958 el Tribunal Federal Constitucional (TCF) sentenció que las disposiciones de la ley tributaria de 1954 eran inconstitucionales, pero en su resolución abrió otras posibilidades.

El Tribunal aceptó la condición que la Constitución les había concedido a los partidos políticos. En lo sucesivo éstos ya no serían considerados, como ocurrió antes de 1933, meras expresiones de fuerzas al interior de la sociedad civil. Según el abogado constitucionalista Gerhard Leibholz, quien llegaría a convertirse en uno de los primeros jueces del TCF, en un “estado partidista democrático” las colectividades políticas son “auxiliares del Estado, con la obligación de cumplir tareas públicas”¹⁹. De lo anterior el Tribunal dedujo que:

1. El Estado no tenía la obligación de prestar apoyo financiero a los partidos políticos; pero
2. en vista de “su función decisiva en el cumplimiento de las tareas públicas impuestas por la Constitución” resultaba permisible hacerlo; siempre y cuando
3. las franquicias tributarias, como las asociadas al pago de cuotas, no entraran en conflicto con “el principio de igualdad formal que de-

¹⁸ Bundessteuerblatt III, p. 228.

¹⁹ Wildenmann (1968), pp. 10-16.

termina el ejercicio de los derechos políticos en una democracia”²⁰, o con el principio de igualdad de oportunidades (‘Chancengleichheit’).

Las disposiciones pertinentes de la ley tributaria de 1954 fueron por tanto derogadas sólo porque favorecían en forma especial a los grandes contribuyentes y a los partidos que aquéllos tendían a apoyar, pero dejó abierta la posibilidad de que otros diseños fueran constitucionales.

Otro aspecto abordado por el Tribunal en esa ocasión fue el financiamiento indirecto de los partidos por parte de individuos o sociedades a través de ‘fundaciones auxiliares’ (*Fördergesellschaften*), según lo autorizaba el fallo emitido en 1952 por el Tribunal de Finanzas. Las fundaciones auxiliares habían surgido tan pronto como los Aliados autorizaron la existencia de partidos políticos y permitieron la celebración de elecciones, ya que después de 1945 los partidos de centroderecha afrontaron el mismo problema que después de 1918: el de competir con los recursos superiores del SPD. El ‘acuerdo Pyrmont’, suscrito en 1949, coordinó el flujo de fondos para la primera elección del Bundestag “hacia los partidos que respaldaran las políticas económicas de Herr Professor Erhard”. De los 2 millones de marcos asignados el 65% fue a parar a las arcas de la Unión Demócrata Cristiana (Christliche Demokratische Union [CDU]), el 25% al Partido Democrático Libre (Freie Demokratische Partei [FDP]), de tendencia liberal, y el 10% al pequeño Deutsche Partei (DP), de línea conservadora²¹. En 1954 estas fundaciones se fusionaron para formar la ‘Staatsbürgerliche Vereinigung’ bajo la égida del banquero colonés Robert Pferdemenges, amigo personal del Canciller Adenauer. Hasta 1958 esta entidad canalizó anualmente unos 7 millones de marcos hacia los partidos que formaban el gobierno de Adenauer en proporción de 50% para la CDU, 35% para el FDP, y 15% para el DP²². En 1958 el Tribunal intervino y estableció que las donaciones exentas a este organismo podían emplearse para fines políticos generales, pero no transferirse a los partidos políticos²³. De manera que los donantes perdieron algunos de los privilegios tributarios, pero retuvieron la ventaja del anonimato. No se dispone de estimaciones confiables en cuanto a las donaciones que obtuvieron los partidos de centroderecha de dicha fuente con posterioridad a esa fecha.

²⁰ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, BVerfG, 10 de julio de 1958, 20/6, pp. 51-63.

²¹ Flechtheim (1973), p. 532.

²² Stein (1959), p. 22

²³ BVerfG, 10 de julio de 1958, 20/6, pp. 70-71.

Bajo las reglas del dictamen de 1958, la ‘Staatsbürgerliche Vereinigung’ sólo podía cumplir el objetivo general de mantener a la izquierda alejada del poder. Cualquier persona o *lobby* que deseara favorecer a determinados candidatos o influir en el resultado de ciertas políticas tendría que haber efectuado donaciones directas, pero sin ventajas tributarias. Por ejemplo, con ocasión de la elección del Bundestag celebrada en 1957 la Asociación Alemana de Comerciantes Minoristas determinó que deseaba asegurar la elección de por lo menos tres de sus miembros. Propuso hacer una donación a la CDU en la Baja Sajonia “con la indicación de que su objetivo era asegurar la candidatura del Sr. Meyer-Ronneberg [quien ocupaba un cargo en la Asociación]”²⁴.

En la práctica, el fallo de 1958 dio luz verde al financiamiento público directo e indirecto de los partidos: directo, en forma de subsidios; e indirecto, en forma de deducciones de impuestos que fueran ‘igualitarios’. A pesar de lo anterior, todas las iniciativas legislativas posteriores se han encontrado con una luz amarilla que ha consistido en objeciones del Tribunal Federal Constitucional a la forma específica que tomaba el financiamiento público. En efecto, la historia del financiamiento político desde 1958 hasta hoy ha consistido en una relación dialéctica entre políticos y jueces. Las cuatro interrogantes principales que se han mantenido sobre el tapete son:

1. ¿Qué actividades partidistas pueden ser apoyadas o favorecidas: campañas para elecciones, labor educativa, labor legislativa o todas las actividades sin restricción?
2. ¿Qué componentes de un partido pueden ser apoyados o favorecidos: la organización central, las agrupaciones parlamentarias (*Fraktionen*), sus fundaciones educacionales (*Stiftungen*), los candidatos, o todos sin distinción?
3. ¿Qué forma debería adoptar el apoyo: subsidios directos, privilegios tributarios, o una combinación de ambos?; ¿quién debe beneficiarse de los privilegios tributarios: los individuos, las empresas, o ambos?; y ¿debieran ambos estar sujetos a un límite máximo?
4. ¿Cómo deben aplicarse las exigencias de rendición de cuentas?

Comenzaré por resumir las fases cronológicas de este proceso de preguntas y respuestas y luego pasaré a analizar de manera general las ventajas y desventajas del sistema alemán en comparación con los que se aplican en otros países.

²⁴ Flechtheim (1973), p. 535.

4.2. El régimen constitucional aplicado al financiamiento público

A la luz del fallo emitido en 1958 por el Tribunal Federal Constitucional, el Gobierno del SPD, respaldado por los partidos mayoritarios del Bundestag, la CDU, el FDP y el DP, decidió entregar subvenciones anuales a los partidos políticos “con el objeto de promover su labor educativa”. La subvención inicial entregada en 1959 fue de 5 millones de marcos, cantidad que se elevó a 28 millones en 1964, complementada por una suma adicional de 12 millones de marcos aportada por los Länder, la mayoría de los cuales habían seguido el ejemplo del gobierno federal. Como hecho significativo puede señalarse que esta modalidad de financiamiento público *de facto* no se presentó como tal, puesto que aún no existía una ley de partidos que regulara el financiamiento político. La subvención aparecía como una partida del presupuesto federal, bajo el título de “subvenciones educacionales”. Además se entregaron fondos para apoyar la labor legislativa a las *Fraktionen* del Bundestag y del Lantag. Para los miembros del Bundestag se fijó en 1957 una cantidad mínima de 36.000 marcos anuales, más 1,7 millones de marcos que debían repartirse entre los partidos de acuerdo con la cantidad de diputados.

La evolución de éstas y otras donaciones a lo largo del tiempo puede verse en los Cuadros N^{os}. 1 y 2. En particular, el Cuadro N^o 2 muestra que el subsidio de apoyo a la labor legislativa subió desde 10 millones de marcos en 1965 a 240 millones en 1995, mientras que la subvención educativa vía fundaciones se elevó desde 13 millones en 1965 a 620 millones en 1995.

CUADRO N^o 1: SUBSIDIOS ESTATALES DIRECTOS A LOS PARTIDOS ALEMANES, (MILLONES DE MARCOS)

Partido	1995	1997
SPD	90,9	87,9
CDU	73,7	71,5
CSU	16,4	18,9
Verdes	15,3	16,9
FDP	13,4	12,8
PDS	11,2	12,1
Republikaner	4,8	5,0
Otros	4,9	6,8
Total	230,0	229,8

CUADRO N° 2: SUBSIDIOS A FRACCIONES PARLAMENTARIAS Y FUNDACIONES DE LOS PARTIDOS, 1965-1995 (MILLONES DE MARCOS)

Año	Fracciones			Fundaciones educacionales
	Federal	Länder	Total	
1965	3,1	6,6	9,7	13,1
1970	9,9	10,7	20,6	74,3
1975	29,3	22,9	52,5	160,6
1980	44,6	43,9	88,5	270,9
1985	58,2	54,5	112,7	381,6
1990	89,6	73,2	162,8	562,9
1995	107,3	131,4	238,7	619,9

El debate en torno al financiamiento público

El financiamiento público había llegado a través de estos dos mecanismos, aunque por la puerta trasera. De todas maneras el principio seguía siendo discutible. Ya en 1954 el Ministro de Hacienda de Adenauer, Fritz Schäffer, había propugnado su uso, pero sólo a cambio de una prohibición de las donaciones empresariales. Cinco años más tarde el ex presidente del FDP, Thomas Dehler, propuso entregar subsidios en cantidades iguales a todos los partidos, para así evitar su dependencia “intolerable” de las “donaciones provenientes de sectores ajenos al ámbito político”²⁵.

El principal adversario de los subsidios era —en esos años— el SPD, que era relativamente autónomo en materia financiera y temía que luego de la ayuda pública vendrían los controles estatales. Su vocero, Fritz Erler, estimaba que los partidos no debían volverse dependientes de aquellos a los que supuestamente deben fiscalizar²⁶; a su líder parlamentario, Herbert Wehner, le preocupaba que los subsidios pudieran “desalentar la disposición a realizar aportes voluntarios”²⁷. Algunos constitucionalistas también sostenían una opinión contraria. A diferencia de Gerhard Leibholz (anteriormente citado) y Theodor Eschenburg, quienes apoyaron la postura del Tribunal Federal Constitucional según la cual los partidos habían adqui-

²⁵ Flechtheim (1973), p. 543.

²⁶ Este argumento se basa en la doctrina constitucional alemana de que el Parlamento como un todo, incluyendo a los parlamentarios asociados a la coalición gobernante, debe controlar al Poder Ejecutivo. Esta doctrina no era realista, pues en Alemania los partidos controlan los votos y por tanto a los parlamentarios, lo que bloquea la capacidad fiscalizadora de los parlamentarios de la coalición gobernante.

²⁷ *Verhandlungen des deutschen Bundestages*, BT, 19 de septiembre de 1954, 2860; 15 de mayo de 1964, 5777.

rido “las funciones de un órgano de la Constitución”²⁸, el liberal Dolf Sternberger consideraba que los subsidios provocarían la “muerte de la competencia política libre”²⁹.

En 1966 el TCF arrebató el asunto de las manos a los políticos y socavó las bases de los subsidios “educacionales”. En ese dictamen sentenció que “el derecho de la gente [...] a expresar libre y abiertamente sus opiniones y su intención política” proscribía “las donaciones presupuestarias a los partidos para financiar sus actividades generales”. De permitirse esa situación se debilitaría gradualmente la “independencia de los partidos respecto del Estado”. Lo único permisible era compensar a los partidos por “los gastos en que era necesario incurrir para efectuar una campaña electoral razonable”³⁰.

Fue este fallo, además del advenimiento del SPD al gobierno federal en 1966, lo que proporcionó el impulso final a la largamente postergada Ley de Partidos.

4.3. La Ley de Partidos de 1967: Financiamiento público y transparencia

La ‘Gesetz über politische Parteien’, promulgada el 24 de julio de 1967 —y desde entonces reformada cuatro veces— dotó de carácter legal a los subsidios y la rendición de cuentas. En adelante los subsidios se detallaron como donaciones para solventar gastos de campaña. Se dispuso la distribución entre los partidos de una suma total de 2,50 marcos por voto según el porcentaje de los votos que hubieran obtenido en la elección anterior. Cualquier partido que alcanzara el 2,5% de la votación participaba en esta distribución. El monto de donaciones deducible de impuestos personales se limitó a una cifra anual de 600 marcos por persona o 1.200 marcos por matrimonio. Los donativos de 20.000 marcos o más debían declararse en los estados de cuentas de los partidos, especificando el monto, el nombre y la dirección del donante. El TCF aceptó estas disposiciones con una sola excepción de importancia. Estableció que la barrera del 2,5% era incompatible con el principio de acceso equitativo y ordenó que se rebajara a un 0,5% del total de votos³¹.

²⁸ Eschenburg (1961), p. 27.

²⁹ Citado por Landfried (1994), p. 45.

³⁰ BVerfG, 15 de julio de 1966, 20/10, pp. 56, 113.

³¹ BVerfG, 3 de diciembre de 1968, 24/26, p. 342.

Esta legislación y el resultante veredicto emitido por el TCF han sentado las bases del financiamiento político en Alemania a lo largo de los siguientes treinta años, pese a que han surgido continuos conflictos en torno a los niveles permisibles de los subsidios, la manera de asignarlos, el monto deducible de impuestos y la rendición de cuentas. Las ventajas e inconvenientes de la situación derivada de la ley y los fallos de 1967 y 1968 pueden resumirse como sigue:

1. En respuesta a la crítica de que el financiamiento público presupone una definición de las tareas de los partidos políticos, la Ley de Partidos las enumeró de la siguiente manera:
 - a) participar en la formación de la voluntad política del pueblo en todas las esferas de la vida pública, influyendo en la formación de la opinión pública, estimulando e intensificando la educación política, promoviendo la participación activa de los ciudadanos en la vida política y capacitando a ciudadanos para asumir funciones públicas;
 - b) participar en las elecciones designando candidatos;
 - c) influir en el desarrollo de la política a nivel parlamentario y gubernamental;
 - d) incorporar sus objetivos políticos en el proceso de formulación de políticas por parte del Estado; preocuparse de mantener un lazo vivo y permanente entre las personas y los órganos del Estado.

Esta lista, elaborada más bien para provecho propio por los beneficiarios potenciales del financiamiento público, abrió las puertas para un financiamiento público en constante expansión.
2. La Ley de Partidos y el TCF permitieron que los gastos de campaña se reembolsaran en cuotas a lo largo de los cuatro años de duración de un parlamento, lo cual vino a enturbiar aun más la ya incierta distinción entre costos de campaña y gastos generales de los partidos.
3. Como consecuencia del escalonamiento de la entrega de fondos a las campañas, en la elección de 1969 los partidos podían esperar recibir del Estado 99 millones marcos, cantidad inferior a los 38 millones de marcos anuales (es decir, 152 millones durante un período electoral de cuatro años) que habían estado recibiendo con anterioridad, pero así y todo seguía siendo una suma enorme para

los estándares internacionales. No puede sorprender que no haya servido para moderar los gastos efectuados por las organizaciones partidistas.

4. A pesar de que la exigencia constitucional de declarar las fuentes de ingreso quedó codificada en la ley de 1967, no era difícil evadirla. En ese entonces aún no existían sanciones para el incumplimiento y las empresas continuaron haciendo uso de los canales indirectos, por ejemplo las fundaciones auxiliares (*Fördergesellschaften*) y las asociaciones profesionales. De esta forma, los partidos sólo informaban el monto agregado recibido de cada fundación manteniendo en el anonimato a los donantes reales.
5. El requisito impuesto por el TCF de que el alza en el financiamiento público no excediera el alza general del costo de la vida³² fue ignorado con impunidad. En 1979 se elevó a 1.800 marcos anuales (3.600 para los matrimonios) el nivel de las exenciones de impuestos personales para las donaciones políticas. Para 1983 el aporte estatal se había duplicado a 5 marcos por voto, y los subsidios adicionales por voto otorgados por los Länder, fijados originalmente en 60% del nivel federal, se aproximaron poco a poco a la escala federal. Con la incorporación de las elecciones directas en el Parlamento Europeo en 1979 los partidos obtuvieron una asignación suplementaria para campañas de 5 marcos por voto, aunque esas campañas presentan un grado de intensidad mucho menor.
6. La distribución generosa y relativamente equitativa de los fondos públicos entre los diversos partidos socavó la tradicional postura opositora del SPD frente al financiamiento estatal. Dicha colectividad también se convirtió en un complacido beneficiario de los donativos de los contribuyentes, con lo cual se esfumó su papel de crítico de la generosidad excesiva, el que fue asumido en la década de los ochenta por los Verdes.
7. Con todo, la Ley de Partidos y el veredicto emitido en 1968 por el TCF marcaron un indudable avance en el control público y la transparencia del financiamiento de los partidos. Ahora se había establecido el principio de que tanto el financiamiento público como los detalles de las rendiciones de cuentas y los niveles de exención de impuestos requerían una legislación específica y estaban sujetos a la fiscalización judicial.

³² BVerfG, 3 de diciembre de 1968, 24/26, p. 339.

4.4. Límites a los gastos de las candidaturas y a las donaciones

En la Alemania post 1945 ha brillado por su ausencia un debate serio en torno a este tema, a pesar de la bien documentada experiencia de otras democracias parlamentarias en materia de limitación de gastos de campaña. Lo anterior puede atribuirse en parte al Artículo 5 de la Constitución, que garantiza la libertad de palabra y de expresión, reforzado por la Sección 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Además, el TCF ha defendido con fuerza “el derecho de un ciudadano a decidir libremente, en el contexto de su participación política, a qué partido desea apoyar financieramente”³³.

Si bien estas disposiciones no prohíben explícitamente todos y cualquier tope a los gastos o donaciones, en ellas está implícito un prejuicio en favor del *laissez-faire*. Por otra parte, los legisladores —esto es, los partidos políticos afectados— se muestran reacios a imponerse cortapisas.

4.5. El financiamiento público directo (1968-1992)

Desde 1968 en adelante el financiamiento de los partidos se ha efectuado a la luz pública, aunque ésta no brilla con igual intensidad en todos los sectores del escenario. En esta sección se discute el nivel y el objetivo de la entrega de recursos.

Una Comisión de Expertos presentó un informe en 1983 y propuso la siguiente modalidad para el financiamiento público directo:

1. Elevar el financiamiento público a 5 marcos por voto (actualmente en vigencia);
2. Dedución de impuestos de 50% para las donaciones de hasta 1.200 marcos;
3. Las donaciones provenientes de empresas serían deducibles de impuesto hasta un tope de 5% de la cifra de negocios y de los sueldos;
4. Las donaciones de 20.000 marcos o más serían deducibles de impuestos sólo si se declaran en los estados de cuentas de los partidos; no se aceptarían los donativos anónimos;
5. Crear un fondo de compensación (*Chancenausgleich*) de hasta un 50% de los ingresos totales para los partidos que recibieran relativa-

³³ BVerfG, 14 de julio de 1986, 73/2, p. 40.

mente menos donaciones empresariales³⁴. Ésta fue la sugerencia más polémica.

En la modificación de 1983 a la Ley de Partidos se incorporaron estas propuestas, pero también se tomó nota de los términos más estrictos de la enmienda a la Constitución. El nuevo texto del Art. 21 era el siguiente:

[Los partidos] deberán dar cuenta pública de las fuentes y *del uso* de sus fondos, *lo mismo que de sus activos* (enmiendas en cursiva).

En respuesta a la modificación legal de 1983, y en su fallo más polémico emitido hasta la fecha, el TCF mantuvo las reformas y sólo dejó sin efecto la fórmula del tope a la deducción de impuestos para las donaciones de empresas. En el único fallo dividido sobre el financiamiento de los partidos, fijó el tope a las donaciones deducibles de impuesto para las empresas en 100.000 marcos, aduciendo que el fondo de compensación garantizaba el principio de acceso equitativo.

En el voto disidente del juez Ernst-Wolfgang Böckenförde se señala que como la participación de los ciudadanos en la vida política incluye la capacidad de influir en la opinión, y en una democracia aquella debe fundarse en el principio de equidad, entonces:

1. Las personas jurídicas, que no votan, no tienen derecho a franquicias tributarias para sus actividades políticas; los privilegios fiscales para las personas jurídicas conceden a los propietarios o a los directores de éstas una doble ventaja, que se contrapone al principio de ‘una persona, un voto’;
2. Puesto que la suma de 100.000 marcos equivale a tres veces el ingreso promedio, favorece a las personas de mayores ingresos y “prácticamente ofrece una vía libre a las grandes empresas con un alto nivel de recursos de capital”³⁵.

El fondo de compensación, que subsistió hasta 1995, tuvo repercusiones anómalas. Por una parte, aumentó substancialmente la cantidad de fondos públicos disponibles para los partidos, en un promedio de 11,1 millones de marcos anuales durante los primeros tres años, y en lo sucesivo en un promedio de 27 millones de marcos. Por otro lado, no benefició a quienes pretendía favorecer. En su primera forma tomó en cuenta los ingresos totales de los partidos, provenientes de cuotas y de donaciones. Como

³⁴ Bericht zur Neuordnung der Parteifinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigenkommission (Colonia: 1983), pp. 197, 203.

³⁵ BVerfG, 14 de julio de 1986, 73/40, pp. 104, 105, 109, 114.

muestra el Cuadro N° 3, los favorecidos fueron en consecuencia los partidos que percibían bajos ingresos por concepto de cuotas, pero cuantiosas donaciones, y no el SPD, con su gran cantidad de miembros y un pequeño número de benefactores. En consecuencia, el fondo subsidiaba más a los partidos que recibían más donaciones del empresariado y recibían menos cuotas. La fórmula fue modificada en 1988 para beneficio de los partidos más grandes, pero aún castigaba al SPD porque sus miembros eran numerosos en relación con sus ingresos derivados de donativos.

CUADRO N° 3: PAGOS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN

Destinatario	SPD	CDU	CSU	FDP	Verdes	Rep.	PDS
1986-88							
millones de marcos	1,9	6,4	7,0	7,1	10,6		
%	3,0	19,2	21,1	21,3	31,7		
1989-95							
millones de marcos	68,5	64,0	17,1	19,9	13,5	3,8	2,7
%	35,9	33,6	9,0	10,4	7,0	2,0	1,4

La reforma de 1988 a la Ley de Partidos tomó en cuenta algunas de las objeciones de Böckenförde y redujo a 60.000 marcos el límite para las deducciones de impuestos en las donaciones empresariales. Finalmente su propuesta de eliminar completamente los privilegios tributarios de las empresas fue adoptado en la enmienda de 1994 a la Ley de Partidos que redujo ese límite a cero.

En la reforma de 1988 también se creó un subsidio uniforme básico (*Sockelbetrag*) de 6% de los subsidios totales a cualquier partido que obtuviera más del 2% de los votos. Esta medida vendría a reparar la pérdida relativa sufrida por los partidos más pequeños (esto es, el FDP y los Verdes) al aplicarse las normas de compensación corregidas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechazó este subsidio en 1992, como veremos en la sección IV. 8.

4.6. Financiamiento público indirecto

La Ley de Partidos y los fallos del TCF se refieren con precisión a un aspecto del financiamiento político, a saber los pagos directos con fondos públicos a organizaciones partidistas. Sin embargo, hay por lo menos

cinco otras maneras en que los partidos pueden conseguir abiertamente dinero público al margen de los límites definidos por la Ley de Partidos, que se analizan a continuación.

a) *Subvenciones a las fundaciones de los partidos (Stiftungen)*. La idea de crear fundaciones destinadas a fomentar las actividades académicas y de investigación de los partidos se remonta a la República de Weimar. La más antigua de ellas, la Friedrich-Ebert-Stiftung, vinculada al SPD, data de 1925. Fue restablecida tras la Segunda Guerra Mundial y tuvo imitadores entre los partidos de centroderecha. Comenzaron como ‘academias de partido’ sin un programa continuo, pero pronto se transformaron en organizaciones firmemente institucionalizadas. La Friedrich-Neumann-Stiftung del FDP fue creada en 1958; la Konrad-Adenauer-Stiftung, de la CDU, en 1964; y la Hans-Seidel-Stiftung de la CSU, en 1967. En un principio ellas eran financiadas de la misma forma que los partidos de que dependían, la del SPD a través de suscripciones, y las demás por medio de donaciones de las empresas.

A partir de 1960 las fundaciones (o sus predecesoras) recibieron pequeñas subvenciones de los gobiernos federales o de los Länder para financiar proyectos específicos; a contar de 1962 recibieron aportes del Ministerio de Desarrollo (más tarde Ministerio de Cooperación Económica) para sufragar sus actividades en el extranjero; y desde 1967 en adelante todas las fundaciones asociadas a los partidos que habían obtenido por lo menos un 5% de los votos en la elección del Bundestag recibieron paquetes de subvenciones. La subvención para labores al interior de Alemania provino del Ministerio de Educación y más tarde, en menor grado, del Ministerio del Interior. De modestos 14 millones de marcos en 1967 la subvención creció hasta llegar a 620 millones de marcos en 1995 (véase Cuadro N° 1). No todo este dinero beneficia directamente a los partidos en cuestión. Cada año las fundaciones otorgan varios miles de becas de estudio dentro y fuera de Alemania³⁶. Unos dos tercios de los subsidios se gastan en actividades localizadas en el extranjero.

Las subvenciones se justifican con el argumento de que tienen que ver con “labores educativas democráticas”, es decir con actividades no consideradas en la ley de partidos, y en todos los estatutos de las diversas fundaciones se subraya su misión educativa³⁷. Sin perjuicio de lo anterior

³⁶ Pinto-Duschinsky (1991), pp. 191-192, 203.

³⁷ Von Vieregge (1977), pp. 29, 46.

debe reconocerse que al menos parte de la labor de las fundaciones, por ejemplo encuestas de opinión e investigación de políticas, presta una indudable ayuda a los partidos en sus estrategias de campaña.

Así pues, las subvenciones que éstos reciben han sido criticadas por tratarse de subsidios políticos clandestinos, caracterizados por “una casi total falta de transparencia financiera y de control democrático”³⁸. Cabe señalar que no fue sino hasta 1986 cuando el TCF confirmó la legalidad de las subvenciones a las fundaciones³⁹.

Con posterioridad al veredicto emitido en 1992 por el TCF, que legalizó los subsidios globales (véase Sección IV.9), sus detractores han sostenido que hoy en día no existe la división de tareas entre los partidos y las fundaciones, por lo que ya no se justificaría la entrega a éstas de subsidios separados⁴⁰.

Las fundaciones tienen diversas ventajas frente a los partidos: las donaciones que ellas reciben son exentas de impuestos en su totalidad y las rendiciones de cuentas pueden ser menos detalladas. Se les exige funcionar como entidades separadas de los partidos de que dependen, aunque de hecho los miembros de sus consejos directivos son, en su mayoría, dirigentes de los partidos. Las fundaciones tienen prohibido transferir sus fondos a su partido madre. Cuando trascendió que el FDP lo había hecho entre 1978 y 1982, esta colectividad perdió su subvención. Esta sanción muestra el creciente nivel de transparencia y responsabilidad del financiamiento político en Alemania.

b) *Pagos destinados a las Fraktionen o asignación parlamentaria.* Tienen el propósito aparente de permitir a los diputados cumplir sus tareas parlamentarias. Estas sumas de dinero han aumentado de 3,4 millones de marcos en 1966 a 107 millones de marcos en 1995 en el Bundestag, y de 6,6 millones de marcos a 131 millones de marcos en los Länder. (36 millones de marcos de ese incremento provienen de la incorporación de cinco Länder orientales a la República Federal en 1989).

c) *Pagos para financiar el personal asesor de los diputados del Bundestag.* Esto constituye una partida independiente. Su costo se ha elevado desde 3,25 millones de marcos a 151 millones de marcos durante el período 1968-1995. El personal asesor de los diputados de los Landtag tiene un costo adicional de 78 millones de marcos⁴¹.

³⁸ Ebbighausen (1996), pp. 268-270.

³⁹ BverfG, 14 de julio de 1986, 73/1, pp. 1, 13-15.

⁴⁰ Morlok (1966), p. 12.

⁴¹ Von Arnim (1996), pp. 135, 139-142, 148, 179-184.

d) *Contribuciones de los parlamentarios al partido*. Esta práctica consiste en que los partidos exigen a sus legisladores donar una proporción de su dieta al respectivo partido. Fue iniciada por el SPD antes de la Primera Guerra Mundial, y está generalizada en la actualidad. Resulta de dudosa constitucionalidad, ya que el TCF ha dictaminado que la dieta de un diputado no es un sueldo, sino una asignación destinada a compensar la pérdida de sus ingresos profesionales⁴². Pese a todo, estas ‘contribuciones al partido’, como se les conoce, tienen hoy en día plena vigencia. Desde 1984 los partidos ya no las declaran por separado, sino que las han incluido en el rubro de cuotas; de modo que sólo resulta posible hacer estimaciones de sus actuales niveles. Los expertos han concluido que la ‘contribución’ de un diputado del Bundestag alcanza un promedio de 12.000 marcos anuales, la de un diputado de Landtag o de un concejal local es proporcionalmente menor, y en conjunto arrojan un total anual de 70 millones de marcos, es decir un 20% del ingreso por concepto de cuotas⁴³.

e) *Servicios en especie*. Los partidos y los candidatos disfrutaban de algunos servicios en especie, incluidos espacios en la radio y en la TV en estaciones públicas y (en algunos lugares) vallas publicitarias. No disponen de envío gratuito de propaganda por correo. Si bien estos servicios no resultan demasiado provechosos para los partidos, representan una proporción menor de los costos totales que en otros Estados europeos, por ejemplo Gran Bretaña, donde los presupuestos generales de campaña son más restringidos.

4.7. El financiamiento privado por las empresas y las asociaciones civiles

Estas entidades varían enormemente en cuanto a sus objetivos y su situación jurídica, de modo que no es fácil hacer una generalización.

Empresas comerciales. La decisión sobre las donaciones la adopta por lo general el directorio. En empresas cuyas acciones se cotizan en bolsa los accionistas deben aprobar tales donaciones como parte de los estados de cuentas, esto es de manera retrospectiva. Ocasionalmente algunos accionistas han hecho objeciones, las que muy raras veces han prosperado, pero también han hecho llamados a demostrar mayor generosidad.

Asociaciones sociales, profesionales y culturales. Se espera que funcionen por encima de los partidos políticos. En la mayoría de los casos sus

⁴² BVerfG, 5 de noviembre de 1975, 40/29, pp. 296-297.

⁴³ Von Arnim (1996), pp. 120-122.

miembros pertenecen a un amplio espectro político. Si gozan de la exención de impuestos, se les prohíbe contribuir con dinero a los partidos políticos (Ley de Partidos §25.1(1)).

Iglesias. Al estar exentas de impuestos no deben realizar aportes financieros. Eso sí, tienen derecho a expresar su posición frente a temas específicos como el aborto, el ambiente o el asilo y los refugiados, la cual puede influir en los votantes.

Sindicatos. Aun cuando no realizan contribuciones financieras, en ocasiones prestan servicios en especies, por ejemplo al poner personal a disposición para alguna tarea o al facilitar instalaciones de oficina. En rigor, estos servicios deberían declararse en las rendiciones de cuentas de los partidos (Ley de Partidos §26 (3)). Esta ayuda favorece principal, pero no exclusivamente, al SPD.

Grupos de lobby. Si están orientados hacia temas específicos, se trata de instituciones similares a las Iglesias y a los sindicatos: no aportan dinero, pero de vez en cuando recomiendan veladamente votar por determinada opción.

Las agrupaciones sociales, por ejemplo los clubes deportivos o recreativos, tienden a permanecer al margen de la política, una vez más debido a la heterogeneidad de sus miembros. Poco queda de la tradición anterior a 1933 de las asociaciones recreativas o de beneficencia organizadas en torno a criterios ideológicos. Las que han subsistido procuran integrar a sus miembros en un entorno y mantener su lealtad como votantes, pero cada afiliado decide sobre la posibilidad de apoyar financieramente al partido que estime apropiado.

Organizaciones gremiales o profesionales. Por lo común no donan fondos directamente a los partidos, pero pueden recurrir a fundaciones auxiliares. Como por lo general su administración es oligárquica, lo más probable es que sus miembros adopten una actitud de indiferencia frente al tema.

En todo caso, en la medida en que convergen las posturas políticas de los principales partidos, disminuye la importancia del incentivo puramente económico para favorecer un determinado resultado electoral.

4.8. La reforma global de 1992-1994

Las crecientes anomalías y contradicciones derivadas de las reformas fragmentarias a la Ley de Partidos y de los veredictos *ad hoc* del TCF crearon un clima a favor de una revisión de todo el sistema de financiamiento de los partidos. El producto de esto fue el trascendental fallo de

1992, en el que el TCF proponía un nuevo esquema general, y variaba en forma significativa algunas de sus posturas anteriores.

La innovación más importante fue renunciar al intento por hacer una distinción entre los diversos tipos de gastos de los partidos. El Tribunal también dictaminó que el financiamiento público de las actividades generales de “los [partidos] no es objetable por cuanto ellas les son asignadas a éstos por la Constitución”. Asimismo sentenció que:

- El ‘subsidio básico’ uniforme dispuesto en la Ley de Partidos de 1988 era inconstitucional debido a la forma que tomó.
- Las subvenciones entregadas a determinados partidos deben reflejar la eficacia de cada colectividad política para reclutar miembros y atraer donaciones.
- El financiamiento público no debe exceder los ingresos propios de los partidos provenientes de aportes de miembros y benefactores, es decir no más del 50% de los ingresos puede proceder del Estado.
- El monto por cuotas deducible de impuestos no debe exceder la suma que la mayoría de los ciudadanos puede costear.
- Las donaciones realizadas por personas jurídicas no son deducibles de impuestos.
- El límite inferior de 40.000 marcos para la publicidad de donaciones individuales es demasiado alto.
- El financiamiento público total no podrá exceder el promedio de subvenciones durante el período 1988-1992, vale decir 230 millones de marcos, pero podrá ser reajustado por la inflación⁴⁴.

El TCF rechazó el ‘subsidio básico’ porque estimó que su fórmula no lograba la igualdad de acceso al mercado electoral, de una forma que respetara también los principios de *Staatsfreiheit* —autonomía de los partidos respecto del Estado— y *Bürgernähe* —integración de los partidos en la sociedad civil. La doctrina del TCF es que sólo sería aceptable fomentar la igualdad de acceso con subsidios estatales que premien los esfuerzos de recolección de fondos de los propios partidos.

La segunda razón que tuvo el TCF para rechazar el ‘subsidio básico’ fue que su monto se calculaba para igualar la suma de fondos obtenidos de cuotas (de militantes) y donaciones (de empresarios o rentistas), en vez de igualar solamente los fondos obtenidos de donaciones, con lo cual favorecía más a los partidos con menos militantes y menos cuotas.

⁴⁴ BVerfG, 4 de septiembre de 1992, 85/24, pp. 264-265.

Detrás de esta discusión está un antiguo dilema del liberalismo: ¿es preferible la igualdad de resultados o la igualdad de oportunidades? Si declaramos que la igualdad de resultados es inaceptable, entonces tampoco podemos tener igualdad de oportunidades, pues los ganadores de la primera vuelta en una competencia empiezan la segunda vuelta con ventaja. Por otro lado, si intentamos restablecer la igualdad de oportunidades al inicio de la segunda vuelta, entonces imponemos igualdad de resultados a la primera, privando a esa competencia de sentido.

Desde esta perspectiva, el dictamen del TCF que rechazó el ‘subsidio básico’ puede entenderse como una opción en favor de premiar la competencia para obtener militantes y sus cuotas. Sin embargo, veremos que el TCF no objetó la introducción por los legisladores de un pequeño subsidio igualitario.

Las reformas efectuadas en 1994 a la Ley de Partidos, que siguen vigentes hasta la fecha, incorporaron la mayoría de estas recomendaciones de la siguiente forma:

- Cada partido recibirá una subvención anual de 1 marco por cada voto obtenido en la anterior elección del Bundestag, y 0,50 marcos por cada marco que perciba por concepto de cuotas y donaciones, siempre que éstas provengan de particulares y no excedan los 6.000 marcos.
- Los primeros 5 millones de votos para cada partido son recompensados con 1,30 marcos cada uno.
- El financiamiento público no podrá exceder los 230 millones de marcos, o bien el 50% de los ingresos de un partido provenientes de cuotas y donaciones, cualquiera sea inferior. El reajuste por inflación elevó esta suma a 245 millones de marcos a partir de enero de 1998.
- Para tener derecho a una subvención, un partido debe conseguir el 0,5% de la votación en una elección europea o del Bundestag, o bien el 1% en una elección de Landtag.

A pesar de que la disposición que establece una subvención mayor para los primeros 5 millones de votos de un partido agrega un ingrediente de igualdad de resultados, reintroduciendo un aspecto vetado del ‘subsidio básico’⁴⁵, en general la legislación proporciona un mayor grado de equidad

⁴⁵ N. del E.: El subsidio de monto fijo por partido alcanza implícitamente a $(1,3 - 1,0) \times 5$ millones = 1,5 millones de marcos al año, lo que resulta una suma modesta en comparación con las cifras de los cuadros N° 1 y N° 6.

e igualdad de acceso que cualquiera de sus predecesoras. El nuevo subsidio vinculado con el nivel de cuotas y la cantidad de donaciones modestas, insta a los partidos a reclutar miembros y a extender en gran escala su red de apoyo.

Al despojar a las donaciones empresariales de privilegios tributarios se procura conseguir que los partidos sean menos dependientes de ese sector. Los primeros indicios observados señalaban que los efectos logrados eran los que se esperaban. Como lo demuestra el Cuadro N° 4, la cantidad de grandes donaciones (esto es las superiores a 20.000 marcos), el número de donaciones provenientes de personas jurídicas y el monto total reunido a partir de esa fuente fueron reducidos a cerca de la mitad para cada partido entre 1993 y 1994⁴⁶. El Cuadro N° 5 indica que la suma total reunida a base de donaciones también ha disminuido abruptamente.

CUADRO N° 4: EVOLUCIÓN DE LAS DONACIONES GRANDES RECIBIDAS POR LOS PARTIDOS, 1993-1994

Partido	Año	Número total	Número proveniente de personas jurídicas	Total (miles de marcos)
SPD	1993	57	19	2.455
	1994	32	8	1.288
CDU	1993	143	110	7.252
	1994	97	58	4.061
Verdes	1993	77	0	2.392
	1994	44	0	1.351
FDP	1993	48	28	2.211
	1994	20	10	1.003
CSU	1993	50	45	3.444
	1994	22	18	885

A pesar de que las reformas de 1992-1994 introdujeron un mayor grado de rigor, también perpetuaron una serie de aspectos negativos. El fallo del TCF y la Ley de Partidos de 1994 sólo toman en cuenta las cuotas y donaciones declaradas al calcular los recursos de los partidos y conside-

⁴⁶ Rieken y Römmele (1997), p. 261.

ran únicamente el financiamiento directo de los partidos como ayuda estatal. Sin embargo, estos criterios entregan un panorama incompleto, ya que los partidos disponen de otros recursos, como el financiamiento encubierto y el financiamiento público indirecto.

Nadie sabe qué cantidad de dinero continúan recibiendo los partidos por conductos indirectos. Pese a haberse abolido las franquicias tributarias para las donaciones empresariales, sigue siendo posible recurrir a las fundaciones para obtener una ventaja más apreciada, como es el anonimato. No obstante, las presiones de tipo jurídico y moral ejercidas contra las donaciones anónimas se han traducido en una gradual desaparición del financiamiento encubierto como un factor de importancia.

CUADRO N° 5: INGRESOS DE LOS PARTIDOS POR CUOTAS Y DONACIONES, 1970-1996 (MILLONES DE MARCOS)

Año	Cuotas de militantes				Donaciones			
	CDU/ CSU	SPD	FDP	Verdes	CDU/ CSU	SPD	FDP	Verdes
1970	12	30	2		19	6	4	
1975	48	53	4		33	13	9	
1980	76	86	6	1	65	13	11	
1985	98	101	9	4	32	15	10	9
1990	103	131	11	10	108	39	23	11
1996	120	153	11	20	59	28	14	10

El monto que reciben los partidos a través de subsidios *directos* en virtud de la nueva legislación está muy por debajo del máximo de 50% decretado por el TCF; de hecho, asciende a cerca de un tercio de esa cantidad (véase Cuadro N° 6). Sin embargo, cuando también consideramos los subsidios *indirectos* —las franquicias tributarias y las subvenciones a las *Fractionen*, a las fundaciones, para financiar el personal legislativo y la “contribución al partido” (que ahora corresponde a un doble subsidio, ya que este dinero público se declara como cuotas y por tanto cumple los requisitos para recibir un subsidio de 50% del Estado)— la proporción es muy superior. La mayoría de los expertos concuerda en que la participa-

ción del Estado en todos los rubros se acerca probablemente a los dos tercios⁴⁷.

Si aceptamos esta proporción como representativa, entonces los partidos alemanes surgen como entidades altamente dependientes del Estado. Aun les falta para cumplir con el requisito del TCF de ser independientes del Estado (*staatsfrei*) y estar cerca de los ciudadanos (*bürgermah*). Los altos ingresos de los partidos alemanes —en comparación con estándares internacionales— permiten que sus maquinarias mantengan un grado de profesionalización que puede desalentar los aportes de los ciudadanos. Tampoco se ha conjurado totalmente el peligro de que, en su calidad de legisladores, los partidos actúen como juez y parte y se unan para formar un monopolio, cediendo a la tentación de erigir barreras que impidan el ingreso de nuevos competidores.

CUADRO N° 6: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS PARTIDOS ALEMANES (EN PORCENTAJE), 1968-1996

Año	CDU/CSU			SPD			FDP			Verdes		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
1968	26	16	52	47	5	41	19	22	48			
1970	31	34	30	51	11	27	20	39	19			
1976	36	25	35	47	11	34	20	38	33			
1980	40	33	24	55	8	32	20	32	33			
1985	45	15	31	55	11	28	29	32	30	15	32	34
1990	24	26	42	39	11	44	13	28	53	24	24	47
1996	42	18	31	54	10	32	27	35	30	40	20	33

1= cuotas de militantes

2= donaciones

3= subsidios directos (federales y estatales)

Fuente: Bundestag Information Service.

⁴⁷ Véase Von Arnim (1996), pp. 128-129; Landfried (1994), pp. 113, 277-282; y Nassmacher (1997), p. 171.

4.9. Control de la evasión y los sobornos

Ninguna ley garantiza el acatamiento general, y probablemente las normativas que regulan la forma en que el dinero pasa de mano en mano son las menos respetadas. Los métodos usados para evadir la ley alemana sobre financiamiento político se dividen en dos categorías generales: donaciones encubiertas y sobornos.

Donaciones encubiertas

La rendición de cuentas de las donaciones empresariales sigue siendo la parte menos precisa de los ingresos de los partidos alemanes. Individuos y empresas podrían continuar enviando dinero a organizaciones partidistas locales, regionales o nacionales por la vía de fundaciones intermedios o empresas filiales artificiales. Asimismo, determinados políticos pueden recibir dinero legalmente hasta un límite de 10.000 marcos anuales, sobrentendiéndose que lo entregarán a un partido. Otros mecanismos de uso común son las suscripciones a publicaciones de los partidos pagando tarifas abultadas, y los contratos de consultoría por trabajos inexistentes. Si bien no cuesta obtener información sobre donaciones empresariales adecuadamente declaradas, se ignora qué proporción constituyen del verdadero total. Durante los años posteriores al escándalo Flick han disminuido estos flujos semilegales desde las empresas hacia los partidos y, al parecer, ya no son cuantiosos.

Sobornos a nivel nacional

El ejemplo más espectacular a nivel nacional fue el escándalo Flick a comienzos de los años ochenta, el cual no sólo tuvo que ver con un intento de soborno, sino además —necesariamente, en vista de las grandes sumas comprometidas— con evasión en gran escala de las exigencias de transparencia. Los antecedentes eran bastante simples. La firma de Friedrich Flick deseaba que el Ministro de Economía la eximiera del impuesto sobre las ganancias de capital por las utilidades de 2.000 millones de marcos que había obtenido de una venta de acciones. Con el objeto de alentar la concesión de ese favor y de fomentar “el cultivo del paisaje de Bonn” (según sus propias palabras) la empresa entregó grandes sumas de dinero a todos los partidos, pero en particular a dos ministros de economía, Hans Friedrichs y Otto Conde de Lambsdorff, ambos miembros del FDP. Entre 1969 y 1980 realizó donaciones “oficiales” por 18 millones de marcos, principalmente a

Fördergesellschaften y fundaciones, pero declaró el total como gastos empresariales para reducir impuestos (ilegalmente). Además desembolsó donaciones “extraoficiales” por 8,5 millones de marcos en efectivo (billetes de 1.000 marcos en sobres de color café), provenientes de su “cuenta negra”. Entre 1974 y 1980 los diversos partidos recibieron las cantidades de parte de Flick que indica el Cuadro N° 7⁴⁸.

Tras un largo proceso judicial no se logró probar el delito de soborno, pero a Friedrichs, Lambsdorff y al plenipotenciario de Flick, Eberhard von Brauchitsch, se les impusieron multas de 61.000, 150.000 y 550.000 marcos respectivamente por infracciones en sus declaraciones de impuestos. Brauchitsch también recibió una condena de dos años de prisión condicional. La gran cantidad de causas judiciales en trámite y pendientes por infracciones a la legislación sobre financiamiento llevó al gobierno a proponer la adopción de una Ley de Amnistía en 1983, pero en vista de la indignación que causó este proyecto en la opinión pública y en los medios de comunicación decidió retirarlo.

CUADRO N° 7: DONACIONES DE FLICK 1974 - 80 (MILLONES DE MARCOS)

	CDU	CSU	FDP	SPD
Donaciones ‘oficiales’	6.075	1.875	2.164	3.199
Donaciones ‘extraoficiales’	998	1.445	3.188	1.354

Sobornos a nivel local

La mayoría de los casos de soborno político son de poca monta en Alemania. Al igual que en otros países, ellos ocurren a nivel local y provincial y se relacionan con el objetivo de conseguir contratos y licencias. Entre 1982 y 1988 se realizaron cerca de 1.800 investigaciones de delitos de corrupción, pocas de las cuales derivaron en procesos judiciales e incluso menos en condenas⁴⁹. El derecho penal impone multas o condenas de prisión de hasta 5 años a quien entregue dinero a un legislador con el fin de que vote a favor de una materia determinada. Ahora bien, como las dona-

⁴⁸ Landfried (1994), pp. 192, 193, 204-205.

⁴⁹ Blankenburg (1989), pp. 920-921.

ciones a los legisladores no son en sí ilegales, esta disposición resulta en gran medida ineficaz. Las únicas armas para combatir este problema son la detección y el enjuiciamiento eficaz, pero es de todos sabido que ambas son difíciles de aplicar.

Empleos políticos, burocracia y corrupción

En Alemania los empleos políticos son concedidos por los partidos, o cuando menos por intermedio de ellos, y no en forma de retribuciones de parte de políticos individuales. El acceso a los empleos políticos se produce en consecuencia por la vía de la afiliación a un partido y no de pagos realizados a un caudillo.

Los funcionarios de la administración pública federal son altamente profesionales y se les contrata de acuerdo con sus méritos. La única excepción a esta regla son los ‘funcionarios políticos’ de alto rango, cuyo número asciende a varios cientos, quienes son asesores directos del Canciller y de los ministros del gabinete, y pueden ser relevados cada vez que se produce un cambio de gobierno o incluso de ministro de departamento. El objetivo es garantizar que las políticas sean aplicadas por personas que respalden los objetivos de la administración, y no principalmente para recompensar a amigos o a benefactores. A pesar de todo, como los funcionarios públicos pueden pertenecer a un partido no siempre se logra determinar si un ascenso o una transferencia es atribuible a sus méritos o a su afiliación a una colectividad política.

La situación cambia en los niveles subnacionales de gobierno. En los Länder o ciudades, donde un partido ejerce un predominio estructural, aquél puede introducirse en gran parte de la administración y de los servicios (lo que se conoce como ‘Filz’ o fieltro). Este proceso se ve favorecido por la facilidad con que los funcionarios públicos pueden transformarse en legisladores del Länder, en contraste con las normas anglosajonas sobre la incompatibilidad de cargos.

La extorsión, es decir la exigencia de dinero por adelantado a cambio de favores (ya sean políticos o de otra naturaleza), se considera un delito penal. La extorsión política es una práctica poco común en Alemania.

Independencia de los inspectores de impuestos

El servicio de impuestos internos es una rama de la burocracia federal y, por ende, un organismo relativamente inmune a las presiones políticas. Se han formulado muy pocas acusaciones de parcialidad contra las

autoridades tributarias (en comparación con las acusaciones rutinarias contra los magistrados italianos), pero ha habido casos en que los inspectores han sido presionados políticamente para hacer la vista gorda.

No existen disposiciones especiales para investigar por separado las obligaciones tributarias de los políticos y de los donantes políticos. El sistema habitual de fiscalización tributaria los incluye a ambos y no se exige considerarlos como instituciones separadas.

V. RESUMEN DE LA ACTUAL SITUACIÓN EN ALEMANIA

En los más de cincuenta años de historia de la República Federal la agenda del debate sobre financiamiento político ha cambiado hasta tornarse irreconocible. En los debates sostenidos en el Consejo Parlamentario, los precursores de la república deseaban evitar que la política fuera dominada por los donantes empresariales, debido a la experiencia (o creencias) del papel que cumplió el dinero en la actividad política durante la República de Weimar. A nadie se le ocurrió pensar en el financiamiento estatal. De todos modos, la exigencia de la Constitución de que se promulgara una Ley de Partidos daba a entender que, en importantes aspectos, tarde o temprano los partidos se convertirían en órganos de la Constitución que exigirían desembolsos de las arcas públicas.

5.1. Normas para el financiamiento público y privado

Desde un principio existió un consenso frente a la necesidad de crear normas para el financiamiento político de todos los orígenes, unanimidad que resulta tanto más aceptable cuanto que en la vida pública alemana se observa, y siempre se ha apreciado, una inclinación hacia las normas. El principal objetivo de las normas que rigen el financiamiento de los partidos es: a) garantizar el acceso igualitario al mercado electoral; y b) evitar que determinados donantes ejerzan una influencia indebida en la formulación de políticas. Las normas destinadas a lograr estos propósitos también pueden resultar eficaces en la tarea de poner al descubierto casos de soborno y corrupción, pero ésa no es la finalidad esencial.

Sin embargo, no hay acuerdo respecto de los ámbitos que deberían abarcar las normas para el financiamiento. En esta controversia participan tres actores principales:

- Los partidos políticos, con un interés creado en maximizar los subsidios y minimizar la transparencia.
- El Tribunal Federal Constitucional, principal contrapeso para la influencia interesada de los partidos.
- Los observadores académicos y los periodistas, quienes critican a los partidos e incluso al TCF por no supervigilar adecuadamente los procedimientos de financiamiento.

5.2. Regulaciones de publicidad

Los partidos no están afectos a impuestos, pero sus donantes sí. De acuerdo con el Artículo 23 de la Ley de Partidos, las cuentas anuales de las colectividades, previamente revisadas por un contador certificado, deben ser sometidas a la consideración del Presidente del Bundestag antes del 30 de septiembre del año siguiente y luego ser publicadas en las actas del Bundestag. Si no se entrega la información de manera adecuada, se pierde el financiamiento estatal. La verificación de cuentas realizada por un contador, es decir un profesional del sector privado, es la única instancia de control independiente. Se trata, por tanto, de una revisión ni más ni menos estricta que la exigida a una empresa comercial.

Puesto que el fallo emitido en 1992 por el TCF (véase sección IV. 8) transformó las contribuciones a los partidos políticos en subsidios generales, ni el Presidente del Bundestag (ni el Presidente de los Landtage, en caso de que los intereses de los partidos de los Länder se vean afectados) están facultados para cuestionar los fines a que se destina este dinero.

5.3. Regulaciones sobre transparencia

Existe un consenso generalizado en cuanto a que la transparencia financiera es un requisito fundamental.

En vista de que la competencia electoral se da entre partidos, y no entre individuos, no son éstos sino aquéllos los que deben rendir cuentas. Como la Ley Orgánica exige que los partidos declaren públicamente sus ingresos, sólo ha surgido una controversia en torno al grado de publicidad de las grandes donaciones. El actual nivel mínimo para revelar el nombre del donante y el monto de la donación —20.000 marcos (US\$11.000)— protege el anonimato de los pequeños donantes, mientras que revela la

identidad de aquellos cuyas contribuciones podrían influir en decisiones políticas. En Alemania la ley siempre ha procurado lograr un equilibrio razonable entre el derecho a la privacidad, por una parte, y a la información en beneficio de los intereses públicos, por otra. Estos objetivos han sido conciliados trazando una línea reconocidamente arbitraria entre actos privados y públicos.

Hay una apreciable cantidad de libros, revistas y artículos de diarios en que se evalúa la información disponible respecto al financiamiento político. No hay gran demanda por publicaciones cuyo nivel sobrepase el de las que circulan actualmente. A grandes rasgos la bibliografía existente se podría clasificar en tres categorías:

- Revistas y textos académicos que explican y comentan el desarrollo de la legislación. Hay incluso un instituto universitario dedicado por entero al estudio comparativo de la Ley de Partidos, y que publica su propia revista⁵⁰.
- Libros polémicos y populares, por ejemplo los publicados por la Liga de Contribuyentes, en los que se critican las prácticas de entrega de fondos y el grado de financiamiento estatal de los partidos.
- Los artículos de periódicos cuyo contenido oscila entre el análisis serio de los principios en juego en el tema del financiamiento de los partidos, y la exposición ocasional de escándalos para ‘sacar trapos sucios al sol’.

En la mayoría de los casos los medios de comunicación son, al parecer, los fiscalizadores más eficaces de los abusos en la entrega de fondos⁵¹.

La mayoría de los autores de estudios académicos concuerdan en que el actual grado de transparencia, pese a ser alto para los estándares europeos, no resulta suficiente, especialmente en lo que se refiere a: a) donaciones empresariales, dinero que en el pasado ha sido lavado a través de fundaciones auxiliares (*Fördergesellschaften*); y b) los recursos financieros de los diputados, sobre todo en relación con sus asignaciones y la ‘contribución al partido’. En la actualidad el primer problema ya no es tan grave debido al empleo menos frecuente de las fundaciones auxiliares.

⁵⁰ Se trata de la revista *Mitteilungen des Instituts für deutsches und europäisches Parteienrecht*, FernUniversität Hagen.

⁵¹ Ebbighausen (1996), p. 39.

VI. CONCLUSIONES

6.1. Causa y efecto en la Ley de Partidos

En términos generales no resulta fácil señalar causas y efectos directos en la normativa jurídica del financiamiento de los partidos.

Los detractores del financiamiento estatal han sostenido que éste crea una ‘dependencia de la beneficencia pública’ de parte de los políticos, y convierten a los partidos en instrumentos del Estado y no de los ciudadanos, aun cuando caben dudas de que alguna vez hayan sido instrumentos eficaces de la ciudadanía. En las colectividades políticas se observa una marcada tendencia a transformarse en instituciones que se autopropietan, independientemente de cuál sea el origen de sus ingresos.

El caso alemán contradice la tesis de que los subsidios desalientan la posibilidad de reclutar una gran cantidad de miembros o de realizar campañas intensas. Puesto que el nivel de subsidios recibidos por un partido está determinado por la cantidad de sus militantes que pagan cuotas y por su fuerza electoral, cuenta con todos los alicientes para maximizar ambos factores. El alto número de afiliados —para los estándares internacionales— se ha mantenido invariable durante el período analizado (véase Cuadro N° 8). La cantidad de votantes ha aumentado en ambas elecciones del Bundestag desde las reformas introducidas en 1992, aunque no necesariamente por ese motivo.

Parece razonable sostener que subsidios tan generosos como los otorgados en Alemania permiten que los partidos mantengan un amplio

CUADRO N° 8: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MILITANTES DE LOS PARTIDOS ALEMANES, 1950-1995 (MILES)
(Hasta 1990, sólo los Länder occidentales)

Año	SPD	CDU	CSU	FDP	Verdes	PDS
1950	683,9	400,0*	82,5*	82,9		
1960	649,6	250,0	52,5	**		
1970	820,2	329,2	76,7	76,9		
1980	986,9	693,9	172,4	84,9	18,0	
1990	934,1	784,8	186,2	178,3	41,3	200,0
1995	817,7	657,6	179,6	80,1	46,2	123,0

* Cifras para 1947.

** No disponible.

aparato profesional, y que esto desalienta la participación activa y voluntaria de los miembros que pagan sus cuotas y de los adherentes no afiliados.

Otro reparo es que como los legisladores también son los beneficiarios de sus actos, proceden como juez y parte en lo referente al nivel de subsidios, la magnitud de las franquicias tributarias, los requisitos de transparencia y el grado de discriminación contra los partidos nuevos. En Alemania el peligro de discriminación se previene por medio de los frenos y equilibrios en la Constitución, según la interpretación del TCF. Gracias al TCF, en la actualidad sólo hay un aspecto en el cual los partidos más pequeños pueden encontrarse en desventaja. Si un partido se incorpora al Parlamento por haber obtenido escaños en un distrito, pero sin conseguir el 5% de la votación, como le ocurrió en 1994 al PDS (sucesor del Partido Unitario Socialista Alemán), no cumple con los requisitos para transformarse en una *Fraktion*. Sólo recibe la mitad del aporte monetario para la labor parlamentaria que requiere una *Fraktion*, y no tiene derecho a la subvención para una fundación. Cuando el porcentaje de la votación del PDS aumentó a 5,1% en 1998, pudo acceder a los beneficios propios de una *Fraktion*.

El TCF ha demostrado ser el protector más eficaz de los pequeños partidos y de los candidatos independientes. Además ha impuesto altos niveles de transparencia y ha desalentado la dependencia de las grandes contribuciones de dinero. Por consiguiente, al evaluarse el efecto de la ley de partidos o de la ley electoral es preciso ver más allá de los órganos legislativos y administrativos directamente involucrados y tener en cuenta la jurisprudencia y la estructura constitucional en su conjunto.

6.2. Aspectos comparativos de la experiencia alemana

La legislación y las convenciones que rigen el financiamiento político en Alemania se basan en una serie de factores que son propios de esta nación:

- La creencia de que los fondos aportados por las empresas cumplieron un papel excesivo al determinar el funcionamiento de la política entre 1919 y 1933.
- El acuerdo de que todas las esferas de la vida pública y privada estén sujetas al ordenamiento jurídico.
- La opinión unánime de que las organizaciones que fomentan el bien público merecen recibir financiamiento público.

Existen asimismo características estructurales que determinan el efecto de la legislación alemana en la competencia entre partidos:

- La *estructura federal* indica que hay dos niveles de legislatura y dos estratos en la organización partidista.
- La *representación proporcional* (sometida sólo al umbral del 5% para la representación) indica que las contiendas electorales tienen carácter nacional y regional, y no están basadas en el distrito electoral local.
- El *carácter de los partidos alemanes* indica que la competencia electoral se da sólo entre partidos, por oposición a entre individuos. Además se da entre partidos que son, de acuerdo con los estándares internacionales, altamente estructurados y con un grupo estable de adherentes que los respaldan en las elecciones. Entre 1960 y 1994 el apoyo para cada partido ha fluctuado en menos de 10 puntos porcentuales del total de votos.

Incluso cuando se han tomado en cuenta todos estos factores peculiares del país, numerosas características del sistema alemán tienen interés comparativo. Es notable el esfuerzo realizado para lograr un acceso igualitario al mercado electoral. El uso de los tres principales medios que pueden ayudar para conseguir este objetivo es el siguiente:

El racionamiento (los límites a los gastos totales y a las donaciones individuales) nunca ha sido considerado seriamente; sólo se aplican límites a la deducción de impuestos. Si se hace una comparación internacional, se encuentra que el factor que incentiva más poderosamente la imposición de límites al gasto y límites a las donaciones es que los recursos se distribuyan en forma desigual. En Alemania, donde los recursos de la izquierda y la derecha han sido más o menos equivalentes (aunque obtenidos de distintas fuentes), ese estímulo no ha operado.

La transparencia es altamente valorada y es un imperativo constitucional. Cuando se exige su cumplimiento resulta muy eficaz, como puede observarse en las rendiciones de cuentas anuales publicadas por los partidos. Sin embargo, no se aplica en todos los ámbitos y ha demostrado ser menos eficaz en lo referente a las donaciones empresariales y a las finanzas de los diputados. No hay razón para no extender un mayor grado de transparencia a todas estas áreas. Las limitaciones a los montos deducibles de impuestos, reforzadas en 1994, han favorecido a una gran cantidad de pequeñas donaciones por sobre un pequeño número de grandes aportes monetarios.

Los subsidios (financiamiento público). Aunque en un principio no estaban contemplados, durante los últimos 30 años han sido la principal

materia de debate. Aunque limitados por el fallo que el TCF emitió en 1992, su importancia aumentó progresivamente en el curso de las tres últimas décadas, de modo que en sus formas directa e indirecta cubren dos tercios de las necesidades de los partidos. Lo anterior representa un alto grado de dependencia del Estado.

En contraste con los observadores académicos y otros detractores, los legisladores alemanes tardaron en percatarse del efecto del cada vez más generoso financiamiento público sobre el sistema partidista. Si el Estado concede subsidios a los partidos sin ejercer controles compensatorios sobre otras formas de ingresos o sobre los gastos de esas colectividades, dichos subsidios simplemente se transforman en otra fuente más de ingresos. Así, la presencia del financiamiento público no fomenta la realización de campañas menos dispendiosas. Tampoco constituyen una garantía contra la corrupción, como lo demostró el escándalo Flick. La igualdad entre los partidos en el mercado electoral no ha sido una preocupación en Alemania, como se explicó en la sección IV.4.

Los encargados de formular las políticas en Alemania siempre se han opuesto a ambas formas de racionamiento —de las donaciones y de los gastos de campaña— argumentando que atentan contra la libertad de expresión y que son difíciles de poner en práctica. Como alternativa, ellos han preferido depositar enorme confianza en la transparencia, aunque algunas de las exigencias en esta materia también pueden ser burladas. Con todo, los requisitos de transparencia en Alemania son más estrictos que en la mayoría de las democracias.

Sólo por medio del fallo que emitió en 1992 el TCF, el cual impuso un límite máximo para el financiamiento estatal, fue posible contrarrestar eficazmente la mentalidad egoísta de los partidos, se desalentó la dependencia de las grandes contribuciones monetarias individuales, y los partidos recibieron un poderoso incentivo para aumentar al máximo su cantidad de militantes que pagan cuotas y de donaciones modestas (inferiores a 6.000 marcos).

Hubo un aspecto en que el fallo de 1992 perpetuó la laxitud fiscalizadora. Al permitir la entrega de subsidios generales a los partidos, abandonó la ficción de que el dinero estatal constituía un reembolso de los gastos de campaña. Aun así, no logró imponer a los partidos los estrictos controles sobre el destino de los fondos que se aplican a otras entidades exentas de impuestos.

El marco legal que existe en Alemania para asegurar la transparencia y el acceso igualitario es en muchos aspectos ejemplar, pero sería preciso advertir sus fallas antes de que en otros países se considere la posibilidad de adoptar algunos de sus aspectos.

BIBLIOGRAFÍA

- Albertin, Lothar. *Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik*. Düsseldorf, 1972.
- Bertram, Jürgen (1976). "Die Wahlen zum deutschen Reichstag vom Jahre 1912". En *Parteien und Verbände in der Innerpolitik des Wilhelminischen Reiches*. Düsseldorf: 1964.
- Blankenburg; y otros. "Political corruption and scandal issues in West Germany". En Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), *Political corruption. A handbook*. New Brunswick: 1989.
- Bogdanor, Vernon. "El financiamiento político en Gran Bretaña". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, 1999.
- Butler, David; y Kavanagh, Dennis. *The British general election of 1997*. Basingstoke: 1998.
- Landfried, Christine. *Partei Finanzen und politische Macht. eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*. Baden-Baden: 1994.
- Döhn, Lothar. *Politik und Interessen. Die Interessenstruktur der Deutschen Volkspartei*. Meisenheim am Glan: 1970.
- Ebbighausen, Rolf; y otros, *Die Kosten der Parteiendemokratie. Studien und Materialien zu einer Bilanz staatlicher Parteienfinanzierung*. Opladen: 1996.
- Eschenburg, Theodor. *Probleme der modernen Parteienfinanzierung*. (Tubinga: 1961).
- Flechtheim, Ossip K. (ed.) *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland* Hamburgo: 1973.
- Fricke, Dieter. "Der deutsche Imperialismus und die Reichstagswahlen von 1907". *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 9 (1961).
- Goebbels, Joseph. *Vom Kaiserhof zur Reichkanzlei: eine historische Darstellung in Tagebuchblättern*. Berlín: 1934.
- Hartenstein, Wolfgang. *Die Anfänge der Deutschen Volkspartei 1918-1920*. Düsseldorf: 1962.
- Mielke, Siegfried. "Der Hansa-Bund für Gewerbe, Handel und Industrie 1909-1914". En *Der gescheiterte Versuch einer antifeudalen Sammlungspolitik*. Göttingen: 1976.
- Morlok, Martin. "Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Stiftungsfinanzierung". *Mitteilungen des Instituts für deutsches und europäisches Parteienrecht*, 6 (1966).
- 'Morus' (Richard Lewinsohn). *Das Geld in der Politik*. Berlín: 1930.
- Nassmacher, Karl-Heinz. "Parteienfinanzierung in Deutschland". Opladen: 1997.
- Neumann, Sigmund (ed.). *Modern political parties: Approaches to comparative politics*. Chicago: 1956.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *British political finance, 1830-1980*. Washington DC: 1981.
- Pinto-Duschinsky, Michael. "Party foundations and political finance in Germany". En F. Leslie Seidle (ed.), *Comparative issues in party and election finance*. Toronto: 1991.
- Rieken, Marion; y Römmele, Andrea. "Erste Wirkungen der neuen Parteienfinanzierung?". *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 28/2 (mayo de 1997).
- Ritter, Gerhard A. *Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich. Die Sozialdemokratische Partei und die Freien Gewerkschaften, 1890-1900*. Berlín: 1963.
- Stein, Gustav. "Das demokratische Wirtschaftsgeld". *Der Spiegel*, 45 (4 de noviembre de 1959).
- Turner, Henry A. *German big business and the rise of Hitler*. Nueva York: 1985.
- Von Arnim, Hans Herbert. *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland*. Munich: 1996.

Von Vieregge, Henning. *Parteistiftungen. Zur Rolle der Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert-, Friedrich-Naumann- und Hanns-Seidel-Stiftung im politischen System der Bundesrepublik Deutschlands*. Baden-Baden: 1977.

Wildenmann, Rudolf. *Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln*. Meisenheim am Glan: 1968.

SOCIABILIDAD Y ASOCIATIVIDAD
UN ENSAYO DE SOCIOLOGÍA COMPARADA

Eduardo Valenzuela y Carlos Cousiño

En este artículo se analiza el contraste entre las tasas de confianza social que muestran Chile y Estados Unidos según resultados de encuestas comparables entre ambos países. Se sostiene que la disposición a confiar en los demás está en el origen de la aptitud típicamente norteamericana para establecer relaciones sociales con desconocidos, que se expresa en la fortaleza de sus relaciones de vecindad, amistad y asociatividad. La sociedad chilena, en cambio, se caracteriza por tener umbrales de confianza social muy bajos, que resienten toda la estructura de relación con extraños. La debilidad asociativa que resulta de ello se compensa, sin embargo, con la fortaleza y densidad que adquieren las relaciones entre conocidos, cuyo fundamento se encuentra en el espacio de las relaciones familiares y que definen, por contraste con el modelo de la 'asociatividad' norteamericano, el modelo de la 'sociabilidad' que es propio de nuestra sociedad.

EDUARDO VALENZUELA. Director del Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

CARLOS COUSIÑO. Sociólogo. Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Sociología (Dr. Phil.), Universidad de Erlangen-Nuremberg, Alemania.

El dicho tradicional ‘más vale diablo conocido que santo por conocer’ expresa nuestra manera de ser de un modo bastante claro y preciso. Preferir lo conocido, confiar sólo en quien se conoce, o bien, actuar con cautela frente a quienes no conocemos, parecen ser hábitos bastante arraigados en nuestra sociedad. Es común pretender explicar estas características de nuestra sociabilidad como una consecuencia del rápido proceso de modernización por el que ha pasado Chile en las últimas décadas, el que habría aumentado los umbrales de inseguridad, riesgo y miedo social. En conformidad con esta interpretación, la desconfianza que caracteriza nuestras relaciones sería atribuible a la creciente complejidad social y a la súbita aparición de una extrañeza en gran escala propia de una sociedad más numerosa y diferenciada. La tentación de asociar la desconfianza social a los atributos de una sociedad moderna es grande, ideológicamente atractiva y, para algunos, difícil de evitar. Sólo que es profundamente equivocada. Hay sobrada evidencia para mostrar que en las sociedades más modernas, abiertas y diferenciadas los niveles de confianza social superan con creces a los alcanzados en aquellas sociedades que presentan los rasgos opuestos.

El contraste entre las tasas de confianza social que muestran Chile y Estados Unidos obliga, en efecto, a invertir la mencionada conexión que habitualmente se hace entre modernidad y confianza. Los resultados de una sencilla pregunta de encuesta como: “¿Cree usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o, más bien, es preciso cuidarse de ellas?”, arrojan diferencias notables en ambos países (ver Cuadro N° 1). El promedio histórico norteamericano de los últimos treinta años alcanza un 42% de confianza (aunque con una tendencia declinante que lo sitúa en algo más de un tercio en la última década), mientras que la tasa chilena no supera el 15%, según varias mediciones concordantes¹.

La confianza es una actitud que se valida en las relaciones con extraños o desconocidos. Respecto de aquel que conocemos, vale decir, de quien contamos con una información adecuada y suficiente, no es necesaria la confianza, o ésta va de suyo, como se dice, y no se distingue entonces de la experiencia. La necesidad de confiar aparece frente a aquello que no

¹ Toda la información sobre el caso chileno proviene de un estudio realizado por la Dirección de Estudios Sociológicos (DESUC), del Instituto de Sociología de la P. Universidad Católica de Chile, “Encuesta metropolitana de asociatividad”, 1997, que estuvo a cargo de Catalina Allende M., a quien los autores agradecen su colaboración. Muchas otras encuestas confirman los datos sobre confianza social que se han mencionado, especialmente DESUC/COPESA, “Encuestas de opinión pública” (1995, 1996) y CEP/PNUD, “Encuesta sobre seguridad humana (1997)”.

CUADRO Nº 1: CONFIANZA SOCIAL: CHILE VS. EE. UU.

	Chile 1997	EE. UU.* 1964-1996
Se puede confiar en las personas	14%	42%
Hay que tener cuidado con las personas	86%	54%

* La pregunta norteamericana incluye 'depende'.

Fuentes: Chile: encuesta DESUC, "Asociatividad" (1997); EE. UU.: R. G. Niemi, *Trends in public opinion* (1964-1968); National Opinion Research Center, University of Chicago, *General social surveys, 1972-1976: Cumulative codebook*, y The Roper Center for Public Opinion Research (1996).

conocemos y se exige para todo lo que se da en modo extraño y distante, en lo que no nos resulta cercano y conocido, y por ello tampoco familiar.

Es muy posible que la aptitud diferencial para establecer vínculos con extraños esté religiosamente fundada. Las distintas maneras de concebir la fe entre católicos y protestantes se reflejan sorprendentemente en los niveles de confianza que alcanzan las sociedades donde prevalece una u otra de estas formas del cristianismo. La fe protestante se refiere a un Dios invisible y distante, que no se manifiesta en el mundo y al cual sólo se accede por la fe (que es justamente la aptitud de creer en lo que no se ve y la capacidad de confiar en lo que es tan sólo una promesa). Para el católico la fe se dirige a un Dios cercano que actualiza constantemente su presencia en el mundo. La extrañeza del Dios protestante parece favorecer relaciones de confianza entre desconocidos en las naciones donde domina este credo, mientras que la cercanía y familiaridad del Dios de los católicos parecen contener el despliegue de estas relaciones en los países correspondientes².

Las palabras 'familiar' o 'familiaridad' que hemos utilizado anteriormente siguiendo la usanza de nuestra forma de expresarnos, tienen también por objeto resaltar el carácter del concepto de confianza. Éste constituye el fundamento de la capacidad de actuar fuera del ámbito doméstico, otorgando consistencia y densidad a las relaciones que se elaboran más allá del ámbito de los conocidos, vale decir, fuera de la casa. Ésta es precisamente la actitud predominante en la sociedad norteamericana, la

² La confianza en otros, en distintos países europeos, ordenados en forma decreciente, da el siguiente resultado: Suecia 66%, Noruega 65%, Dinamarca 58%, Holanda 53%, Irlanda 47%, Gran Bretaña 44%, Islandia 44%, Alemania 38%, España 36%, Italia 35%, Bélgica 34%, Austria 32%, Francia 23%, Portugal 14%. Véase *European values study* (1990), citado en Jan W. Van Deth (ed.) (1997). Es fácil observar también que la confianza social es inversamente proporcional al valor que las distintas sociedades otorgan a los lazos familiares.

cual contrasta fuertemente con el espíritu de desconfianza fundado en la 'familiaridad' tan propio de nuestra sociedad.

El alto grado de confianza social que se encuentra entre los estadounidenses (para tomar como referencia una sociedad que muestra tal vez el mayor contraste con la nuestra) se expresa principalmente en tres dimensiones, a saber: la fortaleza de las relaciones vecinales, la gran extensión de los vínculos de amistad y la fuerza de la capacidad asociativa, la misma que celebraba Tocqueville hace ya más de un siglo.

Las tradiciones de confraternidad y de fuerte participación vecinal son bastante conocidas en el caso norteamericano. Ellas se han atribuido al hecho de que la sociedad estadounidense ha sido desde siempre una sociedad de migrantes, vale decir, de personas que proceden de orígenes muy diversos para establecerse a vivir en un mismo lugar. En este traslado a suelo norteamericano se han perdido o se han querido dejar atrás los vínculos originales que unen las generaciones entre sí o que adscriben a las personas a una determinada posición e identidad social. Al romperse esa temporalidad y espacialidad del origen, lo que queda es la referencia básica a aquellos que comparten la nueva proximidad espacio-temporal. El vecindario pasa a ser así el escenario privilegiado en el que se despliega la ayuda y asistencia mutua, el soporte de muchas relaciones de amistad y el origen principal de una fuerte actividad asociativa, cuyo foco suele ser la asistencia dominical a las iglesias (las encuestas indican que alrededor de un tercio de los norteamericanos asiste semanalmente a algún oficio religioso). El Cuadro N° 3 que se presenta más adelante ilustra con claridad la mayor vinculación vecinal que se da en Norteamérica en comparación con Chile, a la luz de la frecuencia con que se visitan los vecinos³.

La predisposición estadounidense a confiar y establecer vínculos con extraños se traduce asimismo en una mayor habilidad para contraer relaciones de amistad que la que se da entre nosotros. Al comparar los datos chilenos con los norteamericanos se evidencia una marcada diferencia en la proporción de personas que declaran tener amistades, así como en el número de amistades que dicen tener. En el caso chileno sobresale la proporción de personas, sobre todo mujeres del estrato más popular, que declaran no tener amigos. Del mismo modo, se aprecia una fuerte tendencia a tener pocos amigos, en un contraste paradójico con la sociedad norteamer-

³ El contraste es menos agudo si se toma como indicador la frecuencia con que se conocen los vecinos. El promedio de vecinos que un norteamericano es capaz de nombrar (*neighbors know by name*) es de 13,9 (Ph. Converse *et al.*, *American social attitudes. Data sourcebook, 1947-1978*, mientras que en Chile ese promedio alcanza a 11,6 (DESUC, Encuesta de opinión pública", 1998).

ricana, que se revela mucho más amistosa que la nuestra (véase Cuadro N° 2). La amistad, como la vecindad, requiere de la apertura hacia la extrañeza así como la capacidad de confiar en quien no comparte un mismo origen. Una inveterada tradición de sospecha y desconfianza hacia los amigos ('líbrame, Señor, de los amigos, que de los enemigos me libro yo'), así como la tensión característica entre familia y amigos (los 'amigotes' o la recurrencia con que los amigos aparecen como el origen de toda tentación, desviación o mal), parecen inhibir entre los chilenos la capacidad amistosa. Entre nosotros, la relación de amistad requiere ser purgada de todo elemento de extrañeza mediante el procedimiento de incorporar al amigo rápidamente al espacio hogareño. Los amigos son, por ende, aquellos que pueden ser considerados 'como de la casa'. Este hecho lleva a rodear a las relaciones de amistad de fuertes analogías con el parentesco (compadrazgo o padrinzago) y las somete a exigencias de orden doméstico que no les son propias. Nuestra cultura suele ser por ello hospitalaria, pero no amistosa, puesto que valida al extraño en la medida en que entra a la casa y se sienta a la mesa, o sea, en tanto deviene conocido, absorción que se completa y consolida en la elaboración de algún vínculo permanente de familiaridad.

CUADRO N° 2: AMISTAD: CHILE VS. EE. UU.

Amigos cercanos	Chile 1997	EE. UU. 1983-1987
0	30%	5%
1 a 2	27%	18%
3 a 5	26%	37%
6 ó más	17%	40%
Promedio	3,3%	6,2%

Fuentes: Chile: encuesta DESUC, "Asociatividad" (1997); EE. UU.: National Opinion Research Center, University of Chicago, *General social surveys, 1972-1976: Cumulative codebook*, y The Roper Center for Public Opinion Research (1996).

La debilidad de las relaciones de amistad y vecindad que definen el anillo más próximo de la relación con extraños se compensa, entre nosotros, con la fortaleza de los vínculos familiares. De hecho, tal como se revela en el Cuadro N° 3, las estructuras de sociabilidad propias de los chilenos y de los estadounidenses están invertidas. Nuestro país muestra, en efecto, una alta tendencia de las personas a permanecer entre conocidos, lo que se contrapone con la tendencia norteamericana a relacionarse con ex-

traños, es decir, amigos y vecinos. Desde luego, esta tendencia es socialmente influida por la mayor importancia que tiene entre nosotros la cohabitación familiar. La proporción de personas que viven bajo el mismo techo con su madre, padre y/o hermanos es de 3 a 1 entre Chile y Estados Unidos. Esta fuerte diferencia se explica básicamente por factores tales como el diferente peso demográfico de los jóvenes en ambas sociedades y la distinta predisposición de éstos a permanecer en la casa de sus padres, la recurrencia del divorcio y de la fragmentación de la convivencia familiar, así como por la menor tasa de movilidad residencial de nuestro país y nuestra mayor propensión a acoger familiares adultos en el hogar. Ello no obstante, aun al descontar este efecto de cohabitación familiar, las ventajas en favor de una sociabilidad de cuño doméstico se mantienen en nuestro caso. Los familiares siguen cubriendo buena parte del horizonte de nuestra sociabilidad, hasta el punto de que la madre, el padre y los hermanos mantienen una clara primacía, que contrasta con lo que ocurre en la sociedad estadounidense, donde tal primacía es fuertemente disputada por amigos y vecinos.

CUADRO N° 3: ESTRUCTURA DE LA SOCIABILIDAD: CHILE VS. EE. UU.
(En porcentajes)

Está 'frecuentemente' con...*	Chile 1997	EE. UU. 1983-1987
Madre	71	52
Padre	65	44
Hermanos	54	34
Vecinos	28	38
Amigos	48	65

* "Está 'frecuentemente' con": incluye a las personas que viven en la misma casa, o reciben o visitan diariamente, varias veces por semana o una vez a la semana a las personas que se indican.

Fuentes: Chile: encuesta DESUC, "Asociatividad" (1997); EE. UU.: National Opinion Research Center, University of Chicago, *General social surveys, 1972-1976: Cumulative codebook*, y The Roper Center for Public Opinion Research (1996).

Los datos hasta ahora expuestos arrojan sobrada evidencia del contraste que asumen la sociabilidad y confianza social en Chile y en Estados Unidos. ¿Cómo es posible, sin embargo, que personas desconocidas entre sí puedan confiar unas en otras y establecer vínculos tan poderosos entre ellas? ¿Cuáles son los principales rasgos de nuestra sociedad que explican las diferencias de confianza social con Estados Unidos?

El *ethos* de la confianza

En el espacio de la familia las relaciones se dan entre personas que se conocen ‘desde siempre’ y que comparten una experiencia común. Entre ellos la confianza se da como un presupuesto y sólo alcanza a ser un tema consciente y, ciertamente, problemático cuando una acción la quebranta. En los vínculos con extraños, por el contrario, la confianza siempre es un tema que reclama fundamento. Ello es comprensible en tanto se trate de relaciones entre personas que no saben nada una de la otra y a las que, por ende, les resulta difícil predecir sus comportamientos recíprocos.

La confianza se funda y garantiza principalmente en una ética de la responsabilidad individual, que a su vez descansa en el hecho básico de que toda persona cumple y respeta las promesas y compromisos que ha declarado frente a otros. Es la promesa mutua y su cumplimiento lo que aseguran el éxito del vínculo con extraños, ya se trate de un vecino, un político, un socio, un amigo o el cónyuge⁴. Sólo a través de la mantención de las promesas y de la palabra dada es posible la constitución de relaciones seguras y constantes entre personas que no se conocen. En este sentido es necesario insistir en el punto de que la confianza presupone un *ethos*, y que éste consiste básicamente en cumplir rigurosamente con lo prometido, lo acordado y la palabra empeñada. La obsesión norteamericana por la infidelidad y la mentira es la obsesión por la promesa incumplida, a diferencia de otras culturas, como las nuestra, que por lo general presuponen la infidelidad y la mentira en toda relación entre extraños y que, por ello, buscan garantías fuera de la relación que la hagan posible (es típica la referencia común a un tercero conocido o coactivo que oficia de aval). Las fórmulas tradicionales que garantizaron entre nosotros la palabra y la promesa, como el juramento o la prenda, actualmente han sido reemplazadas por la coacción y el formulismo legal, que revelan claramente la fragilidad de la confianza mutua.

El cumplimiento de las promesas es también el fundamento de la capacidad asociativa, vale decir, de la habilidad para ‘hacer cosas’ con extraños, para juntarse con desconocidos en torno a objetivos y tareas comunes. Alexis de Tocqueville fue el primero en observar esta aptitud

⁴La solución funcional del problema de la relación con extraños, que suele denominarse el problema de la doble contingencia, basada en la estabilización de expectativas recíprocas de comportamiento garantizadas socialmente, es una solución esencialmente cognitiva. Para una consideración sólo funcional del problema de la confianza, véase Niklas Luhmann, *Confianza* (1996). El análisis funcional ignora, sin embargo, la dimensión ética que está implícita en el problema de la confianza.

específicamente norteamericana en su famoso libro *La democracia en América*:

Los norteamericanos de todas las edades, de todas condiciones y del más variado ingenio, se unen constantemente y no sólo tienen asociaciones comerciales e industriales en que todos toman parte, sino otras mil diferentes: religiosas, morales, graves, fútiles, muy generales y muy particulares. Los norteamericanos se asocian para dar fiestas, fundar seminarios, establecer albergues, levantar iglesias, distribuir libros, enviar misioneros a las antípodas y también crean hospitales, prisiones y escuelas. Si se trata, en fin, de sacar a la luz pública una verdad o de desenvolver un sentimiento con el apoyo de un gran ejemplo, se asocian. Siempre que a la cabeza de una nueva empresa se vea, por ejemplo, en Francia al Gobierno y en Inglaterra a un gran señor, en los Estados Unidos se verá, indudablemente, una asociación⁵.

La aptitud asociativa presupone, como señala el mismo Tocqueville, que los individuos sean por un lado independientes entre sí, o sea, que no estén ligados por lazos de afecto, consideración o dominio y, por otro lado, que sean débiles, vale decir, individuos que se requieren mutuamente. La posición original es la independencia de cada cual: “no deben nada a nadie; no esperan, por decirlo así, nada de nadie; se habitúan a considerarse siempre aisladamente y se figuran que su destino está en sus manos”. Pero esta misma independencia es motivo de debilidad: “nada, casi, son por sí mismos, y ninguno de ellos puede obligar a sus semejantes a prestarle ayuda, de modo que caerían todos en la impotencia si no aprendiesen a ayudarse libremente”. La asociatividad presupone individuos libres e independientes entre sí, vale decir, extraños unos respecto de otros, personas que no se conocen y, por ello, que no dan ni se deben nada mutuamente. La capacidad asociativa exige que nadie esté en condiciones de obligar a otro, ni de ser obligado por otro, pero al mismo tiempo requiere que nadie esté en condiciones de valerse enteramente por sí mismo y que sea imperioso el concurso de los demás.

Como europeo que era, Tocqueville pudo apreciar la fuerza asociativa que se desplegaba en una sociedad que históricamente careció de señorío y que, por ende, contrastaba fuertemente con la tradición europea, prolongada luego con la fortaleza de los Estados nacionales. Ya antes que el mismo Tocqueville, sin embargo, un grupo de pensadores escoceses del siglo XVIII, entre los que destacan David Hume y Adam Smith, habían

⁵ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (1957), II Parte, Cap. 5, p. 529.

desarrollado una teoría de la simpatía a partir del papel que le correspondió al surgimiento de la sociedad comercial o de mercado en el favorecimiento de relaciones entre extraños. Para Adam Smith, autor de una *Teoría de los sentimientos morales*, las relaciones propias de una sociedad precomercial estaban basadas en la *necesitudo*:

La necesidad o conveniencia de la acomodación mutua frecuentemente produce una amistad muy similar a aquella que se produce entre los que nacen en la misma familia [...]. Los romanos expresaron este tipo de relaciones con la palabra *necesitudo*, que parece indicar que ha sido impuesta por la exigencia de la situación⁶.

La sociedad precomercial aparece así yuxtaponiendo las esferas de relaciones con extraños con aquellas propias del mundo familiar. Y es que para estos pensadores escoceses la sociedad precomercial aparece articulada básicamente a partir del eje amigo/enemigo, quedando el espacio no cubierto por esas posibilidades como una esfera cargada de amenazas. Así se podía determinar con claridad quién estaba con uno y quién contra uno. Los que no estaban en ninguno de esos ejes constituían un mundo de eventuales amigos o enemigos, pero nunca propiamente de extraños. La esfera de la amistad no podía distinguirse de la del interés y quedaba, por ende, recargada de aspectos instrumentales. La sociedad comercial es la primera que viene a romper ese esquema, permitiendo tanto el surgimiento de relaciones personales desprovistas de todo carácter instrumental (lo que todavía se expresa en la característica *friendliness* de la sociabilidad norteamericana) así como, por sobre todo, el nacimiento de un mundo de extraños que no son potenciales aliados o enemigos sino conciudadanos indiferentes con los cuales se pueden mantener relaciones contractuales satisfactorias para los intereses de todas las partes. Aparece entonces la figura del extraño en el sentido propio del término, vale decir, de aquel “que no es un amigo del cual podamos esperar algún favor o simpatía [...] pero al mismo tiempo no es un enemigo del cual no podamos esperar ninguna simpatía”⁷. Sociedad comercial y confianza en el extraño son dos elementos que aparecen unidos de modo inentrañable desde el origen y que se potencian mutuamente.

Estados Unidos no sólo es un buen ejemplo de la sinergia entre mercado y asociatividad, sino también de la potenciación mutua que se da entre fortaleza asociativa y espacio público. La asociatividad norteamericana-

⁶ Citado en Allan Silver, “Friendship in commercial society: Eighteenth-century social theory and modern sociology” (1990), p. 1481.

⁷ A. Silver (1990), p. 1483.

na crea un particular espíritu público que R. Putnam ha llamado una “comunidad cívica”: “los ciudadanos de una comunidad cívica en general son más que personas simplemente activas, iguales y dotadas de espíritu público. Ciudadanos virtuosos son aquellos que se respetan y ayudan mutuamente, incluso si difieren en materias sustantivas”⁸. La comunidad cívica no es propiamente una comunidad cuyos fines exijan el sacrificio de los intereses personales, sino más bien una asociación que surge con el expreso objetivo de conseguir un bien público mediante la cooperación mutua. Esto es algo que contrasta con el concepto alemán de *Gemeinschaft* o con el concepto republicano francés, referidos ambos más bien a agrupaciones donde lo que se valora es la comunidad por encima de los intereses individuales (y que no en vano constituyeron el espacio público en la guerra, vale decir, en el sacrificio de la vida de cada cual). La virtud ciudadana que se exige y valora en esta “comunidad cívica” no consiste en el sacrificio del interés propio en aras de algún bien comunitario, sino en las cualidades que caracterizan la colaboración entre personas que no han renunciado a su interés pero que requieren el concurso de los demás. Tal disposición hacia la colaboración requiere ineludiblemente de la confianza, vale decir, de la expectativa de que del mismo modo otros estarán dispuestos a cooperar y que participarán del esfuerzo común. La conocida hostilidad norteamericana hacia el *free-rider*, aquel que disfruta de algún bien público sin haber cooperado a su logro, es el secreto de su fuerza asociativa: nadie puede correr solo y resolver sus problemas por sí mismo, sino a condición de obtener ventajas indebidas de la fuerza de los demás⁹.

Es importante destacar en este contexto que la esfera pública descansa en lo que Richard Sennet, en su libro *El declive del hombre público*, ha denominado “civilidad”. Con ello ha querido expresar el hecho de que la esfera pública se constituye sobre relaciones impersonales que se contraponen frontalmente con aquellas propias de la comunidad o de la intimidad. Lo propio del espacio público es la formación de vínculos entre aquellos que no se conocen y que no aspiran a conocerse personalmente. Y es esto lo que caracteriza y, según la hipótesis de Sennet, amenaza a la asociatividad norteamericana. La capacidad de asociarse con extraños con el fin de beneficiarse mutuamente constituye el fundamento de un espacio público

⁸ Robert Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy* (1993), p. 88.

⁹ Debe hacerse notar, sin embargo, que la fortaleza del espíritu público de raíz asociativa ha sido puesta en duda reiteradamente, y que es muy común en la literatura política norteamericana de hoy en día una exhortación republicana, fundada en los deberes y obligaciones del ciudadano.

fuerte. Tal como lo ha puesto de manifiesto una rica discusión sociológica norteamericana, esta fortaleza se encuentra amenazada cuando —ya sea por añoranzas de la pequeña comunidad (*Gemeinschaft*), que sitúan la identidad por encima del interés, o ya sea por la búsqueda desesperada de relaciones íntimas (es típico lo ocurrido como consecuencia de la revolución divorcista norteamericana de los setenta), en que se privilegian las relaciones privadas donde la realización del ‘yo’ desplaza toda otra preocupación— la aptitud original para relacionarse con extraños se va diluyendo y la disposición pública se resiente¹⁰.

El conjunto de lo dicho respecto del *ethos* de la confianza queda claramente expuesto en el Cuadro N° 4, que muestra, con datos de la investigación chilena, la diferencia entre aquellos que confían y aquellos que no confían. La confianza social, en efecto, aparece significativamente vinculada con la percepción de responsabilidad y cooperación que existe en la sociedad y con una cierta facilidad en el trato con desconocidos, al tiempo que disminuye el sentimiento de alienación y lejanía respecto del espacio público y suscita una mayor lealtad democrática. La confianza social también mejora, aunque en forma menos perceptible, la confianza pública y se encuentra fuertemente asociada con la aptitud amistosa y asociativa.

La fortaleza de la sociabilidad

En contraste con el caso norteamericano, la magnitud y alcance de la asociatividad en nuestro país es particularmente baja. La asociatividad es la modalidad más exigente del vínculo con extraños, puesto que, a diferencia de la amistad y de la vecindad, es una relación difícilmente subsumible en el espacio doméstico. Si hay dificultades en el anillo más próximo de la relación con extraños —en la vecindad y la amistad—, con mayor razón aparecen en el contorno más lejano. Los datos comparados muestran, en efecto, diferencias apreciables entre ambos países en lo que cabe a la magnitud e intensidad de la actividad asociativa. En Chile aproximadamente la mitad de la población pertenece a alguna asociación, mientras que en Esta-

¹⁰ Éste es el diagnóstico del propio R. Sennet en *El declive del hombre público* (1978). También deben considerarse los trabajos de Robert Wuthnow que dan cuenta de la importancia que han adquirido los *support groups* en Estados Unidos, pequeñas asociaciones de apoyo emocional que ofrecen oportunidades de exposición del ‘yo’ en un ambiente de intimidad y amabilidad extraconyugal. Véase Wuthnow, *Sharing the journey: Support groups and America's new quest for community* (1994), y Wuthnow, *Acts of compassion: Caring for others and helping ourselves* (1991).

CUADRO Nº 4: ESTRUCTURA DE LA CONFIANZA: CHILE
(En porcentajes)

	Personas que confían	Personas que desconfían
<i>Actitud ante personas</i>		
Cree que las personas cumplen sus compromisos.	47	19
Cree que las personas ayudan a los demás.	43	16
<i>Aptitudes personales</i>		
Se siente cómodo realizando actividades con desconocidos.	70	46
No le cuesta ponerse de acuerdo para realizar cosas con otros.	80	62
Se siente cómodo cuando tiene que hablar en una reunión.	69	52
<i>Amistad</i>		
No tiene amigos.	11	34
<i>Política</i>		
Las personas con poder se aprovechan de personas como uno.	42	67
La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno.	71	47
Está muy o algo interesado en política.	36	14
Se identifica con alguna posición política.	59	39
<i>Confianza pública</i>		
Gobierno	56	41
Parlamento	35	24
Justicia	30	23
Partidos políticos	23	10
Sindicatos	52	40
<i>Confianza social</i>		
Amigos	75	46
Compañeros de trabajo	34	14
Vecinos	24	14
<i>Participación como miembro</i>		
En al menos una asociación	61	44
En ninguna asociación	39	56

Fuente: Chile: encuesta DESUC, "Asociatividad" (1997).

dos Unidos esta cifra se eleva al 70%. Esta diferencia de alcance se hace más profunda al tomar en cuenta la intensidad de la participación: Estados Unidos arroja un promedio de 1,7 asociaciones por persona, mientras Chile tiene un promedio de solamente 0,7. Los contrastes más significativos se encuentran en las asociaciones religiosas (que no obstante son la principal fuente de actividad asociativa en ambos países): el carácter asociativo de la religiosidad norteamericana es bien conocido y se contrapone con la naturaleza más bien sacramental de nuestra experiencia religiosa, en especial entre los católicos, cuya tasa neta de asociatividad religiosa (proporción de católicos que participan en algún grupo o asociación afín, aparte de asistir a misa) es apenas de 12%, mientras que la de los evangélicos es de 38%¹¹. La asociatividad chilena es particularmente débil en el ámbito de la educación (en contraste con las poderosas Parents-Teacher Associations norteamericanas) y del trabajo, vale decir, en las áreas donde se organizan intereses colectivos, pero fracasa estrepitosamente en el ámbito de los intereses específicos o identidades que se organizan habitualmente en lo que se denominan clubes (“no sólo tienen asociaciones comerciales e industriales —decía Tocqueville— sino otras mil diferentes: religiosas, morales, graves, fútiles, muy generales y muy particulares”). Esta asociatividad de alcance y naturaleza modesta, espontánea y multifacética —que no obstante es el corazón de la aptitud propiamente asociativa, o sea, de la capacidad

CUADRO Nº 5: MAGNITUD DE LA ASOCIATIVIDAD: CHILE VS. EE.UU.
(En porcentajes)

Tipo de asociación	Chile 1997	EE. UU. 1974-1991*
Movimiento, iglesia o grupo religioso	14	36
Club, centro o liga deportiva	11	19
Sindicato	5	14
Centro de padres y asociación educativa	3	14
Asociación gremial o profesional	4	14
Clubes sociales o de fraternidad	1	10
Miembros de al menos una asociación	47	70
Promedio de asociaciones por persona	0,7	1,7

* Se compara con las 6 asociaciones con más miembros de los EE. UU.

Fuente: Chile: encuesta DESUC, “Asociatividad”; EE. UU.: *General Social Survey, 1974-1991*.

¹¹ Por contrapartida, los católicos participan mucho más en grupos de beneficencia y voluntariado, aunque dicha participación suele consistir más en donación de dinero que en dedicación de tiempo.

que cualquiera tiene de juntarse con otros para hacer algo— falta por completo en nuestro caso. Sólo el deporte, como es muy característico en Estados Unidos, aparece como una fuente de asociatividad relevante en esta dirección.

Las tasas netas de asociatividad muestran que la mayor parte de las personas realizan actividades pero lo hacen fuera de un marco asociativo. Sólo el deporte aparece como una actividad altamente asociativa (el 40% de los que han hecho deporte en el último mes lo hicieron en forma asociada), seguido de la religión (el 28% de los que han asistido a un oficio religioso en el último mes pertenece a alguna asociación afín). El grueso de la actividad se realiza fuera de un sustento asociativo, sea solo (como en el conocido estudio de R. Putnam “Bowling alone”, que se alarma de la cantidad de jugadores de bochas que lo hacen solos, o sea, fuera del tradicional encuadre asociativo del deporte norteamericano), sea con familiares, amigos y conocidos, vale decir, en los marcos de una sociabilidad natural. La desaparición del fundamento asociativo de la actividad no siempre significa la irrupción de una sociedad de masas, como advierten Putnam y otros antes que él (especialmente el pionero David Riesman en *The lonely crowd*), sino la fortaleza de las estructuras de sociabilidad que encuadran todavía el conjunto de las actividades que se realizan (se va a misa con la familia, se hace deporte con el hermano o el amigo, etc.).

La asociatividad se presenta, en efecto, en contraposición a la sociabilidad, puesto que requiere un cierto debilitamiento y erosión de las estructuras altamente inclusivas del espacio doméstico. Dicho de otra manera, el éxito asociativo norteamericano descansa justamente en que se trata de una sociedad que reconoce y sitúa a las personas en la posición de ‘individuos libres e independientes entre sí’, personas ‘que no deben nada a nadie; (y) no esperan, por decirlo así, nada de nadie’ y ‘que se habitúan a considerarse siempre aisladamente y se figuran que su destino está en sus manos’. Es precisamente este fundamento liberal de la sociedad norteamericana, que deshace y resta importancia a los vínculos naturales que caracterizan la sociabilidad doméstica, el que empuja hacia la asociación y hacia la relación con extraños. No es ninguna paradoja que individualismo y asociatividad convivan en un mismo marco social: cuando los vínculos que ligan originariamente la existencia con otros se resienten, es preciso instituir otros que los reemplacen y cuando el próximo no ofrece el soporte del vínculo social, es necesario encontrarlo en el extraño. El presupuesto del contrato y de la asociación es el individualismo y no hay nada de curioso en el hecho de que la sociedad norteamericana sea al mismo tiempo la más liberal y la más contractual y asociativamente organizada del mundo. De-

bajo de los marcos de la asociación sólo puede encontrarse una existencia solitaria e impotente (*'bowling alone'*), lo que es característico de una sociedad donde la sociabilidad ha dejado de ser, o nunca ha sido exactamente, un principio eficaz de organización y convivencia social.

Es este presupuesto liberal, que alienta el *ethos* asociativo norteamericano, el que falla por completo en nuestras sociedades. La intensidad de los vínculos familiares y la predisposición concomitante a permanecer entre conocidos configuran el cuadro exactamente inverso al que es el punto de partida de la asociatividad norteamericana: la posición original en nuestro caso es la de 'personas que le deben todo a alguien y esperan siempre algo de otros' y 'nunca se habitúan a considerarse aisladamente ni se figuran que su destino está en sus manos'. Las relaciones de dependencia personal, que caracterizan también los vínculos de servidumbre que estuvieron ausentes en Norteamérica (y que constituyen el núcleo de la interpretación tocquevilliana de la especificidad norteamericana en relación con el mundo europeo), encuentran su posición original, sin embargo, en el seno de la familia. Es la potencia del vínculo familiar la que impide auto-comprender la existencia como un suceso individual y solitario que sólo puede trascender hacia la relación con extraños, vale decir con otros individuos igualmente solitarios. Y es también la intensidad de este vínculo lo que empuja constantemente a privilegiar la lealtad hacia el conocido antes que la confianza hacia el extraño.

A diferencia de la confianza, que descansa en un *ethos* de la responsabilidad individual centrado en el cumplimiento riguroso de la palabra empeñada, los vínculos familiares descansan sobre una lógica de reciprocidad, que constituye el modelo vinculante por excelencia de las sociedades simples y cerradas, vale decir, de las sociedades domésticas. En el núcleo de esta lógica de reciprocidad no se encuentra el compromiso personal con la promesa hecha, sino la potencia vinculante del acto de dar que obliga a recibir y devolver. En el caso de nuestra sociedad, donde predomina la dimensión de filiación (relación progenitor/hijo) por sobre la dimensión de la alianza (relación entre cónyuges), como definitoria de la estructura de la familia, es fácil comprender que la lógica de la reciprocidad predomine claramente sobre la lógica de la promesa que se cumple. Es de suyo comprensible que, mientras la conyugalidad descansa en el cumplimiento de una promesa contractualmente asegurada, la filiación descansa en un principio de reciprocidad que arranca del don recibido.

La filiación ofrece por ello, entre nosotros, el modelo de todas las relaciones sociales significativas: las personas se validan en tanto se hacen presentes, lo que significa, literalmente, 'en tanto recibimos algo de ellas'.

Ninguna relación puede fundarse en la promesa de un beneficio futuro, sino en la certeza del don recibido, que es la certidumbre que tiene el hijo respecto de sus padres. Conforme con este modelo, nuestras relaciones siempre intentan la cercanía, la proximidad o la familiaridad, vale decir, se abren hacia aquellos que están o pueden estar presentes y nos hacen o pueden hacernos un don. El éxito de nuestra cultura siempre ha consistido en su enorme habilidad para sociabilizar, para disolver la extrañeza y hacer conocido lo desconocido, lo que se reconoce en cosas tales como la facilidad con que cada cual se autopresenta como persona (dando su nombre y el de los suyos), en la naturalidad con que se solicita o da favores y en la legitimidad concomitante que tienen los servicios y prestaciones personales que despiertan tanta resistencia en otras culturas. También se manifiesta en la obstinación para ubicar a un tercero conocido cuando se cruzan dos personas extrañas entre sí, en el gusto por las relaciones de copresencialidad, de donde surgen la recurrencia de la hospitalidad, la comensalidad o la fiesta, y en la dificultad concomitante que nos caracteriza para levantarnos de la mesa y despedirnos. Respecto del extraño, sin embargo, o sea de aquel que no conocemos, puesto que nada nos ha dado y que permanece en esa posición, nos falta toda aptitud para sostener un vínculo razonable. El anverso de nuestra cultura, en efecto, es la indiferencia y hostilidad con que solemos tratar al que no aparece (actitud también que define la prevalencia del ‘pelambre’ que versa siempre sobre el conocido que está ausente), la dificultad insuperable para confiar y hacer algo en común con aquellos que no conocemos y nuestra especial ineptitud para sobrellevar o validar una existencia verdaderamente pública. Nuestro mundo en común suele ser un mundo de personas conocidas a las que podemos nombrar (o al menos ubicar, como se dice): es un mundo que se construye y ensancha conforme al modelo de la sociabilidad. Nada más distante que la inclinación norteamericana a traspasar la frontera de lo conocido y situarse en un mundo de extraños que caracteriza al modelo de la asociatividad.

La diferencia entre sociabilidad y asociatividad debe ser bien comprendida, puesto que a menudo se la confunde con la distinción clásica —que remonta a la filosofía hegeliana de la conciencia— entre ‘comunidad’ y ‘sociedad’. La sociabilidad, y en particular el modelo en el cual reposa esencialmente, que es la familia, no responde al modelo de la ‘comunidad’ (*Gemeinschaft*), vale decir, no tiene ni está constituida en un principio de identidad, en un cuerpo de creencias y valores comunes hacia los cuales las conciencias apuntan de modo unánime. Lo conocido no es lo parecido. Pocas instituciones, en efecto, absorben tanta diferencia como la

familia, como lo muestra la experiencia corriente de cada cual. La razón de ello es que la eficacia vinculante de la presencia y del don es de naturaleza prerreflexiva: ambas cosas sitúan constantemente el vínculo por debajo de la conciencia que cada cual tiene del mundo y ningún requerimiento identitario es necesario para validar una relación en este ámbito (en el sentido corriente en que un regalo es aceptado y conserva su carácter vinculante, quienquiera sea el que lo haya dado). Por esto mismo, el extraño no es tampoco un enemigo, vale decir, alguien al que se le pueda identificar como contrario o diferente, sino exactamente un desconocido, alguien al que no se puede identificar puesto que no se ha hecho presente. La indiferencia y en ocasiones la hostilidad hacia el extraño no expresan ninguna animadversión o rechazo culturalmente fundado. La sociabilidad no tiene ‘espíritu’ (*Geist*) como no sea el “espíritu del donante”, según la famosa definición que M. Mauss hiciera de la naturaleza del don. Con esta precisión deben evitarse muchas confusiones: la sociabilidad que caracteriza nuestras relaciones está muy lejos de la clausura e intransigencia comunitaria con que muchos cometen el abuso de identificar al espíritu familiar. Por el contrario, la sociabilidad es un principio de apertura y trascendencia social que está contenido como la cualidad propia de lo que llamamos una ‘condición sociable’, que se define justamente por la aptitud de hacer conocido lo desconocido. Sociabilidad y comunidad no tienen por ello nada en común: la sociabilidad es propiamente la habilidad y capacidad de fundar vínculos fuera de todo marco identitario, incluso a pesar de las diferencias de motivación, opinión o valores que puedan prevalecer entre las personas, y escapa por completo a la lógica comunitaria que se complace sólo en lo que es afín, concordante o semejante.

La sociabilidad, tanto como la asociatividad, son por ello modos de resolver y enfrentar el problema de la extrañeza: en un caso, dicha condición de extrañeza se mantiene y los vínculos se sostienen en la confianza; en otro, es imperioso disolver esa condición para sostener un vínculo aceptable, cosa que se consigue mediante el recurso de la familiaridad. La sociabilidad adolece de evidentes problemas de escala, puesto que la probabilidad de hacer conocido lo desconocido es baja, lenta y costosa, y su alcance es, por ende, limitado. La intensidad de las relaciones sociales menoscaba constantemente su extensión. La sociabilidad tiende a estabilizarse y acotarse al campo de los ya conocidos (como en el dicho ‘más vale diablo conocido que santo por conocer’). La asociatividad, en cambio, es capaz de sortear con mayor éxito los límites de la escala doméstica puesto que produce vínculos de menor intensidad, vale decir, que comprometen

menos a las personas (es la razón por la que la confianza tiene mayor rendimiento funcional que el don). Ambos principios, sin embargo, están continuamente socavados por el aumento de la complejidad social que exige vínculos de todavía mayor generalidad y abstracción. La fascinación que ejerce en muchos el problema de la confianza pública y social tiene que ver con los problemas de escala que enfrenta el modelo de la sociabilidad que muchas veces se revela impotente para organizar los espacios más amplios y heterogéneos de la convivencia social (los comportamientos en la urbe, por ejemplo, o las lealtades institucionales en un contexto postpopulista en que se desvanece el paternalismo clásico de las relaciones políticas). Todo ello, sin embargo, no debe descuidar el hecho de que la confianza es una disposición culturalmente arraigada que pertenece a una modernidad de cuño liberal en la que nunca hemos vivido realmente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centro de Estudios Públicos (CEP)/PNUD. "Estudio nacional de opinión pública, junio-julio 1997. Tema especial: Seguridad humana". *Documento de Trabajo* N° 279 (abril 1998), Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Converse, Ph.; et al. *American social attitudes. Data sourcebook, 1947-1978*. Harvard University Press.
- DESUC. "Encuesta metropolitana de asociatividad". Santiago, Instituto de Sociología de la P. Universidad Católica de Chile, 1997.
- . Encuesta de opinión pública 1998. Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile.
- /COPESA. Encuestas de opinión pública (1995, 1996). Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile.
- De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. II parte. Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Luhmann, Niklas. *Confianza*. Anthropos y Universidad Iberoamericana, 1996.
- National Opinion Research Center, University of Chicago. *General social surveys, 1972-1976: Cumulative codebook*.
- Niemi, Richard G. *Trends in public opinion: A compendium of survey data (1964-1968)*. Nueva York: Greenwood Press, 1989.
- Putnam, Robert. "Bowling alone: Democracy in America at the end of the twentieth century". 1995.
- . *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, 1993.
- Sennet, R. *El declive del hombre público*. Barcelona: Ed. Península, 1978.
- Silver, Allan. "Friendship in commercial society: Eighteenth-century social theory and modern sociology". *American Journal of Sociology*, Vol. 95, N° 6 (1990).
- Van Deth, Jan W. (ed.). *Private groups and public life. Social participation, voluntary associations and political involvement in representative democracies*. Londres y Nueva York: Routledge, 1997.

Wuthnow, Robert. *Sharing the journey: Support groups and America's new quest for community*. Nueva York: The Free Press, 1994.

———. *Acts of compassion: Caring for others and helping ourselves*. Princeton University Press, 1991. □

**EL FIN DEL VIAJE:
¿UNA PÉRDIDA IRRECUPERABLE?***

Joaquín Fermandois

Los desplazamientos voluntarios de los seres humanos sobre la superficie del planeta adquieren tres momentos en el transcurso del tiempo: la exploración, el viaje y el turismo. El presente ensayo consiste en un intento de mostrar la percepción que se tuvo en el siglo XX de la experiencia del ‘fin del viaje’; se transitaba entre el viaje como conocimiento y experiencia de transformación personal, y el viaje como movimiento dentro de un mundo básicamente homogéneo, al menos en la forma de su paisaje.

Señor Presidente, señores académicos, el tema con el que me presento hoy día ante ustedes merece una explicación previa.

Se trata de un tipo de estudio que no pertenece a mi campo regular de investigación. Se trata, más bien, de esa zona tentativa de la *interpretación de la historia*, según ideas que aprendí junto a mi profesor Ernst Nolte. Tiene que ver, eso sí, con mi permanente lectura y meditación de la

JOAQUÍN FERMANDOIS. Doctor en Historia. Profesor de Historia Contemporánea, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Discurso de incorporación a la Academia Chilena de la Historia, Santiago, 2 de junio de 1998.

vinculación entre literatura e historia, particularmente con los 25 años que he entregado dichosamente a la lectura de Ernst Jünger.

Oficio y placer

Me atrevo a proponer este tema, señores académicos, porque la importancia del honor que ustedes me confieren, única en la vida, demanda una respuesta especial, que no fuera común en la mecánica del trabajo continuado de nuestra época. ¡Qué escasa aparece en nuestro tiempo la situación privilegiada en la cual no sólo se une el trabajo con el placer, sino que el placer es capaz de sublimar al trabajo! En nuestra era, en cambio, al placer se le ha otorgado un carácter de trabajo y obligatoriedad que lo desnaturaliza y trivializa. Me atrevería a añadir que esta vinculación entre trabajo y placer, de manera espontánea, es una de las señales más inequívocas de que estamos en presencia no de una ‘profesión’, sino de un ‘oficio’. Habría que usar, en vez, la palabra ‘vocación’. Pero no me atrevo; es una experiencia quizás muy lejana a nuestra época, difícil de volver a sentirla. Si empleamos esa palabra, podemos condenarla a su cosificación, degradarla a través de los medios de la difusión de masas.

Dedicaciones como las nuestras, en humanidades, pero también en ciencias sociales y quizás en las ciencias puras, aun cuando tienen que asumir los imperativos de cada época, no pueden sino revelar al menos *algún* rasgo del mundo de los oficios. Éstos proporcionan la brújula confiable para sobrevivir a los embates. Es también una respuesta a quienes nos hemos dedicado de por vida al trabajo universitario, sobre todo con el recurrente tema de la llamada ‘crisis de la universidad’. Yo vengo escuchando de ella desde el día que ingresé a la universidad, el 29 de marzo de 1966. Por lo que me ha tocado presenciar —un ángulo de visión con toda seguridad muy imperfecto—, puedo dar testimonio de que su principal causa radica en el desfallecimiento del oficio en la vida universitaria. En esto los propios universitarios tenemos una considerable parte de responsabilidad. Todos los otros motivos, materiales, organizacionales, sociales, juegan un papel destacado, y también deben ser asumidos. Pero lo que puede rescatarse —y espero que así se haga— es el carácter de oficio que debe servir de punto de fuga del quehacer universitario.

Me perdonarán entonces, señores académicos, que haga uso de la generosa oportunidad que ustedes me han entregado, para exponerles acerca de un tema en el que no reclamo ni originalidad, pues se han escrito maravillosas y para mí inalcanzables páginas sobre él; ni reclamo la reali-

zación de una investigación exhaustiva, sino que apenas unos retazos de testimonio escogidos, eso sí, en momentos de genuino placer. Lo único que les puedo asegurar es que el tema responde a un placer que quisiera que ustedes sintieran junto a mí. Desde ya les ofrezco mis excusas si así no fuera.

Entre la exploración y el turismo

“Pocas personas de ahora podrán comprender lo que estas palabras significaban hace medio siglo. Europa o París eran vibraciones mágicas. ‘Vienen llegando de Europa’ oíamos decir en Valparaíso... Actualmente viaja a París y Nueva York todo el mundo” (“Llegando de Europa”, *Nuevas Crónicas*, 1974). El ‘actualmente’ tiene 41 años; fue escrito por Joaquín Edwards Bello en 1957. La fecha no es pura referencia a lo que en todo tiempo se ha sentido como vulnerabilidad de lo que suponíamos una roca sólida. Ese año quizás fue un punto de inflexión para los viajeros, cuando llegó a ser una mayoría la que tomaba el avión en vez del barco. No solamente se cerró la era en que los hombres se desplazaban entre *lugares*, entre países y continentes, por medio del navío como vehículo, o del vele-ro, dentro de una red de puertos conocidos y por mares relativamente previsibles de acuerdo a la época del año, del vapor o de la motonave después.

No fue sólo eso. Se terminaba sencillamente la era del viaje. El viaje se esfumó porque el mundo moderno consiste en un cambio vertiginoso que presenta un desafío para la identidad. Únicamente niveles crecientes de abstracción pueden, para el hombre civilizado, en un precario balance de los opuestos, conservar algo de la sensación de otrora, si es que la civilización debe constituir uno de los elementos definitorios de la condición humana.

Esta idea parece ser desmentida por la profusión de lo que en estos días se llama viaje. No; no se viaja; simplemente hay desplazamientos. El viaje suponía un grado de incertidumbre, no en las condiciones o posibilidades de supervivencia, pero sí en la consistencia del lugar al que el hombre se dirigía. Por sobre todo, al viaje le era inherente una maduración de la personalidad del viajero. Se daba un incremento de su conciencia, un proceso de aprendizaje; el viajero, una vez consumado el viaje, no era el mismo de antes.

Todavía los ‘días de radio’, *ca.* 1920-1950, ofrecían la emoción de distancia genuina, aunque ya la aceleración técnica presagiaba la desmagi-calización de la distancia. De todas maneras, el escuchar la ‘onda corta’

podía ser un ritual diario que recordaba la distancia, y la necesidad de aprender como medio de superar el vacío que por el momento el oyente no podía compensar con el viaje. En la Segunda Guerra Mundial esto fue especialmente cierto. Después vendría un paulatino eclipse, hasta que la conjunción de sonido e imagen ayudó a crear el mazo que pulverizó (¿definitivamente?) la distancia y el viaje.

No siempre se ha viajado en un sentido semántico estricto. Si aceptamos las ideas de Paul Fussell (*Abroad. British Literary Traveling between the Wars*, 1980), el viaje sólo se pudo dar en un momento de la historia, definido como el período que se sitúa entre el fin de la era de las exploraciones y el comienzo de la era del turismo. A nuestros oídos la idea de la ‘exploración’ va unida a la de ‘conquista’; esta dupla se traduce en violencia y ‘otredad’, palabra hoy degradada por un uso y abuso hasta el hastío. Pero muchos de los primeros exploradores quedaron subyugados por el paisaje y los hombres que ‘descubrían’. Se requería dominio de lenguas y una empatía que hoy día, por más desarrollo de la antropología que se dé, es casi inalcanzable.

Con todo, la exploración estaba vinculada a una sensación de incertidumbre que se acerca mucho a la probabilidad de violencia. Podía tratarse de un desplazamiento repetido, pero estaba sometido a imponderables que lo convertían en una aventura. Los peligros que se afrontaban eran interminables; la probabilidad de muerte, medida según exigencias actuales, era intolerablemente alta. Por cierto, muchos volvían, después de meses o años, y a sí mismos se consideraban viajeros. Además, esos viajes, como en el caso de Marco Polo, producían una narración que se enmarca dentro de la literatura universal. Sin embargo todos esos desplazamientos están signados por la imprevisibilidad; grandiosa o temible, siempre la despedida tenía un aire funerario; el regreso parecía un anticipo de resurrección.

En otro extremo del tiempo se encuentra el turismo, que en el mundo moderno nace, por dar un hito, hacia mediados del siglo XIX, y se enseñoorea quizás definitivamente en estas últimas tres décadas. Lo que le da su marca a esta nueva era no es solamente su carácter masivo, sino el hecho de que el turismo está cada día más al alcance de todos. Éste es uno de los resultados de los procesos de democratización que, en sí mismos, se deben saludar. Su marca, sin embargo, reside en el enraizamiento en la ‘rebelión de las masas’, en el ‘se’, el *man* de Heidegger.

El turista es aquel que por excelencia se confunde en un ‘tipo’, y no aspira a ser un ‘arquetipo’, es decir, no aspira a ser un modelo de individualidad. Su anhelo es confundirse con una modalidad que le dé identificación universal, y no aquella que nace de un suelo nutricio. Éste —el sueño

nutricio— es siempre la riqueza inmanente al sujeto, que él desarrolla por medio de la inspiración, la voluntad y la inteligencia, también de la humildad frente a lo que ve y de lo que viene. Porque se da entre los turistas el tipo humano que ‘programa’ su desplazamiento, al que llama ‘viaje’, como algo superior y ‘diferente’ al resto. Tras eso, generalmente, no existe más que el poder desnudo, medido exclusivamente en términos de ‘vinculaciones’, de recursos y de adaptación a la moda. Es una ‘diferencia’ programada, como despojos de la noble pero extinguida figura del *dandy*; su imitador revela su carácter, en que para existir depende del ‘contacto’ con el sistema de comunicación de masas. El excéntrico de nuestros días —generalmente autonominado— es una mera función del centro, un pequeño hombre masa. La diferencia viene a ser un espejismo al que se desea como tal.

El turista en este sentido corresponde a una manifestación de la ‘voluntad de poder’ nihilista, ya que despoja al universo de su misterio que no se deja adivinar al amparo de un catálogo de oficina de turismo. Esto se ve en otro rasgo anejo a la ‘cultura del turismo’, para emplear una expresión de moda: la realización de un deporte que denote al mundo del trabajo.

Así sucede aun allí donde se efectúa bajo la engañosa máscara del descanso, del placer, de la ‘desconexión’ en cuanto no-actividad, incluso como carencia de ejercicio físico, como lo ha mostrado de manera penetrante el cuadro ‘People on the Sun’ (1960), de Edward Hopper, verdadero retrato del hombre moderno: los seres humanos apasionados por broncear su piel, a lo que dedican un tiempo específico, que es trabajo e identificación con una masa anónima.

Otro rasgo que nos revela el carácter planetario del turismo —esto es, que ingresa al mundo de la planificación ajena al misterio y al encantamiento— es la tendencia a la creciente homogeneización de los nudos de desplazamiento. Los puertos tenían su ambiente inconfundible, por más que hayan tenido un catálogo de elementos idénticos. Las estaciones de tren, aunque ya más iguales y, casi desde el primer momento, desarrolladas bajo el soplo del paisaje industrial, también constituían la representación de un lugar único. En cambio el signo de nuestra época, el aeropuerto, ya en los años veinte mostraba la pertenencia no a un lugar, sino que a un “seudo-lugar” (para robar nuevamente una expresión de Fussell). Y es que, aquí va una tesis, el viaje consiste en viaje entre *lugares*, en donde las analogías y parecidos son tan importantes como las diferencias. Después de la Segunda Guerra Mundial el desplazamiento entre seudo-lugares se intensificó y se intensifica hasta la saciedad.

Todos los aeropuertos no solamente son iguales —aunque unos sean mejores y otros peores, unos más dotados y otros más desprovistos, unos funcionen a la perfección y otros sean un muestrario de la desidia local—, sino que también muestran la marca de la sociedad planetaria con un idioma único, el inglés.

Durante la breve era del viaje —en la civilización moderna— los hombres escasamente tuvieron conciencia de que se encontraban con una experiencia privilegiada. Con todo, es aconsejable mirar esta tríada —exploración, viaje, turismo— como tipo ideal de tres fases que se repite sin cesar, que admite convivencia de las fases, pero de las cuales la civilización moderna ha destacado al turismo como quizás la única posibilidad para el futuro. El verlas como fases sucesivas, pero siempre posibles, nos abre una primera ventana de esperanza de la recuperación del viaje.

Llama la atención que, siempre que se toca el tema del viaje, sobresale un tono nostálgico, de lo irrevocablemente ido; sobre todo, de una experiencia que sólo cuando no se la tiene se la puede apreciar en su real magnitud, y su recuerdo resulta una suerte de elegía. Esta nostalgia se puede percibir incluso donde es expresada como su contrario, como canto al advenimiento de la era de la velocidad, cuando se enmascara de provocación. Es el caso de Lucy, el personaje femenino central de *Point Counter Point*, de Aldous Huxley, que le enrostra a su desfallecido amante:

‘Vivir modernamente es vivir rápidamente’, continuó. ‘En estos días no se puede acarrear un vagón cargado de ideales y de romanticismo. Cuando viajas por aeroplano debes dejar detrás tu equipaje pesado. El alma buena, a la antigua, estaba bien cuando la gente vivía lentamente. Hoy día es muy pesado; no hay espacio para él en el aeroplano... Quizás es una lástima, pero no puedes obtener algo a cambio de nada. Me gusta la velocidad, y si quieres atravesar la Tierra, no puedes llevar equipaje. El asunto es saber lo que quieres y estar dispuesto a pagar por ello. Sé exactamente lo que quiero, así que sacrífico mi equipaje. Si escoges viajar en un carro amueblado, puedes hacerlo. Pero no esperes que te acompañe, mi querido Walter. Y no esperes de mí que lleve tu piano de cola en mi monoplano de dos asientos.’

Es en una *boutade* como ésta donde mejor se ve la racionalización que los tiempos post-viaje pueden hacer de sí mismos. Identifican claramente, como desde otro puesto de observación diría Ernst Jünger, el carácter de *aceleración* que adquiere el viaje, y que significa su término.

Luces y sombras

El viaje suponía un mundo de comunicaciones ya regularizado; con razonable certeza, los viajeros podían contar con que los itinerarios serían previsibles. Sin radio ni computadores, un personaje de Stefan Zweig (Amockläufer), antes de 1914, puede obtener una reserva, en un momento de gran escasez por el tráfico de viajeros, gracias a un bien montado sistema telegráfico en el sudeste asiático. Pero la totalidad del viaje no estaba sometida a un programa estricto, inalterable. Algunos cambios de destino o prolongaciones de las visitas podían ser respuestas a inquietudes del alma, al desarrollo de gustos o de *liaisons dangereuses*.

En la era del viaje existía seguridad pública y se daba al mismo tiempo, de una manera no forzada, una ética del viajero, que incluía ciertamente una cuota de conocimiento de reglas del modo de manejarse dentro de las complejidades de la estratificación social y étnica. La era del viaje suponía un conocimiento sutil de esta realidad, ya que, a grandes rasgos, se dio en un mundo comunicado. Aunque el viaje nos parece hoy día más cercano a la imagen del buque a vapor y del tren, es una posibilidad que no se confina a esos medios. Viaje y resultado, el ‘diario de viaje’, existió hace doscientos años, en el documento de viaje más importante de nuestra civilización, el *Viaje a Italia*, de Goethe, lo que lo lleva más allá de la civilización industrial. Es precisamente ésta la que *acelera* el viaje y lo pone a la vez en peligro de extinción.

Si hemos escogido las figuras del buque y del tren, se debe reiterar que no significa que el viaje existe exclusivamente en una época cronológica determinada y materialmente circunscrita. Nuestro gran Vicente Pérez Rosales mira con extrañeza, quizás con sentimiento de enajenación, los barcos propulsados por máquinas, añorando como ‘viaje’ el que se hacía con la vela. “¡Cuánto nos costaban en aquel tiempo los viajes a Europa, que son en el día simples paseos de recreo!” Se puede haber dado a lo largo de la historia más de un ‘fin del viaje’.

Del viaje no estaba ausente la clara noción de que, como toda gran experiencia humana, la alternancia sucesiva de lo abismal y de lo sublime es el cemento con que se levanta la existencia. En el instante culminante del viaje, que se puede dar en diferentes momentos históricos, si tomamos el canon clásico del diario de viaje, Goethe, tenemos esta combinación, al anotar la esplendidez de la puesta de sol y del crepúsculo. El contraste entre luz y oscuridad creciente solaza, pero también desconcierta y desorienta a los sentidos. “El horror [se transforma] en hermosura y la hermosura en horror” (*Italienische Reise*, Nápoles, 20 de marzo de 1787). Salvación y

perdición en una sola experiencia que amplía el horizonte de lo humano. El viaje verdadero se mueve por este borde de la sima .

Pablo Neruda rezuma la idea del viaje en su momento culminante, tal como se define aquí. También, de sus versos, surge esta experiencia en que el misterio absoluto está inmerso en la desolación: “Desde ahora, como una partida verificada lejos,/ en funerales estaciones de humo o solitarios malecones,/ desde ahora lo veo precipitándose en su muerte,/ y detrás de él siento cerrarse los días del tiempo” (“Ausencia de Joaquín”). Las poderosas imágenes de Neruda, las “funerales estaciones de humo” o las despedidas en “solitarios malecones” nos indican la época del tren y del buque de pasajeros. Nos hablan del sentimiento de elevación y desgarramiento de la despedida/partida. La inmensidad de lo que se abre, pero también de la muerte que rodea a toda partida. “Partida verificada lejos”, la voz poética nos hace tan palpable la sensación de lo concreto del lugar de la despedida como de “lo lejano” que tácitamente está presente, con presencia real, robando las palabras de Steiner. Un ‘viaje recobrado’, viaje ‘recuperado’, nos debe recordar esta perspectiva, que no es más que establecer que las grandes experiencias de lo humano son también experiencias espirituales. El viaje verdadero, antes de su fin, participaba en cierta medida de esta experiencia. Por otro lado, quien quiera ver la atmósfera del viaje todavía incontaminado por el presentimiento de su fin, que lea las páginas de prosa de Gabriela Mistral; quien conozca Palma de Mallorca en la actualidad, que lea la descripción compenetrada del *humus* local que Gabriela relata en 1925 (*Gabriela anda por el mundo*, 1978).

Dentro de la idea de la unidad necesaria de lo magnífico y lo lúgubre en el viaje, están las huellas del ‘viaje político’, que hoy no trato, pero que basta con una referencia a W. H. Auden y a Christopher Isherwood, quienes como viajeros en medio de la catástrofe de la guerra chino-japonesa, “con amigos y libros y dinero y con la libertad del viajero,/estábamos forzados a reconocer que nuestro refugio era una vergüenza” (*Journey to a War*, 1939).

El fin del viaje que alcanzamos a presenciar está asociado al ‘seudolugar’, a la transformación del nudo de desplazamiento —por ejemplo, estación ferroviaria o dársena del puerto— de ‘lugar’ en ‘seudolugar’. Nadie como Marcel Proust ha percibido la transformación íntima de este proceso, al comentar los primeros desplazamientos en automóvil:

Hoy ese viaje se haría en automóvil, creyendo que así es más agradable. Claro que hecho de esa manera sería, en cierto sentido, de mayor veracidad, puesto que se podrían observar más de cerca y

con estrecha intimidad las estrechas gradaciones con que cambia la superficie de la tierra. Pero, al fin y al cabo, el placer específico de un viaje no estriba en poder apearse donde uno quiera ni en pararse cuando se está cansado, sino en hacer la diferencia entre la partida y la llegada no todo lo insensible que nos sea dado, sino lo más profundo que podamos; en sentir esa distinción en toda su totalidad, intacta, tal y como existía en nuestro pensamiento cuando la imaginación nos llevaba del lugar habitado a la entraña del lugar deseado de un salto milagroso, y milagroso no por franquear una gran distancia, sino porque unía dos individualidades distintas de la tierra llevándonos de un nombre a otro nombre; placer que esquematiza (mucho mejor que un paseo donde baja uno en el lugar que quiere y no hay llegada posible) esa operación misteriosa que se cumple en los parajes especiales llamados estaciones, las cuales, por así decirlo, no forman parte de la ciudad, sino que contienen toda la esencia de su personalidad, al igual que contienen su nombre en el cartel indicador... Desgraciadamente, esos maravillosos lugares, las estaciones, de donde sale uno para un punto remoto, son también lugares trágicos; porque si en ellos se cumple el milagro por el cual las tierras que no existían más que en nuestro pensamiento serán las tierras donde vivamos, por esa misma razón es menester renunciar, al salir de la sala de espera, a vernos otra vez en la habitación familiar que nos cobijaba hace un instante. Y hay que abandonar toda esperanza de volver a casa a acostarnos cuando se decide uno a penetrar en ese centro apestado, puerta de acceso al misterio, en uno de esos inmensos talleres de cristal, como la estación de Saint-Lazare, donde iba yo a buscar el tren de Balbec, y que desplegaba por encima de la despanzurrada ciudad uno de esos vastos cielos crudos y preñados de amontonadas amenazas dramáticas, como esos cielos, de modernidad casi parisiense, de Mantegna o de Veronés, cielo que no podía amparar sino algún acto terrible y solemne, como la marcha a Balbec o la erección de la Cruz. (*A la sombra de las muchachas en flor.*)

Por sí solas, estas líneas darían para una exégesis que ameritaría un discurso de incorporación. Retengamos aquí, por ahora, la imagen de sentido sincrético, paradigmático, de totalidad, pero también de misterio no descifrable, que debía tener el nudo de desplazamiento, el 'lugar', antes de llegar a ser 'seudo-lugar'. Se podrá decir que el aeropuerto de hoy día nos asegura la llegada instantánea al corazón del lugar a donde queremos ir. Falso. Como se anotaba antes, el aeropuerto se esfuerza en alcanzar el status de homogeneidad con el carácter de 'clase media de masas', si es que se me permite esta expresión. La estación, como lugar que abría a la totalidad, según Proust, dramatizaba la idea de viaje, y era además apertura a la diferencia. El aeropuerto contemporáneo, que para todos nosotros tiene algo de vertiginoso/fascinante, intenta borrar toda idea de diferencia. Evi-

dentamente no me refiero a la ‘diferencia’ tan celebrada en nuestros días, con sospechosa homogeneidad, sino a aquella que se decanta en la espontaneidad de la historia, si se quiere, de la ‘historia como viaje’, otra metáfora que apunta a la esencia del viaje.

El viaje suponía un elemento diferente, que no desmentía ni un asombro de conocimiento (aunque con su dosis de anticipación), ni una familiaridad esperable que lecturas y conversaciones habían prefigurado. El viaje era una experiencia más modesta que aquella de la que se habla cuando nos referimos a que ‘la vida es un viaje’, que no por repetido es menos cierto. El viaje que aquí nos preocupa no era un libro abierto e interminable, sino que la mayor parte de las veces veía su sentido en un fin más o menos predecible. En lo esencial, poco era dejado al azar, aunque el viaje podía ser azaroso, y esto lo pone al otro lado del muro de separación frente al explorador. Ambos pueden coexistir, y los exploradores fueron tipos humanos hasta no hace mucho, como Stanley en el siglo XIX y, quizás el último, Thor Heyerdahl, todo ello mientras reinaba y decaía el mundo del viaje.

La era del viaje nos ha regalado los ‘diarios de viaje’, la cota máxima, como se anotó, con Goethe. Una de las ideas asociadas al viaje era, naturalmente, que se podía saber y sentir acerca de lugares que el lector no conocía, que con toda probabilidad jamás conocería; lugares que muy pocos habían visitado. El relato de estos diarios unía dos amores: el amor por el viaje mismo y el amor por el pasado, que casi siempre era un ingrediente notorio en esta literatura. Todavía en nuestros días, el género de las ‘memorias’ asume una importante medida de la experiencia del viaje. Las memorias de Paul Bowles, en su versión en inglés, *Without Stopping*, o en español, *Memorias de un nómada*, transmiten la idea del viaje, aunque siempre con la sensación de que ese viaje incesante del autor, además de revelar su propia búsqueda inacabable, se rebela contra la pérdida de distancia que implica, por ejemplo, el viaje en avión: “Creo que la humanidad inventó los conceptos de tiempo y velocidad para reforzar su ilusión fundamental de que la experiencia de la vida puede enfocarse cuantitativamente”. Este párrafo nos acerca tanto a su idea acerca de la diferencia entre el viajero y el turista como el conocido texto que aparece en *El cielo protector*.

Aceleración e inmovilidad

¿Quién puede ahora percibir lo que Borges en los años 20? “No he recobrado tu cercanía, mi patria, pero ya tengo tus/ estrellas” (“La promisión en alta mar”). No sólo está el viaje por mar, sino que un alma alerta a

los signos del cambio durante el viaje, en donde el tiempo transcurrido no se refiere a un tiempo puramente mecánico, sino que a una transformación íntima que viene a ser una reedición del 'Bildungsroman' en la persona, cualquiera sea su edad. El cambio natural de las constelaciones en Borges era relativo también a un crecimiento interior, que era el sentido del viaje. La distancia era parte de la naturaleza humana de la era del viaje, y estaba relacionada no sólo con que la técnica todavía no la podía superar de manera instantánea, sino que tampoco era inconmensurable. Por un corto tiempo, el avión proporcionó todavía la idea de distancia. Testimonio de esto son las obras de Saint-Exupéry (*Vuelo nocturno* y, anecdóticamente, en *El principito*), o el recuerdo de Mario Vargas Llosa sobre su primer viaje a Europa en 1958, en avión, varios días, con sensación de distancia. Después, en estos vuelos, sólo existiría la sensación de cansancio, o lugar de trabajo con escenario de placer, en la primera clase.

Este aspecto de aceleración que imposibilita el viaje ya fue advertido por Ernst Jünger. En 1960 decía que una característica del hombre del presente es que "se encuentra en movimiento", lo que hace tan difícil determinar su condición fundamental (*Der Weltstaat*, 1960). Siguiendo esta idea, quizás el hombre del viaje, aunque experimentando una sensación de curiosidad y necesidad de gentes y paisajes diferentes, también partía de un fundamento seguro, al cual podía retrotraer en alguna medida la diversidad y contradicción que veía en cada estadio del periplo. Ya antes, en 1945, Jünger anotaba en su Diario que la fotografía había surgido cuando al hombre se le podía contemplar fotográficamente. También el viaje espacial "debe coincidir con el momento en que el globo será comprendido por una sola mano" (*Radiaciones*, 26 de abril de 1945). La aceleración, un movimiento que se emparenta con el viaje, pasa a ser un tipo de vértigo que gira sobre sí mismo, y que por ello alcanza una inmovilidad, no de un fundamento en el suelo nutricio y abierto al abismo (cima y sima) de lo metafísico, sino de un artificio necesario pero des-almado.

Que la velocidad implícita en la técnica pulveriza la sensación del viaje le era muy claro a Fernando Pessoa, que le hace decir a su heterónimo Álvaro de Campos: "Hala/ !Hala, telegrafía sin hilos, simpatía metálica de Inconsciente/ Hala túneles, hala canales, Panamá, Kiel, Suez!/ ¡Hala todo el pasado dentro del presente!/ ¡Hala todo el futuro ya dentro de nosotros!" ("Oda triunfal"). Aquí no se convoca necesariamente la idea del fin del viaje, pero se la supone. A la maquinización se le agrega la reducción hasta lo infinitesimal de la comunicación en una sola experiencia. De este modo, a la magia que era propia de la llamada de imágenes ricas como los puerros, se suman en la misma percepción órganos artificiales que han llegado a

ser parte definitoria de su identidad: túneles y canales que aceleran el viaje al paso que lo exterminan.

El fin del viaje se puede asimilar a lo que en muchas partes del mundo es el fin de la fruta asociada a determinadas estaciones. Ya nadie puede expresar deleite, como lo hacía Ernst Jünger en 1938, en apreciar un paisaje de manera más plena al tomar en ese lugar (lugar-lugar) el vino producido en ese paisaje ('Dalmatinischer Aufenthalt'). Se dirá que el vino tiene la misma calidad si se le importa. Falso. No tiene la experiencia del viaje a ese lugar, si lo que se trata de atravesar es la experiencia de lo humano.

La era del viaje tenía otro tesoro. Participaban asimismo del viaje los que no viajaban. Éste era el halo mágico al que se refería Edwards Bello. Provenía de un llamado de generosidad de la entidad humana: la apertura al misterio de la existencia, la fantasía y la energía encendidas por lo remoto, puntos de referencias inalcanzables, no por eso menos presentes en lo cotidiano. ¿Quién, hasta la generación de uno, no recuerda esas experiencias del viaje vicario, por llamarlo de alguna manera? Los mejores viajes de nuestra existencia son los *vijjes vicarios* de nuestra niñez, adolescencia y primera juventud, cuando escuchábamos los viajes de otros. Nuestro amor, entonces, iba hacia el momento en que el viajero abría su maleta y aparecía el regalo, "con olor a 'americano'", es decir, norteamericano.

Jamás uno de los viajes —'tours'— realizados después se le aproxima en lo más mínimo; sólo es sombra pálida de ese mundo que realmente *vimos* en el momento que escuchábamos el relato. Este mismo recuerdo, sin embargo, es otro atisbo de esperanza de que la experiencia del viaje es recuperable. En la medida en que la conversación pueda reemplazar a la magia esfumada con la planetarización, existe una posibilidad de 'tiempo recobrado' en el 'viaje recobrado'. Porque carecemos de algo es que podemos 'recuperarlo'. El diario o texto nos hace real lo que no tenemos, de una manera indeciblemente más rica que si tuviéramos la realidad apuntada por aquél.

El litoral, espacio de *affaire*, recuperación

Relacionado con el viaje se tiene el descubrimiento del litoral en el siglo XVIII y, sobre todo en el XIX, del litoral como un territorio de descanso. Esto pertenece a la historia de las vacaciones y, crecientemente, al mundo del turismo. Pero en algunas manifestaciones se relaciona con el viaje y su fin. La costa ha sido considerada desde hace mucho como lugar de trascendencia; viene a ser el encuentro de dos modos cósmicos de ser. El ritmo

regular de los movimientos marinos, y de las olas especialmente, vuelve el peregrinaje del hombre una introspección acerca de lo efímero de su existencia. También es un consuelo/amenaza del eterno retorno. Casi junto con el desarrollo de los balnearios, los paseos costeros, que quedan grabados indeleblemente en el tiempo de la memoria que se ansía recobrar, parecen esfumarse en el pasado.

El balneario parece ser succionado por el turismo de masas, y ya hacia 1900 no pocos veraneantes/viajeros se lamentaban por la creciente suciedad del agua ahora inanimada de vida marina. Robert Byron, quizás el mejor autor de diarios de viaje en este siglo, da testimonio acerca de la putrefacción de la aguas mucho antes de la aparición del tema medioambiental. Al ir a bañarse al Lido, cae en cuenta de que, ahí, “un baño de mar, en un día plácido, debe ser el peor de Europa: el agua parece saliva caliente, colillas de cigarrillo flotan hacia nuestras bocas; en la arena bancos de medusa” (*The road to Oxania*, 1937, Venecia, 20 de agosto de 1933). Por la importancia que tiene para el viaje el paseo costero, es que, para muchos que nacimos en la zona de Valparaíso, algo irremediable se rompió cuando en la bahía se perdió el paseo en la costanera y en el molo de abrigo.

Para algunos el viaje estará asociado a un recorrido por los lagos del sur en los años treinta, el arribo a Nueva York por barco o, para el caso, a Valparaíso de noche, con la luces divisándose desde lejos, para deslumbrar poco antes del ingreso del navío a la poza de abrigo. No es la distancia física lo que confiere el carácter de ‘viaje’ al viaje. Para el autor de estas líneas la idea del viaje, siempre más poderosa que la experiencia del viaje mismo, está indisolublemente unida al recuerdo de las idas a caminar al molo de abrigo de la bahía de Valparaíso, de la mano de su padre, los domingos en la tarde de 1955 y 1956. Ellos se evocan por una experiencia sensorial de la que estamos muy conscientes, aquella de los olores.

Me refiero en primer lugar a los olores nauseabundos y mecánicos del mundo del puerto, con todo llenos de encanto por la particularidad del lugar, su identificación con un lugar (paisaje más historia). Otro olor también, ya que en esa época el molo era también punto de arribo de barcos pesqueros de calado relativamente modesto: olores de podredumbre de mariscos y otros, que se añadían al aceite, petróleo y otras descomposiciones. En ese entorno, mi olfato lo sigue encontrando de una sensualidad irresistible. Y tras eso está el ‘mas allá’ que promete el tráfico marítimo que se percibe en la bahía, la magia que trasuntaban hombres, barcos y arquitectura, una suerte de trascendencia referida al mundo del viaje.

En realidad, el momento cumbre de la era del viaje era el canto del cisne de los dos medios de movilización que asociamos con él, aunque no

eran los únicos: los trenes y los transatlánticos. Mientras los primeros todavía perviven en algunas partes, con futuro, los segundos se han convertido y desfigurado en ‘cruceiros’, aunque conservan parte de su apetencia. Los *posters* de los veinte y los treinta mostraban, como su imagen más espontánea, la figura de los grandes transatlánticos de la época.

Podemos verlos en las inolvidables fotografías en blanco y negro, con sus perfiles esbeltos, alargados, elegantes, seguros de sí mismos, como una vez, en marzo de 1937, alineados en los muelles de Nueva York, entonces en Manhattan, el ‘Europa’, el ‘Rex’, el ‘Normandie’, el ‘Georgic’, el ‘Berengaria’. Normalmente asociamos en el recuerdo al ‘Queen Mary’, al ‘Queen Elizabeth’, después de la ‘guerra del 39’, al ‘United States’. El zarpe y el arribo de cada uno de estos gigantes de la época eran motivo de una brevísima crónica en los diarios, y de una pequeña aunque algo artificial ceremonia. La sola expectativa de sus viajes regulares hacía que el perfil del puerto fuera inseparable de sus visitas, como para la bahía de Valparaíso lo fue el ‘Reina del Pacífico’. Cuando emprendió el rumbo del desguace a fines de los cincuenta, y fue efímeramente reemplazado por el ‘Reina del Mar’, empezaba la era de los cruceros y del turismo omnipotente.

El viaje por mar ofrecía lo que insinuaba Borges, que era un tiempo adecuado a una transformación interior de la persona; podía ser un descubrimiento plétórico de alegría; podía ser angustia; en todo caso, la duración no hacía de la persona otra persona, como en la época de la exploración, pero tampoco le garantizaba una asepsia que lo hiciese inmune a los cambios de perspectiva, como ocurre en la era del turismo. Marguerite Duras ha captado esta combinación del viaje por mar, lo sublime y lo doloroso, los “viajeros puros del único viaje por mar”, y el fin del viaje:

Durante siglos, los buques hicieron que los viajes fueran más lentos, más trágicos también de lo que son hoy día. La duración del viaje cubría la extensión de la distancia de manera natural. Se estaba acostumbrado a esas lentas velocidades humanas por tierra y por mar, a esos retrasos, a esas esperas del viento, las escampadas, los naufragios, el sol, la muerte... Fue, en efecto, durante su juventud cuando se establecieron las primeras líneas de avión que, progresivamente, deberían privar a la humanidad de los viajes a través de los mares (*El amante*).

También el viaje era la ocasión del *affaire d’amour*, nunca quizás tan intenso como en los diálogos entre Julia y Charles a bordo de uno de los gigantes de la época, en *Brideshead Revisited*. Ni el tren ni la celeridad de los vuelos actuales entregan ese tiempo corto, pero lo suficientemente suspendido como para crear el escenario del *affaire*. Podía ser la esperanza

no confesada ante la posibilidad del viaje, podía tener consecuencias de pesadilla, en el largo plazo; mas era una elevación que parecía tocar la madera de lo humano, sublimada por la suspensión esencial aunque temporal en que consiste el viaje. En todo caso, aquí tenemos, dicho sea de paso, otro gran tema de nuestro tiempo, ‘el fin del *affaire*’. Por ahora, baste con decir que para el *affaire* se requería de un claroscuro que antes existía, y ahora no existe. Así de simple.

Señor Presidente, señores académicos: no quisiera terminar estas palabras con un tono meramente nostálgico o pesimista. Se sabe que tanto el pesimismo exagerado como el optimismo sin límites son dos formas no pocas veces vulgares de conformismo. La época del fin del viaje nos debe llamar la atención a sus formas de recuperación, en medio de cambiantes realidades materiales. Al insinuar a lo largo de estas líneas que el viaje puede coexistir con la exploración y el turismo, se abre también la posibilidad de su recuperación.

Quizás, en el alba de nuestra era del viaje, el *flaneur* podría representar un primer intento de rescatar el viaje, con “un rayo de reconciliación hacia la gran ciudad”, en palabras de Walter Benjamin, como respuesta de forma y fondo a su anulación. Es un intento que, esperamos, no tendrá fin. La fuente de la esperanza es el viaje hacia la interioridad del ser humano. Ésta es la respuesta que don Mario Góngora entregaba cuando llegaba al tema de la historia y del sentido: el rescate permanente de su interioridad.

Muchas gracias.

**LA MÁQUINA MÜLLER O CÓMO
SOBREVIVIR AL SIGLO XX**
(SOBRE *HAMLET-MACHINE* DE HEINER MÜLLER)

Marco Antonio de la Parra

En este artículo se sostiene que la obra del controvertido dramaturgo alemán Heiner Müller (1929-1995) desgarró la historia de Alemania, reinterpretando toda la enseñanza de Brecht, la posibilidad sospechosa de poder ser un artista y un comunista en la RDA. Su pieza *Hamlet-machine*, afirma Marco Antonio De la Parra, es seguramente la mejor muestra de una propuesta absolutamente revulsiva, cuyos efectos aún resuenan en la definición de un arte profundamente crítico de la situación social del fin de siglo.

Vi por primera vez *Hamlet-machine* casi por descuido, en un festival internacional de teatro en Bogotá. Había escuchado hablar algo acerca de Heiner Müller y de esta misteriosa pieza teatral que parecía terminar con toda la escritura teatral al modo tan frecuente del siglo que en estos días finaliza. No recordaba más, ni dónde ni a quién, ni qué. La presentaba un grupo canadiense, Carbono 14, de gran prestigio, en una enorme sala de cine del centro de la capital colombiana. Esto era a fines de los años 80 y la

MARCO ANTONIO DE LA PARRA (1952). Escritor, médico psiquiatra y dramaturgo. Miembro de número de la Academia Chilena de Bellas Artes.

discusión en los foros aún flotaba sobre la responsabilidad revolucionaria del intelectual y la crisis del teatro pequeño burgués. Aún había Muro en Berlín y la guerra fría sólo a duras penas mostraba señales de descongelamiento. Sabemos lo que es, aún, Colombia. Un país sudamericano duro, de alta peligrosidad y gente cariñosa. El festival era hecho a todo trapo y a pesar de un aviso de bomba en el primer estreno del evento, seguía adelante.

Recuerdo el montaje de la pieza de Müller en un clima agitado, mucho público, una ciudad desconocida y sucia, un ritmo de videoclip, monitores centelleantes, un enano, Hamlet-el-personaje triplicado, el escenario tapizado de terciopelo rojo. Quedé perplejo y sobresaturado y creo que salí echando chispas mientras el público más joven parecía fascinarse sin remilgos. Desconfío de mis rechazos viscerales y me sé guiar por mis perturbaciones. Decidí seguirle la huella como a otros nombres de la dramaturgia europea de las últimas décadas. Así había conocido a Bernard-Marie Koltés y me quedaba aún estremecerme con el *Roberto Zucco* del malogrado autor francés. El dramaturgo alemán, verdadero monstruo de la escritura teatral contemporánea, resultaría una especie de esencial resumiendo de la zona más agreste y áspera de la posmodernidad.

Con el tiempo pude conocer mejor el trabajo de Heiner Müller. Recuerdo el acceso a las traducciones realizadas por el poeta español Jorge Riechman para la revista *Primer Acto* y la perplejidad de mis alumnos cuando leímos el texto de *Paisaje con argonautas*, solamente tres páginas sin distinguir personajes, sin reconocer el argumento, sintiendo el fragor de su poesía, el arremeter de su verso y el oficio de un dueño del habla escénica como pocos en mucho tiempo. Recuerdo, años después, en plena alza del reconocimiento a Müller en los escenarios sudamericanos, el montaje esplendoroso de Viviana Steiner en Santiago de Chile, bajo el título de “Medea material”.

Hay cierta teatralidad del texto duro y puro que se reconoce al leerlo. Cualquier conocedor del medio teatral lo puede sentir. Es el fraseo de energía vibrante, relinchando en la garganta, levantándose como un animal vivo al hacerlo sonoro. La escritura de este tipo no requiere adherirse a esquema alguno, se vuelve visual sin describir y es muscular sin dejar de ser gráfica. Es una escritura que duele, turbulenta, haciendo tropezar las imágenes en un estallido mental que demuele al lector-auditor-espectador. La escritura de Müller, llegando a su apogeo vibrante en *La máquina Hamlet* o *Hamlet-machine*, sacude al más defendido. Puede quedar ahí, sola, y ser teatro. Es una escritura que sucede, escritura carne, escritura sangre, escritura metal, escritura corpórea. La palabra es cosa, el tiempo

verbal es una acción, la sola pronunciación de sus sílabas atrae la mutación en fisiología letal, se diría mago, quizás hasta brujo.

Le debo el feliz y final encuentro con Heiner Müller a Daniel Veronese. El montaje del 'Periférico de objetos' de *La máquina Hamlet* lo pude ver en una función incómoda en todos los sentidos de la palabra, en el apretujado escenario del Teatro La Comedia en Santiago de Chile, ya después de los noventa. Subversivo hasta el tuétano, recuerdo el dolor, la daga, el falso fusilamiento que puede ser una representación de dientes en ristre para un espectador entregado. La belleza y el dolor dispuestos, entendí lo que Heiner Müller subrayaría tiempo después:

PARA QUE ALGO VENGA TIENE QUE MARCHARSE LA PRIMERA FORMA DE LA
ESPERANZA ES EL TEMOR LA PRIMERA MANIFESTACIÓN DE LO NUEVO ES EL
ESPANTO.

Uso las mayúsculas y el vacío de puntuación con el mismo vértigo del texto original. Escribir es crear una partitura. La sonoridad de Müller restituye esa fidelidad temible de la esperanza al miedo, mutua, señera, donde reconocer quizás lo que más necesitamos, aquello que tanto tememos, el cambio, la salida.

En el uso tremebundo de la pausa, en la puntuación violentada y la tipografía aparentemente azarosa, no hay ni un solo respiro lúdico, tan sólo la sensación de un instinto asesino, el que un artista del siglo XX, un verdadero hijo del siglo, debe tener como primera condición para Müller.

Poco antes de ver el espectáculo de Müller-Veronese, había estado en Berlín. Ya había visto la película de Wim Wenders, aquella de los ángeles, con Bruno Ganz, Nick Cave y Peter Falk incluido y el Muro se había venido abajo. Era un encuentro de escritores, el viaje que solemos hacer los sujetos de esa especie y nos llevaron como buenos teatristas al Berliner Ensemble que ya dirigía Heiner Müller. Moriría unos años después. Yo ya habría visto cuatro veces el montaje argentino de *La máquina Hamlet* en su escenario natural de la calle Corrientes al 3000. Ya cumplían tal vez cinco años de presentaciones y giras. Su escritura dentada y atrevida se instala entre nosotros con la estatura de un clásico.

Cuando le preguntaron sobre su relación con los clásicos y su propia condición de clásico actual, Müller, un entrevistado zigzagueante, rápido, sagaz y ponzoñoso, se limitó a decir que la literatura clásica es sólo literatura de clase. El juego de palabras funciona en muchos idiomas. Advierte del gélido humor de Müller, el gran sobreviviente del espanto. Ése es el gran tema de sus obras: ¿cómo se sobrevive al siglo XX? Fragmentado,

corroído, con el aliento pútrido, un cigarro tras otro y mucho whisky, con un cúmulo de traiciones en el cuerpo, contradictorio y paradójico.

El texto de Müller comenta el *Hamlet* original, ese que nunca lo fue, el de Shakespeare. En realidad entra a saco en la resonancia 'Hamlet' de nuestras cabezas de enciclopedia de crucigramas y la entrecruza con citas a granel y construcciones en estado de alto voltaje, latencia permanente, una fragilidad amenazante desde la sintaxis hasta el perverso uso de las acotaciones.

Divide la pieza en cinco partes, como el texto isabelino, pero esto es apenas un resto, un muñón mutante, un híbrido desmadrado, de lo que alguna vez se entendió como escritura escénica. La primera parte la llama 'Álbum de familia' y no hay acotación donde guarecerse. Otras piezas tuyas la tienen pero no sé si permiten alguna certeza.

De esa incerteza trata la obra de Müller, la misma incertidumbre acentuada que le costó en la República Democrática Alemana (RDA) el ser expulsado de la Unión de Escritores, considerado pesimista y reaccionario ante una lucidez ácida que no renunciaba al estudio profundo de la contradicción del sistema comunista en el cual veía el futuro deseado pero no el posible, sabedor de la condición humana.

Yo era Hamlet. De pie junto a la costa hablaba con el oleaje BLA-BLÁ, a mi espalda las ruinas de Europa.

Arranca la pieza en pretérito, cita la imagen del roquerío y el mar, destruye Europa, apocalíptico el narrador (¿quién?) dice haber sido Hamlet. El montaje de Veronese elige como protagonista un enorme muñeco de tamaño natural con la máscara de Müller. La máscara mortuoria, los ojos cerrados, este ex Hamlet que será despedazado a lo largo de la representación mientras el texto es vertido de manera neutral y uniforme por los altavoces de la sala. Los actores no hablan. Operan muñecos, se disfrazan de ratas, arrojan maniquís con ruedas contra las paredes. Ofelia viste de rojo y fuma en una jaula, tras unas gafas de sol. Suponemos que es Ofelia. Hamlet o Müller (las iniciales de *Hamlet-machine* pueden leerse como Heiner-Müller)

Aquí viene el espectro que me engendró, con el hacha todavía en el cráneo. No te quites el sombrero, sé que tienes un agujero de más. Ojalá mi madre hubiera tenido uno de menos cuando todavía eras de carne: yo me hubiera visto libre de mí mismo. Habría que coserles la vulva a las hembras, un mundo sin madres. Podríamos degollarlos unos a otros con tranquilidad, y no sin cierto optimismo,

cuando la vida se nos hace demasiado larga o la garganta demasiado angosta para los gritos. Qué quieres de mí.

Recibe al fantasma el ex Hamlet/Müller, recibe luego a Horacio y lo detiene.

LLEGAS AMIGO MÍO TARDE A POR TU SUELDO / EN MI TRAGEDIA NO HAY SITIO PARA TI. Horacio ¿me conoces? ¿Eres amigo mío, Horacio? Si me conoces, cómo puedes ser amigo mío. Quieres representar el papel de Polonio, que quiere acostarse con su hija, la encantadora Ofelia, aquí acude al oír su entrada, mira como menea el culo, un papel trágico.

La segunda parte se intitula ‘La Europa de la mujer’. Su título es un desafío fortísimo en todo el trabajo de Müller, el rol de la mujer en el desarrollo de una sociedad verdaderamente libre. La mujer como provincia del hombre. Este tema no escapará a sus tremendas y terribles paradojas.

Acá nos salva una acotación.

[*Enormous room. Ofelia. Su corazón es un reloj.*]

OFELIA (CORO/HAMLET)

Soy Ofelia. La que no ha guardado el río. La mujer ahorcada La mujer con las venas de las muñecas abiertas La mujer de la sobredosis EN LOS LABIOS NIEVE La mujer con la cabeza metida en el horno de gas. Ayer paré de matarme. Estoy sola con mis pechos mis muslos mi vientre.

La cita de la mujer suicida remite sin reparos a la biografía de Heiner Müller. Entre sus escritos breves incluye ese texto estremecedor compuesto a raíz del suicidio de su segunda esposa, Inge Schwenker, poeta también, autora de cuentos para niños, de poderosa influencia en la creatividad de Müller y con quien compuso sus primeras piezas:

“ESQUELA DE DEFUNCIÓN”:

Estaba muerta cuando llegué a casa. Yacía en la cocina encima del embaldosado, apoyada a medias sobre el vientre y a medias sobre el costado, con una pierna doblada como cuando dormía y con la cabeza cerca de la puerta...

Si algo atraviesa toda la obra de Müller es esa relación perturbadora entre la biografía y la historia, entre la conciencia de clase y el individualismo, entre la obsesión por la utopía y el desaliento. Su autobiografía, *Gue-rra sin batalla*, no cede ante esta conflictiva convivencia. Describe su “vida bajo dos dictaduras”, con la sensación culpable de estar superando el pro-

pio devenir de todos los acontecimientos a su alrededor. La culpa del sobreviviente que describe Canetti en *Masa y poder*.

Nacido en Eppendorf, Sajonia, después RDA, distrito de Karl-Marx-Stadt, hoy Alemania, en enero de 1929. Vería a su padre ser arrestado por la SS y enviado a un campo de concentración a los cuatro años de edad. El pequeño Heiner se hace el dormido cuando su padre intenta despedirse y luego revisita este doloroso recuerdo de diminuto traidor en varios escritos. Su padre es detenido al día siguiente de asumir Adolf Hitler como canciller del Imperio Alemán. El joven Müller crece con un padre desempleado, se enrola en las juventudes hitlerianas y alcanza a ser enviado al frente para caer prisionero de los norteamericanos en lo que sería el lado occidental. Nombrado su padre en un alto cargo en Sajonia tras la ocupación rusa, Heiner se reúne con su familia sólo hasta la expulsión de su padre del Partido Socialista Unificado de Alemania Democrática. Todos parten a la RFA y Heiner Müller decide permanecer en la RDA.

Un padre muerto hubiera sido
 Mejor padre. Lo mejor de todo
 Un padre nacido muerto.
 Siempre vuelve a brotar hierba sobre la frontera.
 Hay que arrancar la hierba
 Que crece sobre la frontera una y otra vez

La continua vivencia de despojos y desgarros se hace carne en él. Su familia, su país, sus ideas, han sido arrancadas de cuajo destrozando toda ilusión de continuidad. Ha crecido en la Alemania nazi, ha sido concebido en medio del caos nacional, ha sido adolescente bajo la Segunda Guerra Mundial, ha visto su territorio patrio invadido y dividido. Su excelente inglés de estudiante le permite convivir con los norteamericanos mientras es prisionero. Luego convivirá con los soviéticos. Un primer matrimonio juvenil con una muchacha embarazada termina en un fracaso. Sus hijos parecen importarle poco, como él a la historia de su país. Empleado de la Unión de Escritores de Alemania Oriental, se casa con Inge y comienza su carrera de artista mayor. Desde 1954 hasta 1961 será una suerte de promesa nacional, premiado y halagado por sus piezas teatrales escritas en colaboración con su mujer.

En 1956 muere su gran maestro y mentor, Bertolt Brecht. Su referencia será permanente, junto a Shakespeare construirá un polo de constante discusión interior. De él aprende lo didáctico y el distanciamiento dramático, pero lo critica y lo tergiversa intencionalmente. “No criticar a Brecht es traicionarlo”, dirá. “Shakespeare me ha servido para protegerme de

Brecht”, agrega luego. Queda entre ellos el plan insospechado de montar en el Berliner Ensemble la obra teatral de Samuel Beckett *Esperando a Godot*, bajo todo el peso racional del sueño socialista del reino en este mundo.

Tras la muerte de su maestro, comienzan los problemas. *Die Korrektur (La rectificación)* debe, justamente, ser revisada para satisfacer al Partido. Es severamente criticada durante los ensayos en Berlín. Pieza asfixiante y desconcertadora, el Partido la rechaza. Debe atenuar su versión final para verla estrenada. El mismo año estrenan con Inge *Der Lohndrucker (El hundesalarios)* y obtienen el Premio Heinrich Mann.

Los problemas surgen en cuanto asoma su aguda mirada crítica sobre estilo, forma y contenido. Apegándose a la forma didáctica brechtiana pero al mismo tiempo subvertiéndola, intenta estrenar *Die Bauern (Los campesinos)* y *Die Umsiedlerin (El recolocador)*, que son retiradas de programa una en su primera presentación y la otra en la prueba de vestuario. Esto le gana la expulsión de la Unión de Escritores y comienzan sus calamidades. En 1965, tanto Müller como otros autores de la RDA son violentamente atacados en el comité central del Partido. Dice el informe de Erich Honecker:

Si queremos incrementar la productividad y con ella nuestro nivel de vida, no podemos permitirnos difundir filosofías nihilistas, desesperanzadas y moralmente subversivas en la literatura, el cine, el teatro, la televisión y la prensa.

Es la censura. Müller debe realizar una serie de obras por encargo, revisitando mitos clásicos y reescribiendo a Shakespeare, Sófocles y Hölderlin. Aún así, estas piezas están entre lo mejor de su obra y son el punto de partida de un desarrollo que llegará muy lejos.

En 1966, tras sucesivos intentos de suicidio, Inge Müller es encontrada muerta por Heiner “con la cabeza en el horno de la estufa”.

En 1968 escribirá *Die Horatier (El Horacio)*, donde plantea la contradicción flagrante del asesino y el héroe en la misma persona y en la misma acción.

Ahí está el victorioso. Su nombre: Horacio.

Ahí está el asesino. Su nombre: Horacio.

Muchos hombres en un hombre.

Uno triunfó para Roma en un solo combate

El otro mató a su hermana

Sin necesidad.

Esta paradoja político guerrera puede hacer saltar todas las lógicas históricas en cualquier sitio de la sociedad occidental. Exprime la pregunta

moral hasta sus últimas consecuencias. Conserva temerariamente el verso que ya muchos de sus coetáneos han abandonado.

En 1967 su *Oedipus tyrann* es estrenado en Bochum, en la RFA. Al año siguiente contrae matrimonio con una germanista búlgara, Ginka Tscholakowa. Con ella dirigirá en 1979 su celebrada pieza *Der Auftrag (La misión)* donde el conflicto de posiciones es inaudito. Comenzando como una novela de aventuras, en el estilo irónico tan propio de Müller de seducir al espectador-lector con señas conocidas para luego conducirlo al matadero de las ideas ambivalentes y al fulgor de la contradicción y la polémica sin resolver, concluye con el grupo de protagonistas dispersos en sus discursos, atados a su naufragio personal, social e histórico, en un retrato más que inquietante de lo que serán las dos últimas décadas del siglo. Pocos años después se separará de Ginka. No así del músico con que realiza varios de sus trabajos, Heiner Goebbels, autor de las poderosas partituras de varias de sus puestas en escena. Su cuarta esposa será una fotógrafa varias décadas menor, ya en los años 90.

Antes, lentamente, con la ayuda de Ginka, ha ido mejorando sus relaciones con el sistema hasta convertirse en dramaturgo del Berliner Ensemble entre 1970 y 1976. Una auténtica comedia se le estrena, basada en un trabajo con Inge, *La comedia de las hembras*, sobre el devastador efecto en el trabajo de un grupo de obreros al exponerse a la visión desnuda de la jefa de brigada. Este trazo de humor donde se mezcla sexo, muerte, trabajo, deber político y laboral, será remarcado una y otra vez en todos sus materiales posteriores.

De los años 70 proviene su compleja y sorprendente pieza *Germania tod in Berlin*, en la cual dirá que “la dilatación de la dramaturgia épica hasta sus límites hace estallar el teatro del abecé brechtiano”. Su malignidad como dramaturgo, pensada como treta desestabilizadora que parte de una aparente ingenuidad narrativa de tipo épico para fundirse con un payaso horrendo y llegar a cimas como el grotesco diálogo transexual entre Hitler y Goebbels, marca su territorio y establece su originalidad. Comienza lo que algunos han dado por llamar el ‘efecto Müller’.

La liviana concepción de la posmodernidad le queda corta. No hay solamente un todo vale, menos un mero juego de discursos, su trabajo intenta saltar por encima de lo que él llamará el poscapitalismo, conteniendo aún hoy en día profundas críticas a cualquier optimismo ciego que conduce al vacío de la experiencia social mercantilizada.

La relación de esperanza y temor es convertida en obra de arte. “Cito mi esperanza en un mundo en el que ya no puedan escribirse obras de teatro como *Germania tod in Berlin*, porque la realidad ya no suministrará

material para ello”. Obra del alto grotesco, cita de Mayakovski con un reelaborado Kleist, el Brecht + Beckett de ese *Godot*, Kafka en clave de *clown*, que jamás se montó, instala un trabajo con la historia oficial y la intrahistoria, cruzando sin detenerse entre el mundo de los grandes jerarcas y la imaginación popular y el inconsciente más privado.

Un texto vive de la contradicción entre intención y material, autor y realidad.

Su más dura pieza, *Mauser* (tanto ‘muda de plumas’ como el nombre del famoso fusil de la guerra civil rusa), introduce una vez más la pregunta sobre la relación entre moral pública y privada, muerte y culpa, interrogando a toda revolución y todo anhelo histórico por su precio. Debate hasta malentendido, es una puerta para entender el humanismo radical de Müller:

Uno tiene dificultades con una obra como *Mauser* cuando parte del punto de vista y la medida de una vida individual como de algo absoluto. Lo que distingue al hombre de otros animales, en última instancia, es que hace algo más de lo que es estrictamente necesario para él mismo.

El texto, para Müller, es un revulsivo, un generador de cataclismos, un laboratorio de la imaginación social. No se asiste a sus obras (ni se les lee, siempre en voz alta) sin consecuencias. El arte, para Müller, es una zona de irresponsabilidad, un estado de ingenuidad maligna. Sus personajes tienden a convertirse en payasos aforísticos donde la autocrítica es permanente y la demolición de las ilusiones queda al servicio de una esperanza cuyo poder de verdad sobreviva a la destructiva y sucesiva caída de todas las máscaras. Lo impresionante de toda la obra de Müller es la consecuencia interior de sus pretensiones artísticas. El texto en sí solo se convierte en una pieza de teatro. Como los grandes autores de la escena mundial, todos soberbios literatos sin importar el género, su escritura se autosostiene y tolera las entradas a matar de los directores de escena yendo de un contexto a otro con plena y absoluta conciencia de la relación del teatro con el espacio-tiempo del espectador, esa ‘lectura’ de cuerpo presente a través del actor-cuerpo y la palabra-organismo que traza ejes sociales y personales entrelazándolos. El mismo Heiner Müller se integra en este pleno montaje del escritor-artista y se sabe reputado y prestigioso sometiéndose a entrevistas que convierte en sesiones de riesgo mental para sus interlocutores. Durante una misma entrevista puede ofrecer varias facetas, pero más que

contradecirse en la idea más plana del término, parece completar su imagen y su volumen, al estilo del cubismo, ofreciendo simultáneos puntos de vista de una misma idea. Esta densidad del pensamiento de Müller lo coloca en una estatura literaria de difícil comparación. Agrega a esto la condición tragicómica de cada línea, donde ofrece un descarado llamado a la muerte, una celebración de la esperanza por encima de la masacre, o mejor dicho, gracias a la destrucción y el escándalo, la posibilidad de rescatar la salida. Restaura en un enorme acto de coraje intelectual el derecho de todo ser humano a la cobardía, sancionándolo en el mismo acto de bendición y denuncia. Deduce la imposible integridad moral y persigue con su escritura todo ocultamiento.

“Necrofilia es amor por el futuro”, escribirá, en una intensa arena hacia el diálogo con los muertos, con lo dado por muerto, con el descenso a los infiernos sin prisa. “Orfeo es un personaje que no sabe esperar”, dice. Así, acude a toda una erudición de complejidad poco frecuente. Un citador como James Joyce, como T. S. Eliot, como Borges, como Pound, que redime en la figura de Shakespeare al autor que se encuentra con sus raíces e influencias de manera oblicua y a través de interpósitos autores. Intenta recorrer la mala huella seguida por Shakespeare, releyendo a Séneca y Tácito, para tener el mismo acercamiento bastardo a lo griego. ¿Qué otro mundo cultural puede tener sentido para un muchacho ex nazi, comunista, alemán, que contempla cómo el mundo se deshace bajo sus pies? Ríe cuando dice que con la desaparición de la Alemania Democrática desapareció también la Alemania Federal. Un chiste de Müller, un chiste de muertes. ¿Cuántas veces murió su país? Las ruinas de Europa de su obra ‘postdramática’, escrita contra la obra de arte y sin embargo obra de arte en sí, *La máquina Hamlet*.

El célebre director tejano Robert Wilson llegará a pedirle ayuda para poner en escena este texto que no consigue entender. Reirá, o sonreirá, Heiner Müller. “Que no dure más de cincuenta minutos, es cuanto puedo decirle”. Wilson traza una partitura de movimientos que nada y poco tienen que ver con lo dicho por el texto. Las palabras se dejan oír y los jóvenes actores poco se enteran. Pero la fuerza del espectáculo, la cita de texto e imagen marca un hito del teatro de fin de siglo. Heiner Müller no se ha limitado a reponer a Brecht (+ Beckett) y a reescribir a Shakespeare tras (re)leer y (re)escribir a Genet. Ha escrito un comentario sobre el Hamlet a lo Borges pero, aún más, ha sepultado la nitidez del argentino universal y sustituido su ambigüedad irónica y fantasiosa por su remedo agotado y perverso de la obra que no tiene lugar. El autor ha desaparecido detrás de sí mismo. En sus acotaciones (poquísimas) incluye el destrozo de la foto del

autor. Wilson lo cumple cuidadosamente. Veronese lo subraya y convierte a Müller en el modelo-para-desarmar hasta el total desmantelamiento de la figura del personaje-dramaturgo que termina con sus miembros de madera colgados en los muros del galpón-sala-escenario 'El Callejón de los Deseos' de un barrio de Buenos Aires.

En alguna ocasión, un coloquio en 1987, lo interrogaron sobre sus influencias. Müller, no en vano calificado por Hans Magnus Enzensberger como "el viejo cínico", el único sobreviviente al colapso cultural de la reunificación alemana, contestó: "Perdón, pero tengo pocas influencias", luego soltó una carcajada y escuchó el silencio de la audiencia perpleja. Difícilmente haya otro autor con tantas influencias como Heiner Müller o, tal vez no se trate de cinismo sino de sinceridad, él no se deje influir sino que, en lugar de leer, 'devore' literatura, como señala en otro escrito. Canibaliza los autores con el ancestral deseo de hacerse de su alma. Los destruye y al mismo tiempo los recrea al interior de su obra. Su manera de manejar lo clásico y lo vanguardista, en un solo nivel de funcionamiento, es el mismo trato que otorga a las categorías de fantasía o realidad. La única realidad, para él, es el texto. Acentúa esa violenta sensación de irrealidad, es decir, una nueva realidad, retomando el verso. Comenta a Goethe en su versión de *Ifigenia*, eligió el verso yámbico "porque la historia no es soportable en prosa, la prosa no ha tenido éxito en detener la barbarie".

"Los textos se vuelven municiones. Y el cañón o el fusil de donde son disparadas esas municiones, no eres tú. Es el público", declara en una serie de largas entrevistas a Alexander Kluge, dramaturgo y cineasta alemán.

En *La máquina Hamlet* su blanco, o su munición (ambas definiciones son equivalentes en el más duro Müller), es el teatro mismo. La literatura cumple aquí su función de resistencia, de enlentecimiento exasperante, de energización por bloqueo de la misma materia tratada, de contención forzosa. Su trabajo se emparenta con otro gran monstruo del siglo XX, Antonin Artaud, el artista que desafió la escritura escénica hasta su esencia, el que terminó con el lenguaje, devorado también por el ávido Müller.

Peter Weiss, Edward Bond, Peter Brook y Jerzy Grotowski, entre los más célebres, ya han hecho ese camino con éxito. Müller realizará una nueva incursión (lo podemos imaginar siempre como una tropa de asalto, una tropa de elite, un comando despiadado) en pos de la erradicación final de la literatura dramática a través de la misma literatura dramática, el choque entre el drama escrito y el teatro. El texto es el resultado de un choque, una colisión espantosa. Entre fierros retorcidos podemos reconocer su propia muerte, la del autor, su suicidio.

Ya hemos señalado la fascinación por la muerte de Müller como creador. *La máquina Hamlet* es el sacrificio de Shakespeare, incombustible, insumergible, inmortal, en garras de un autor desesperado que pide a gritos un ya imposible nuevo Shakespeare para salvar una Europa arrasada por guerras y guerras y guerras, para una humanidad ya devastada. No hay tiempo para príncipes en la lectura del Hamlet mülleriano. En otra entrevista cedida a Alexander Kluge realizada en 1990 en Garath, un barrio periférico de Dusseldorf, larguísima (siete horas y media), comentan largamente el montaje que ha realizado Müller de *Hamlet/Hamlet-machine*, de la misma duración, casi ocho horas, en que ha tomado el texto imán de Shakespeare y lo ha intervenido quirúrgicamente (el cuerpo herido es siempre la metáfora favorita de Müller) con su (es un decir) propia obra *Hamlet-machine* y ha permitido, además, el desplazamiento de textos a lo largo de una pieza a la cual no ha hecho prácticamente ningún corte y que celebra como la obra más larga y más compleja del teatro occidental. Ya sabemos que Gordon Craig, a comienzos de siglo, declaraba imposible de montar el texto de Shakespeare. Müller solamente elimina la figura de Fortinbrás y coloca a Hamlet como un intelectual enfrentado a una historia demasiado convulsionada. Una visión absolutamente contingente para su propia condición en la Alemania de fines de los años 80. De alguna forma, este montaje escenifica el intento del cual *La máquina Hamlet* es la huella —o predicción— de la pisada de un monstruo o, mejor dicho, el paso de una columna de carros blindados arrancando la hierba de raíz.

Ya comentamos las dos primeras partes del simulacro de cinco con que se refiere a la construcción shakesperiana clásica.

Tras la segunda parte, centrada en La Mujer o también Ofelia, expone el ‘Scherzo’, escena de violencia infinita que parte con unas supuestas señales para el montaje:

[*Universidad de los muertos. Cuchicheos y murmullos. Desde sus tumbas (cátedras), los filósofos muertos arrojan sus libros a Hamlet. Galería (ballet) de las muertas La mujer ahorcada La mujer con las venas de las muñecas abiertas etc. Hamlet las contempla con la actitud de un visitante de museo (espectador de teatro). Las muertas le arrancan la ropa. De un ataúd vertical con la inscripción HAMLET I salen Claudio y Ofelia, esta última vestida y maquillada como una prostituta. Strip-tease de Ofelia.*]

OFELIA: ¿Quieres comerte mi corazón, Hamlet?

[*Ríe.*]

HAMLET: [*Tapándose el rostro con las manos.*] Quiero ser mujer.

El vértigo no cesa. Las libertades otorgadas al director de escena son absolutas y al mismo tiempo abisales. La cuarta parte se intitula ‘Peste en

Buda batalla por Groenlandia’, donde emerge otro de sus fetiches shakesperianos, Macbeth, a quien también dedicó una versión de alta polémica en la RDA.

El acto final lo intitula con una cita (ha realizado tantas) de Hölderlin, el poeta loco y suicida —esas señales que multiplica en la invocación del Artaud creador y psicótico—: ‘Esperando con saña/en la terrible armadura/milenios’.

El mismo Müller ha coincidido con sus críticos en considerar esta pieza como un momento de crisis, un fin del camino.

Desde mis comienzos hasta *Hamletmachine* todo es una sola historia, un lento proceso de reducción. Con mi última obra *Hamletmachine* esto ha llegado al final. No existe más sustancia para diálogos porque no hay más historia.

El optimista fin de la historia de la lectura hegeliana de Fukuyama se convierte en el fin del lenguaje, el fin de la narración, las turbulencias finales del fin de los tiempos del drama. Los textos son largos monólogos de personajes que fluyen como las aristas de un sueño, diluyéndose unos con otros. Quizás retengamos borrosamente el género. No hay ninguna posibilidad en diferenciar lo vivo de lo muerto. Lo más seguro es que todos estén muertos. Lo están, de hecho, y por eso son fantasía. Aquí no está la preparación del rito sagrado de Artaud, queda solamente el sarcasmo, las bromas perversas intelectuales, la supremacía brechtiana de la razón y la dialéctica es violada e irrumpe como un tren la violencia surrealista.

La versión de Robert Wilson, mecánica, estilizada, bellísima, abre el camino de una larga colaboración entre ambos. Su punto más alto es “Descripción de un cuadro”, texto que contiene solamente lo que dice el título pero lleva la muerte, el crimen una vez más, como acción central. El lenguaje, la escritura está al servicio irritante de ralentizar la amenaza y convertirla en intensidad dramática a todo vapor.

El citado ‘efecto Müller’ ataca a toda la escritura del fin de siglo. Ha rescatado en su voraz tragar influencias a todos los grandes maestros de un teatro que permite ser reprocesado y rearmado desde sus fragmentos. La historia, dada de baja, es retomada desde la vida misma. No existe la historia menor ni la mayor, no existe otra cosa que la fatalidad, no existe otro alivio para la conciencia ilustrada que la sana desesperación filosófica, dejando atrás todo coqueteo nihilista o cualquier flirteo con una espiritualidad que ha sido vencida por el peso de plomo de los hechos.

Su teatro solamente era posible bajo dictaduras evidentes. Entrenado en la venganza, se autocalificará.

¿Cuáles son las ventajas para el teatro en el sustrato dictatorial en la RDA? En lo que a mí me concierne, se trata de un doble sustrato: yo he sido alumno de una dictadura y después he crecido en otra. En el afán de satisfacer mi deseo de vengar una infancia prácticamente demolida, yo he podido identificarme un tiempo con la segunda. Es un impulso de venganza elemental...

Su revelada relación con la Stasi, la policía política de la RDA, la ha manejado con el mismo cinismo desconcertante. Ha dicho que solamente conversaba con ellos, que sobrevivía en ese régimen, que no delataba, que no le interesaba.

El rol de los intelectuales es producir caos, desafiar las concepciones del orden que son siempre ilusorias, que proceden siempre de puntos de vista estrechos...

Enfrentado muchas veces con su propio comportamiento político y, sobre todo, con su identificación con la dictadura de la RDA, comenta un encuentro con Paul Virilio en París:

Él me ha dicho que la última esperanza y la única alternativa para Europa está en la alianza de los culpables. No hay inocentes. Solamente cuando los culpables se hayan aliado, reconociendo mutuamente sus faltas y las hayan compartido, sólo ahí habrá una posibilidad...

Este texto puede resonar duro y hasta cruel pero no deja de ofrecer un marco realmente implacable para conseguir contener todas las complicidades que luchan por aparecer con la cuenta en blanco a la hora de los balances finales. Müller no perdona ni al Terror Rojo ni al Terror Blanco.

Trabajo, revolución, sexualidad y muerte son acaso los grandes temas de la poesía dramática de Müller. Lo comenta Riechmann en un estudio publicado antes de la caída del 'muro' que termina siendo la 'caída' del muro.

Su último gran trabajo resulta ser su celebrado *Quartett* (*Cuarteto*) que reescribe la novela de Choderlos de Laclos (1782) *Les liaisons dangereuses*, con mucho más arrojo y coraje que Christopher Hampton en su pieza teatral que sirvió de guión a Stephen Frears para su film con Glenn Close y John Malkovich. El *Quartett* de Müller nos asalta desde el título, son solamente dos actores que darán cabida a varias voces, las de ellos mismos en cruce de uno a otro incluso y las de la víctima de la seducción maligna de Valmont inducido por Merteuil, la bella Tourvel. Decadente, retorcido,

torturado, triste y doloroso, el texto conoció en Chile un bello montaje con Delfina Guzmán y Alfredo Castro, bajo la dirección de Rodrigo Pérez.

Cuando ya la hecatombe de las estructuras había terminado con el autor, el autor reaparece tomando las convenciones de la narración más aristocrática para hablarnos de la relación profunda entre sexo y poder, entre vida y muerte. De escritura perfecta, *Quartett* transgrede una vez más la construcción de los personajes para sostener un texto de acero en que a pesar del extravío del hablante, el género y el pronombre, conseguimos asistir a la batalla siniestra del amor y el odio, las dos fuerzas fundamentales de todo acto de conocimiento, posesión, destrucción o entrega. Texto conmovedor, desgarrado, da pie a numerosas puestas en escena a lo largo de todo el mundo. El mismo Müller la monta pero, enemigo de su propia condición de autor, la cruza con otra obra de autoría, *Mauser*, la pieza maldita de la muerte pura, la muerte y el deber político. El resultado es la amalgama de sus temáticas, el ser humano en toda su peligrosa precariedad de bestia y su lucha siempre perdida contra la barbarie intrínseca de la civilización.

El teatro es un lugar de escritura de la historia, señalará en 1993, bocetando una pieza que nunca escribió, una obra ‘plenamente terrorista’:

He aquí la situación: un bar o una discoteque, Stalin está detrás del mostrador y prepara los cocktails y Lenin es el camarero. Hay una dama que hace striptease, es Rosa Luxemburgo, y un señor sentado, es Marat [...]. Lo que me interesa es que no exista verdadero texto sino que el director de escena cree la historia únicamente a partir de textos originales, en colaboración con comediantes o aficionados, como lo desee. Así pues Lenin no dice más que Lenin. Rosa Luxemburgo no dice que más que Rosa Luxemburgo, Stalin que Stalin y etcétera.

Fallecido en diciembre de 1995 a consecuencia de las complicaciones broncopulmonares de un cáncer de larga data, sin dejar de fumar y sin conseguir estrenar su *Germania 3*, su funeral provoca un masivo homenaje del pueblo alemán, su público, al cual siempre se dedicó sin renunciar ni un ápice a las demandas artísticas de su talento y su visión. Sin duda, tal faena habría sido imposible en un país como la RFA, donde se podía escribir de todo pero no había con quién. El dolor dictatorial, paradójicamente, cargó de libertad su trabajo como dramaturgo conduciéndolo a una de las escrituras más arriesgadas del siglo. Probablemente porque, en su labor, se constituía una bocanada de alivio tras vivir o sobrevivir, quizás, dos de los peores totalitarismos imaginables. No renunció a la lengua, no renunció a la

cultura, apertrechado en ella resistió con la lucidez cínica que denuncia Ensenzberger. Sus textos permanecen, aferrados a la vida, a la humanidad dada por perdida, a la filosofía banalizada, a la ideología sangrienta. Su lectura, su puesta en escena, ilustra dolorosamente el fracaso de la historia, pero, también, los caminos de eso que enseñó a reconocer por su parentesco delirante y perturbador con el terror: la esperanza.

BIBLIOGRAFÍA

- Kalb, Jonathan. *The theater of Heiner Müller*. Cambridge University Press, 1998.
- Müller, Heiner; y Kluge, Alexander. *Esprit, pouvoir et castration. Entretiens inédits (1990-1994)*. París: Éditions Theatrales, 1997.
- . *Germania muerta en Berlín (y otros textos)*. Edición y traducción de Jorge Riechmann. Guipúzcoa, España: Argitaletxe HIRU, S.L., 1996.
- . *Germania 3 les spectres du mort-homme*. Traducción de Jean-Louis Besson y Jean Jourdeuil. París: L'Arche Éditeur, serie Ouverte, 1996.
- . *Guerre sans bataille. Vie sous deux dictatures. Autobiographie*. Traducción de Michel Deutsch y Laure Bernardi. París: L'Arche Éditeur, 1996.
- . “Cemento”. Traducción de Pedro Galarza. *Literatura Dramática* N° 20, Publicaciones de la ADE, Madrid, 1991.
- . “La batalla”. Traducción de Víctor Contreras. *Literatura Dramática* N° 20, Publicaciones de la ADE, Madrid, 1991.
- . “El Horacio”. Traducción de Maurici Farré. *Pausa* N°s 9-10, Barcelona, 1991.
- . *Teatro escogido*. Tomo I. Jorge Riechmann (ed.). Madrid: Editorial Primer Acto, 1990.
- . “Descripción de un cuadro”. Traducción de J. Riechmann. *Turia* N° 13, Teruel, España, 1990.
- . “Camino de Volokolamsk”. Edición de J. Riechmann. *Literatura Dramática* N° 3, Publicaciones de la ADE, Madrid, 1989.
- . “La misión”. Edición de J. Riechmann. *Literatura Dramática* N° 3, Publicaciones de la ADE, Madrid, 1989.
- . “Ribera despojada”. Traducción de Brigitte Aschwanden y Guillermo Heras. *Primer Acto* N° 226, Madrid, 1989.
- . “Material de Medea”. Traducción de Brigitte Aschwanden y Guillermo Heras. *Primer Acto* N° 226, Madrid, 1989.
- . “Paisaje con argonautas”. Traducción de Brigitte Aschwanden y Guillermo Heras. *Primer Acto* N° 226, Madrid, 1989.
- . “Cuarteto”. Traducción de J. Riechmann. *Primer Acto* N° 221, Madrid, 1987.
- Riechmann, Jorge. *Teatro contemporáneo de la República Democrática Alemana*. Madrid: Ediciones V.O.S.A., 1990. □

DEL HUMOR QUEVEDESCO A LA IRONÍA CERVANTINA*

Alfredo Bryce Echenique

Alfredo Bryce Echenique reflexiona aquí acerca del humor, en cómo éste puede llevarnos a lo sarcástico y cruel (al humor satírico, como en Quevedo) o a lo tierno e irónico (al humor irónico, como en Cervantes). Advierte que el humor de Cervantes se instalaría después, no en la literatura española de los siglos siguientes, sino que, curiosamente, en la novela sentimental y paródica inglesa del siglo dieciocho, la cual lejos de ocuparse de los grandes temas colectivos y heroicos, buscará capturar la individualidad del personaje, sus ridículas grandezas y sus sublimes miserias cotidianas. Ese mismo humor irónico o ironía se encontraría hoy en el escepticismo que caracteriza a la literatura latinoamericana posterior al *boom*.

ALFREDO BRYCE ECHENIQUE. Novelista peruano. 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 Jullius*, *Tantas veces Pedro*, *La vida exagerada de Martín Romaña*, y *No me esperen en abril*. Sus memorias *Permiso para vivir* fueron publicadas en 1993 por Anagrama.

* Conferencia leída en Lima, el 15 de julio de 1999, en la ceremonia en que le fue otorgado el Doctorado Honoris Causa de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

No quiero empezar esta conferencia sin antes lanzar al viento unos cuantos globos de ensayo, de diverso volumen y contenido, con la esperanza de que todo lo que vendrá después irá aclarando la intención y el significado de cada uno de estos lanzamientos. Y ahí va el primero, que me pertenece, sin que por ello quiera yo ser burro por delante —lo último que haré en esta conferencia será referirme, y muy brevemente, a los ‘materiales’ de los que, al menos en parte, está hecho el humor que ha caracterizado mis libros, según una crítica que considero acertada. Allá va, pues, aquel primer globo: “Detesto la carcajada sonora y total: aquella que hace tanto ruido y nos hace abrir tan grande la boca que hasta se nos cierran los ojos, dejándonos ciegos y sordos, incapacitados por lo tanto para la más mínima observación y reflexión”. El segundo globo pertenece a Eduardo Galeano, a sus *Memorias del fuego*, y se refiere a Buster Keaton y Chaplin: “Ellos saben que no hay asunto más serio que la risa, arte de mucho pero mucho trabajo, y que dar de reír es lo más hermoso que hacerse pueda mientras siga el mundo girando en el universo”. Tercer globo, de Erica Young, en *Miedo a volar*: “Cualquier sistema era una camisa de fuerza si insistías en adherirte a él de una manera tan total y carente de humor. Yo no creía en sistemas. Todo lo humano era imperfecto y absurdo, en última instancia. Entonces, ¿en qué creía? En el humor. En reírme de los sistemas, de la gente, de uno mismo. En reírme aun de mi propia necesidad de reírme constantemente. En ver la vida, multilateral, diversa, divertida, trágica, y con momentos de belleza terrible. En ver la vida como un pastel de frutas, incluyendo ciruelas deliciosas y almendras podridas, pero destinado a que nos lo comamos todo con hambre porque no se pueden celebrar las ciruelas sin envenenarnos, en ocasiones, con las almendras”. Cuarto globo, del maestro francés Etiemble, en su prólogo a *La traición de los intelectuales* (1927): “En la *Iliada* la patria del enemigo es llamada siempre ‘Santa Ilión’, y el personaje más conmovedor no es un griego sino el troyano Héctor. Apparently, los intelectuales de derecha y de izquierda han olvidado (o no han leído jamás) las páginas de la *Iliada* que relatan la despedida de Héctor y de Andrómaca, ni tampoco aquellas páginas que nos hablan de Príamo ante los pies de Aquiles ... Desconfiemos —concluye Etiemble— de esa trampa mortal que es la coherencia”. Quinto globo, del español Max Aub, en su novela *La calle de Valverde* (1970): “Aquí carecemos de humor. A veces me pregunto cómo Cervantes pudo ser español. Tenemos la sangre demasiado gorda. Como el Arcipreste (de Hita). Las bromas, pesadas o no darlas ... Aquí lo tomamos todo en serio ... Valle (Inclán) sí, pero no es humorismo, sino farsa. Nos falta finura. Aquí, el ser

bruto es una gran cosa; aquí no tenemos sangre fría; aquí, en seguida, nos echamos pa'lante. Por eso carecemos de filósofos y nos sobran pequeños hombres de acción [...]; y nos sentimos heridos 'en lo más vivo' —cita Aub—: Aquí nos reímos 'a mandíbula batiente' —vuelve a citar— [...]. Lo mismo nos sucede con la cocina. Aquí todo es gordo, empezando por la sal y las mujeres; y gustan". Sexto globo, de Julio Cortázar (entrevistas con Omar Prego, 1982-1983): "En América Latina, el escritor que se define como escritor, que tiene la ambición de ser escritor, es un tipo que automáticamente se pone muy serio. Y aparece una literatura de la seriedad [...]. Les reprocho a los latinoamericanos, en general, y a los argentinos, en especial, una considerable falta de humor. ¿Qué nos rescatará de la seriedad?, me pregunto, [...]. La madurez nacional, supongo, nos llevará a comprender por fin que el humor no tiene por qué seguir siendo un privilegio de los anglosajones y de Borges o Adolfo Bioy Casares". Por último, dos globitos que lanzo al aire, al mismo tiempo, pues creo que se complementan con perfecto humor, seriedad e importancia: Que el humor no es lo contrario de lo serio sino de lo aburrido, más que un lugar común, creo yo que es una verdad como una catedral. Y el hecho de que, en un concurso de imitadores de Chaplin, el propio Chaplin quedara en tercer lugar, creo que, más que una divertida anécdota, es una feroz acusación contra un jurado que, muy probablemente, se pasó el concurso entero riéndose a carcajadas.

Bien... Retomemos ahora, sólo por un instante y parcialmente, aquellas palabras del globo cortazariano en las que afirma que "el humor es un privilegio de los anglosajones". Al menos desde un punto de vista geográfico, estas palabras encuentran su eco en el ensayista catalán Luis Racionero, cuando en *El Mediterráneo y los bárbaros del norte* (1985), afirma, también: "Entre los países del norte encuentro sólo uno, el inglés, que practica la ironía de modo natural. Por ello son los más civilizados".

Sin duda alguna, la existencia del humor se pierde en la noche de los tiempos y el humor existe también desde mucho antes de tener un nombre, siquiera. Y lo más probable es que naciera el día en que, por primera vez, Ug logró ponerse de pie en su cueva, pero, mala pata, se dio tal cabezazo que se noqueó a sí mismo, logrando que Og se riera y corriese a contárselo a Ig. Y es que el humor es ante todo observación. A diferencia del ingenio y la bufonería, el humor es sumamente gratuito e inútil en su intención, ya que no desempeña función alguna que no sea la de su propia existencia.

Ni los dramaturgos griegos ni los patricios poetas romanos lo inventaron, desde luego, ni existe tampoco teoría alguna acerca de lo que hace reír a la gente. Y un humorista que estudie una teoría acerca de la risa, antes de empezar a escribir, resulta tan absurdo como una pareja de recién

casados que hojea un texto sobre el amor conyugal, antes de apagar la luz. Pueda ser que recabe alguna información al respecto, pero desde luego no encontrará nada que la estimule siquiera en su urgencia creativa. O sea que la única teoría que me siento autorizado a mencionarles acerca del humor, es la mía, por más textos y citas en que me apoye. Y esta teoría me permite decirles que todas, absolutamente todas las teorías acerca del humor son correctas, pero que ninguna de ellas es totalmente completa.

Para ser tan sincero como exacto, les diré que Sir William Temple, diplomático, ensayista, e inglés, por supuesto, afirmó ya en 1690 que el humor era un invento inglés, absolutamente inglés, o sea ni siquiera escocés, irlandés o galés. Lo afirmó en un ensayo titulado “Acerca de la poesía”, en la segunda parte de su *Miscelánea*, libro publicado en 1690, lo repito. Y lo vuelvo a repetir, sólo para agregar que, hasta el día de hoy, o sea tres largos siglos más tarde, nadie ha puesto en tela de juicio semejante proclamación. Por el contrario, un dramaturgo, ensayista, y narrador tan grande como Pirandello, en su extenso y profundo estudio titulado precisamente *El humorismo* (1908) no deja de darle, al menos parcialmente, razón a Sir William Temple.

Su visión del asunto no deja de parecer inefable y hasta increíble, aunque quién sabe, tal vez sea muy sencilla y lógica para cualquier ciudadano inglés. Sir William afirma, nada menos —y uno tendería a tomarlo con benévola y sonriente cortesía—, que el humor británico es producto de la riqueza del suelo de Inglaterra, de su pésimo clima, y de su libertad. La libertad, por ejemplo, es fuente de mucho humor, ya que éste resulta de la observación de los muy extraños, diversos e incongruentes comportamientos de la gente, en oposición a lo que sucedía en la mayor parte de Europa, donde el despotismo de los gobiernos daba lugar a una uniformidad en el carácter de la ciudadanía, que tan sólo producía dos modelos de franceses, alemanes, italianos o españoles: el pueblo llano y la nobleza. “El comportamiento humorístico, argüía Sir William, requiere de una sociedad muy libre para florecer. Y a esto se añade el hecho de que el pésimo clima de Inglaterra hace de sus habitantes unos seres tercamente individualistas, lo cual resulta ser un rasgo más que se presta perfectamente al humorismo”. “Tenemos más humor porque cada inglés sigue sus inclinaciones naturales contra viento y marea, y en ello encuentra placer y hasta orgullo”.

Un punto en el que Sir William no deja de tener razón acerca de la anglicidad del humor es el de la existencia misma de la palabra. No existía en Alemania, por ejemplo, y en Francia se refería a un estado de ánimo o a una disposición del carácter. Pirandello, por su parte, reconoce que la palabra le llegó al italiano del latín y con referencia a la salud psíquica y física,

puesto que por humores se entendía los cuatro fluidos cardinales de todo ser humano, o sea la sangre, la flema, la bilis y la melancolía, o bilis negra. El desequilibrio entre cualquiera de estos fluidos producía diversas patologías mentales o corporales, por lo que la palabra *humor* permaneció durante muchísimo tiempo encerrada en el vocabulario médico. Y en castellano, aún hoy la palabra *humor*, tal como la entendió Sir William Temple, aparece en quinto lugar en el diccionario de la Real Academia. Y ni siquiera como *humor* sino como *humorismo*, y con la siguiente y muy vaga y confusa definición: “manera graciosa o irónica de enjuiciar las cosas”. Sin éxito alguno he buscado la acepción *sentido del humor*, pero no la he encontrado ni en *sentido* ni en *humor*.

Sin embargo, la tan cacareadamente británica palabra humor, esencialmente indefinible como es, ha encontrado la que sin duda es su más sutil y cabal definición, nada menos que en boca de un muy actual humorista español, de firma Máximo. En fin, ya quisiera Sir William Temple o cualquier otro inglés tercamente individualista, en el más frío, lluvioso y neblinoso de sus días, romper con unas cuantas palabras fronteras que se cruzaron hace siglos, en muchísimas direcciones, y adueñarse muy legítimamente de la propia cultura británica, para definir así el *humor*: *To sens or not to sens, that is the humor*. Veamos cómo se viene abajo, por ejemplo, la teoría de que la risa y el humor pertenecen al intelecto y no a las emociones. Pues pertenece esta teoría nada menos que al muy británico escritor George Meredith y ya me dirán ustedes cuánto de intelectual tiene la burbujeante risa de un bebé cuando alguien se inclina sobre su cuna luciendo un sombrero extravagante. *Nonsense* diría un inglés.

Sin embargo, hay aspectos del humor que sí pueden ser codificados desde una perspectiva británica, aunque en el fondo siempre hay palabras como *comedia*, inventadas por los griegos 486 a.C. La comedia se inventó como lo opuesto a la tragedia. Ésta ponía en escena a héroes y dioses, el poder, la gloria y la caída, la fatalidad del destino, y un desenlace atroz. La comedia se ocupaba de gente común y corriente y desembocaba siempre en un final feliz, por lo que se la consideró sucia y vulgar hasta que Cicerón la elevó de rango al atribuirle un inmenso poder catárquico y purificador. Esta idea de que la comedia tenía propiedades curativas duró hasta el siglo XVIII, aun cuando no se conociera caso alguno en que ser objeto de la risa de los demás, o simplemente reírse uno mismo, hubiese transformado a un canalla en santo varón, por ejemplo.

El mundo griego conoció también la sátira, tal como la concebimos hoy, o sea con toda su fuerza, su intención, su violencia y hasta su crueldad; y conoció también la bufonería, que, por su carácter popular y desca-

radamente cómico, resulta ser todo lo contrario del ingenio imprescindible para que se dé el sentido de humor británico, una manera de reír que, recordémoslo ahora, dejó de ser estrictamente teatral y poética desde que se inventó la prensa y encontró lugar en cualquier tipo de escritura literaria cuya finalidad fuera la de divertir. Por lo demás, Frank Muir, encargado de la selección de textos y de su comentario en *The Oxford book of humorous prose* (Nueva York, 1990), intenta una serie de definiciones de las variantes del humor, aunque yo me voy a limitar tan sólo a una de ellas, el ingenio (*wit*, en inglés), por ser la que más puramente británica y elevada se considera. Lo haré con el único fin de probar hasta qué punto hace mucho tiempo que, al menos en la literatura, el ingenio o *wit* dejó de ser exclusividad inglesa.

El dichoso *wit* vendría a ser el aspecto aristocrático del humor, y, muy de acuerdo a los enunciados de Thackeray, en su *Libro de los snobs*, no tiene en absoluto como finalidad hacer reír. El *wit*, de la misma manera en que el cricket o el hockey pueden ser tomados como manifestaciones de la conducta sexual de los británicos, era una suerte de torneo de salón entre caballeros que se arrojaban frases e ideas como dardos. No tenía por finalidad la diversión, sino la admiración, y la verdad es que, al menos en la literatura, hace mucho tiempo que este tipo de performance dejó de ser exclusivamente británico. Creo que dos ejemplos bastarán para abreviar esta fase de lo que, a su vez, los franceses llamaron *esprit*, y que tuvo su apogeo en cortesanos salones en los que era pésimamente mal visto que un gentleman o un *monsieur* se rieran, aunque horas más tarde se les pudiera ver gimiendo, llorando, escupiendo o meando en plena calle. El primer ejemplo es de Borges, cuando afirma: “Mencionar el nombre de Wilde es mencionar a un *dandy* que fuera también un poeta, es evocar la imagen de un pobre caballero dedicado al pobre propósito de asombrar con corbatas y metáforas”. El segundo ejemplo, de Ramón Gómez de la Serna, ese mago del lenguaje visual, es, sin quererlo, ni saberlo, ni mucho menos importarle, tan ‘británico’ (y creo que ya podemos empezar a entrecomillar esta palabra cuando de humor se trata), como la frase que definió el campo como “aquel horroroso lugar en que los pollos se pasean crudos”. En una de sus *Greguerías gastronómicas*, don Ramón nos deleita intelectual, emocional, visualmente, y creo yo también que totalmente, cuando escribe que “Las gallinas ya están hartas de denunciar en la comisaría que la gente les roba sus huevos”.

El humor está ya en todas partes y en sus más variadas y diversas formas. Y, como reconoce el ya citado Pirandello, aunque la palabra no exista en Italia, la cosa que ella nombra sí existe. Lo importante, en todo

caso, es descubrir su mecanismo y cómo éste puede llevarnos al terreno de lo sarcástico y lo cruel, como en Quevedo, y de lo sonriente, tierno e irónico, como en Cervantes, sobre todo en *El Quijote*, que, retomando y sobrepasando los elementos humorísticos de la picaresca, se convierte en suma y cima de dos siglos de escritura, y en monumento inaugural e incomparable de lo que será la novela moderna y abierta, libre y reflexiva, o sea la mayor aportación de la cultura occidental a la humanidad entera.

Por ello es que, en *Los testamentos traicionados* (1993), Milan Kundera recuerda estas palabras de Octavio Paz: “Ni Homero ni Virgilio conocieron el humor; Ariosto parece presentirlo, pero el humor no toma forma hasta Cervantes [...]. El humor es la gran invención del espíritu moderno”. Y agrega el propio Kundera: “Idea fundamental: el humor no es una práctica inmemorial del hombre: es una invención unida al nacimiento de la novela, a Cervantes y a Rabelais. El humor, pues, no es la risa, la burla, la sátira, sino un aspecto de lo cómico, del que dice Paz (y ésta es la clave para comprender el humor) que convierte en ambiguo todo lo que toca. El humor —concluye Kundera—: el rayo divino que descubre el mundo en su ambigüedad moral y al hombre en su profunda incompetencia para juzgar a los demás; el humor: la embriaguez de la relatividad de las cosas humanas, el extraño placer que proviene de la certeza de que no hay certeza. Sin darse cuenta, creo yo, tanto Paz como Kundera han reemplazado la palabra *ironía* por la palabra *humor*. A mí, en todo caso, no me cabe la menor duda de que, en realidad, ambos están definiendo a la perfección la esencia misma de la ironía.

Sin embargo, la ironía, con ser reveladora y sutil, puede llegar al realismo extremo, y hasta ser tan fina como demolidora, en uno de sus más grandes representantes contemporáneos. Leamos, por ejemplo, sólo dos extractos de esa cumbre actual del humorismo irónico hispanoamericano que es el guatemalteco Augusto Monterroso. Pertenecen a su libro de fábulas *La oveja negra*. Primera cita: “En un lejano país existió hace muchos años una oveja negra ... Fue fusilada ... Un siglo después, el rebaño arrepentido le levantó una estatua ecuestre que quedó muy bien en el parque ... Así, en lo sucesivo, cada vez que aparecían ovejas negras eran rápidamente pasadas por las armas para que las futuras generaciones de ovejas comunes y corrientes pudieran ejercitarse en la escultura” (*Oveja negra*, 19). Segunda cita: “Hace muchos años vivía en Grecia un hombre llamado Ulises (quien a pesar de ser bastante sabio era muy astuto), casado con Penélope, mujer bella y sumamente dotada cuyo único defecto era su desmedida afición a tejer, costumbre gracias a la cual pudo pasar sola largas temporadas ... Dice la leyenda que en cada ocasión Ulises con su astucia observaba

que ella se disponía una vez más a iniciar uno de esos interminables tejidos, se le podía ver por las noches preparando a hurtadillas sus botas y una buena barca, hasta que sin decirle nada se iba a recorrer el mundo y a buscarse a sí mismo ... De esta manera ella conseguía mantenerlo alejado mientras coqueteaba con sus pretendientes, haciéndoles creer que tejía mientras Ulises viajaba y no que Ulises viajaba mientras ella tejía, como pudo haber imaginado Homero, que, como se sabe, a veces dormía (en sus laureles, según Horacio —agregado mío) y no se daba cuenta de nada” (*Oveja negra*, 21).

“Todas las ficciones del espíritu, todas las creaciones del sentimiento pueden ser materia de humorismo y la más mínima reflexión de un humorista se convierte en un diablillo que desmonta el mecanismo de cualquier personaje, de cualquier fantasma urdido por el sentimiento, que lo desarma para ver cómo está hecho, para disparar su resorte, y, en fin, para que ese mecanismo rechine convulsivamente. Todo sentimiento, todo pensamiento, todo movimiento que surge en el humorista se desdobra en su contrario. Acaso el humorista puede a veces fingir que sólo se inclina hacia un lado, pero entretanto en su interior está hablando el otro sentimiento, como si de pronto no tuviera el valor de manifestarse; le habla y comienza por avanzar, a veces una tímida excusa, otras un atenuante, pero entre ambas van apagando el calor del primer sentimiento, y surge de golpe una aguda reflexión que desquicia toda la seriedad e induce a reír. Así ocurre que debiendo tener a Don Quijote por el ser más ridículo y a menudo loco de atar, admiramos en cambio con infinita ternura sus ridiculeces, siempre ennoblecidas por un ideal tan alto y tan puro.

Son propios del humorista la perplejidad, el estado irresoluto de la conciencia, el no saber ya de qué lado inclinarse, el verdadero empacho de asombro que produce la ironía, aquella gravedad sin peso de la que tan pertinentemente nos habla Italo Calvino en sus *Seis propuestas para el próximo milenio* (1989), obra publicada póstumamente, y en la que el autor italiano se refiere a Cervantes, lo asocia con la palabra *ironía*, y afirma que ésta “es lo cómico que ha perdido la pesadez corpórea (esa dimensión de la carnalidad humana que, sin embargo, constituye la grandeza de Boccaccio y Rabelais) y pone en duda el yo y toda la red de relaciones que lo constituyen”.

En este punto se encuentra Cervantes, en el lugar exacto en que Salvador Pániker, en su libro *La dificultad de ser español* (1979), se refiere a la ironía como “comunicación de una discrepancia, como fenómeno que relativiza el dramatismo de la finitud humana y la trasciende por la vía de la paradoja. Y es que la ironía —concluye Pániker— permite un encuentro más allá de los envaramientos (cuando no del fanatismo) de los juicios

apodícticos”. Dentro de este contexto, tanto la ironía como el hombre de humor que la produce son elementales para el diálogo, para el pluralismo, para la tolerancia y para la democracia.

En *El Mediterráneo y los bárbaros del norte*, afirma Luis Racionero que: “La ironía es al trato humano lo que la reducción al absurdo es a las matemáticas; la ironía es la demostración a contrario, el llevar una cosa a su extremo opuesto para que se convierta en su contrario y de esa súbita fusión de opuestos obtener una distanciaci3n que nos hace sabios”. El hombre realmente civilizado sabe que las cosas nacen con sus contrarios, que nada es absolutamente cierto ni claro, que la noche empieza a mediodía y que la verdad no necesita mártires, porque todas las cosas se pueden argumentar en torno a una mesa y una copa de vino, en vista de que, en el fondo, la raz3n la tenemos finalmente entre todos. La interrogaci3n fingida de Sócrates es la ironía aplicada a la educaci3n, el método más eficaz de ayudar al contertulio a descubrir por sí mismo el problema que lleva adentro.

“La ironía —añade Racionero— requiere de una especial disposici3n de ánimo en que se unen la tolerancia, el desencaño, el humor, la paciencia y la malicia. Es propia de las civilizaciones antiguas que han visto pasar muchas cosas, que han visto caer imperios, hundirse tiranos, aclamar impostores, y a las que todo ello les ha dejado un poso de escepticismo, de mordaz anticipaci3n sobre el advenedizo. Cuando Alejandro Magno visita a Di3genes, por ejemplo, y le pregunta qué puede hacer por él, éste le contesta: ‘Apártate para que me toque el sol, que me lo estás tapando, eso es lo único que tú puedes hacer por mí’. Y eso no es cinismo sino ironía, por la misma noci3n de medida que tiene. Y el mismo talante que propicia la ironía engendra el pacto y la soluci3n de conflictos por la mediaci3n de los argumentos y negociaciones... Perd3neme, pero el ejemplo de Di3genes ante Alejandro Magno, mencionado por Racionero en el libro que antes cité, acaba de traerme a la memoria la anécdota de aquel editor norteamericano que vino a ofrecerle una verdadera fortuna en dólares —no sé si por uno o por todos sus libros— al intelectual catalán Josep Pla. El modestísimo rechazo de Pla al editor fue sólo un tímido y sonriente agradecimiento, seguido por una matizada negativa y esta muy matizada explicaci3n: ‘Perdone, señor, pero una suma tan inmensa me desajustaría el presupuesto’”.

En fin, que todo esto es lo que distingue netamente al humorista irónico del autor cómico y del satírico. En estos dos no se origina el sentimiento de lo contrario. Si se originara, se volvería amarga la risa provocada en el primero al advertir cualquier anormalidad; y la contradic-

ción que en el segundo es únicamente verbal se volvería efectiva, sustancial, y por tanto dejaría de ser irónica; y desaparecería la indignación, o cuando menos la aversión que está en toda la sátira. Y Quevedo aquí no es excepción ninguna, por más alto que sea aquel colosal ingenio que es lo único que le da unidad a la inmensa diversidad de su obra, que puede ser tan santa y pura como soez y grotesca y cruel. La sátira de Quevedo es arte con tesis, seguro de su propia verdad, y que ridiculiza ferozmente lo que decide combatir. Cabe aquí citar a Wolfgang Kayser, cuando en su libro sobre *Lo grotesco* (1964), establece una diferencia entre el humor cómico e irónico que “anula de un modo inocuo la grandeza y la dignidad, colocándolos sobre el terreno de la realidad. Lo grotesco, en cambio, destruye por principio los órdenes existentes, haciéndonos perder pie”.

Quevedo caricaturiza con crueldad al cojo, al tuerto, al calvo, al manco o al jorobado, y la parte satírica de su obra, por más ingeniosa que sea, se convierte en un verdadero catálogo de las posibilidades de la burla y el escarnio, que puede llegar incluso a la más canalla delación, cuando de Góngora se trata:

Yo untaré mis obras con tocino,
porque no las muerdas, Gongorilla¹

De sus novelas *El buscón* o *Los sueños*, escribe Ángel Valbuena Prat en su *Historia de la literatura española*: “[Quevedo] ha trazado con extraordinario ingenio, amenidad y amargos escorzos una muñequería entre grotesca y trágica, en caricatura, de deformado realismo. Puede servir de tipo de la exageración, a base de chiste, retruécanos y hondura dolorosa en algún momento, el episodio del dómine Cabra. El clérigo miserable, levemente desrealizado por el autor del *Lazarillo de Tormes* —mediante la ironía y el comentario a los detalles sobre una figura de plena base humana— se convierte en Quevedo en un monigote genial, de gracia, de escorzo caricaturizado, de líneas y ademanes cómicamente descomunales; largo, de cabeza chica, ‘los ojos avecindados en el cogote, que parece miraba por cuévanos...; las barbas descoloridas de miedo de la boca vecina, que, de pura hambre, parece que amenaza comérselas; los dientes le faltaban no sé cuántos y pienso que por holgazanes y vagabundos se los habían desterrado ... Quevedo —concluye Valbuena Prat—, pasa por todo lo cínico, amargo o macabro, con la máxima frialdad de un jugador de ingenio, sin el más mínimo asomo de compasión [...]. *El buscón* es uno de los libros más

¹ Acusa a Góngora de judaizante, además de plagiarlo.

inhumanos que cabe imaginar; pasma la frialdad de espíritu del autor al jugar con el dolor y la muerte, junto con sus extraordinarias dotes literarias. Ahí, y en diversos lugares de toda su obra satírica, Quevedo se recrea en lo sucio, lo bajo, y aun lo trágico, mediante deformaciones caricaturales que actúan sobre fondos de realidad pintoresca”.

Éste es el humor de sal gorda, de chiste y grosero retruécano, el humor sin finura, sin compasión, sin empatía alguna del que se queja, en 1970, Max Aub, en las palabras de su novela *La calle de Valverde* que lancé al viento entre otros globos de ensayo y ejemplo de lo que hoy deseaba comentar. La queja de Aub, que lo lleva al extremo de preguntarse incluso “cómo Cervantes pudo ser español”, ratifica el triunfo de la línea del humor quevedesco sobre la ironía cervantina en la literatura española de los siglos siguientes, y así habremos de encontrar sus huellas aun en las más formidables páginas de un escritor tan notable como Camilo José Cela.

Las palabras irónicas —a diferencia de las del humor quevedesco— se lanzan más como plumillas de badminton que como saetas o dardos envenenados, y luego penetran en el corazón de los hombres pero sin inferirles un daño muy profundo. Suelen suscitar leves sonrisas porque son burlonas y no sólo afectan a quien van dirigidas, afectan también a quien las profiere. La ironía, esta burla fina y disimulada, puede elevarse a consideraciones negativas sobre el mundo en general y sobre la sociedad en particular, porque es la secreta armadura del yo. A la vez, la ironía es un juego alegre, un placer refinado de la inteligencia, pues negar la moralidad convencional y burlarse de ella proporciona mayor intensidad a la fruición estética.

La ironía nace de humores variables, arbitrarios, volátiles de la conciencia íntima, y se expresa en conceptos delimitados, precisos, disolventes. Compárese *Viaje sentimental*, de Sterne, donde brilla el humor cambiante, tornadizo, fantástico, con su obra posterior *Tristram Shandy*, cuya ironía es crítica, racional, destructora del mundo y de sí mismo. La ironía es sentimental y, a la vez, intelectual, cuando la agudeza de la mente se asocia a la intensidad emotiva del sentir.

El irónico, a través de sus burlas y chanzas, expresa insatisfacción, un melancólico descontento desde la hondura de una seguridad satisfecha en la que reposa. “Es el absoluto comienzo de la vida personal”, afirma Kierkegaard, en su *Disertación sobre la ironía*, o sea, rizando el rizo, la subjetividad de la propia subjetividad. Sin embargo, paralelamente la ironía revela una dialéctica ambigua: ironizamos porque nos sentimos inquietos, y, al mismo tiempo, seguros poseedores de una verdad interior que no es otra que el propio yo en que nos afirmamos.

¿Cómo resolver esta contradicción patética? Por la ironía sutil, intelectual, volteriana, o la burla tierna, compasiva, cervantina. Es decir, analizar los seres y las situaciones *pero desde una crítica implacable de sus virtudes*, o por la piedad sonriente de los errores, deformaciones y soñadoras torpezas inverosímiles. La primera es conceptual, lógica y llega a formular grandes construcciones filosóficas, como la duda sistemática en Descartes o la náusea en Sartre; la segunda se esfuerza en comprender a los hombres a través de lo que llaman los psicólogos *co-vivencia*. *Ojo: no he dicho convivencia sino co-vivencia o sea reciprocidad de sentir*.

Claramente se desprende pues que el humor quevedesco está en las antípodas de la ironía cervantina. Por esencia es mucho más feroz y dramático y aísla e incomunica al individuo. Las palabras del humorista mordaz y cruel son fruto del verdadero dolor y hasta del odio que crea la soledad desesperada. El humorista quevedesco se instala con su dolor-odio en lo más alto del centro del mundo para pulverizarlo mejor con palabras mordaces, crueles, realmente arrancadas de sus entrañas. Todo lo contrario, pues, del incisivo humor cervantino que nos permite descubrir una comunidad de los hombres en el dolor, esperanza liberadora y, a la vez, suprema alegría de vivir.

Y sin embargo cae en el olvido —cuando menos, queda latente— la ironía del Cervantes que ve, retrata y describe personajes y ambientes literarios, en el polo opuesto de un Mateo Alemán que, en su *Guzmán de Alfarache*, censura, insistiendo en los colores negros, en las fallas y tachas, y literalmente en las antípodas de aquel Quevedo que deshumaniza mediante caprichosas y retorcidas caricaturas. La ironía de Cervantes, según el ya citado Valbuena Prat, “es algo de la carne y la sangre de don Quijote, lo herido, lo vertido, lo golpeado”. Lo dice el propio Cervantes, cuando afirma: “Para mí sólo nació don Quijote, y yo para él; él supo obrar y yo escribir; solos los dos somos para el uno y el otro”.

Curiosamente, es en Inglaterra, en el país que se sintió dueño del invento, donde el humor irónico del Cervantes de *Don Quijote* se instalará en pleno auge de la novela sentimental y paródica. El peso de su magisterio, en todo lo referente al desarrollo de la acción, los incidentes, los personajes, la composición, el estilo y la ironía, dejarán huellas profundas en el Samuel Richardson de *Pamela*, en el Henry Fielding de *Tom Jones*, y sobre todo en el Laurence Sterne de *Viaje sentimental a Francia e Italia y Vida y opiniones del caballero Tristram Shandy*; en fin, en toda esa literatura que, lejos de ocuparse de los grandes temas colectivos y heroicos, buscará capturar la individualidad del personaje, sus ridículas grandezas y sus sublimes miserias cotidianas, recurriendo para ello al más deshilvanado de los esti-

los, desde las páginas jaspeadas o en blanco o en negro, de Sterne, para señalar dudas, para dejar que el lector participe con sus opiniones, o para señalar el duelo, hasta las digresiones y anacolutos con los que se pierde el hilo de la acción o se inicia una frase sin haber terminado la anterior, en un desesperado afán de capturar la totalidad de un sentimiento o de señalar la desesperación real del autor al no lograr transmitirle al lector la profunda totalidad de una emoción y del sentimiento contrapuesto que ella puede evocar paralelamente.

Maupassant decía que el pensamiento del hombre “revolotea con la velocidad de una mosca en una botella”. Y, para Pirandello: “Todos los fenómenos, o son ilusorios, o de ellos se nos escapan las causas, siempre inexplicables. A nuestro conocimiento del mundo y de nosotros mismos le falta en absoluto ese valor objetivo que comúnmente creemos poderle atribuir. Ese conocimiento es una continua construcción ilusoria. Y la escritura irónica es resultado de esa lucha entre la ilusión —que también se filtra por todas partes y se estructura a su modo— y la reflexión humorística que descompone una a una tales estructuras”.

Ésta es, creo yo, la actitud predominantemente irónica que caracteriza el escepticismo de la literatura latinoamericana posterior al *boom*, una literatura que, ya desprovista de su aspecto lagrimoso, resulta muy fácil emparentar con la mejor literatura sentimental inglesa y francesa del siglo XVIII, desde el *Cándido*, de Voltaire, hasta el *Tristram Shandy*, de Sterne. Tras las grandes construcciones novelescas de los maestros del *boom*, a menudo carentes de ese humor por el que clamaba Cortázar, y que, ocupados como estaban en darnos grandes frescos históricos de nuestra América, en lo que el crítico peruano Julio Ortega calificara de “metáfora totalizante de nuestra realidad”, dejaron de lado casi siempre el mundo de lo más individual e íntimo, el mundo de nuestros sentimientos, ese mundo que, desde las primeras ficciones sentimentales de Manuel Puig, pasó a ocuparse o, mejor dicho, a instalarse plenamente en el territorio de nuestra llamada subcultura, sea musical, mediática, cinematográfica o simple y llanamente mítica y onírica. Me refiero con esto a los sueños con que nuestras masas se evaden de una chata, aburrida, o violenta realidad, mediante procedimientos a menudo ligados a lo estrictamente afectivo y mediante distanciamientos que son resultado de una serie de mecanismos estilísticos, que *segregan* todos ellos humor e ironía y que nos presentan a personajes que ven la vida como una realidad ambigua en la que ningún valor es absoluto.

Así, nada tan lejano del héroe tradicional, según la profesora Wanda E. Lauterbaum, en su libro *Algunos aspectos del humor en 'La vida exage-*

rada de Martín Romaña’, nada tan lejano del héroe lleno de certidumbres y tareas, como el personaje de Martín Romaña y, antes y después de éste, muchos personajes más de mis novelas y cuentos. Según la profesora Lauterbaum, “Martín, al igual que otros creadores de humor, se sabe un ser especial, aparte y marginal, en el que cierta vulnerabilidad, intuición e inocencia hacen que la gente lo acuse de inmadurez o a veces de locura. En realidad Martín se siente y es un poco profeta, tal vez con los atributos del sacerdote o del visionario. En todo caso, la realidad ficticia confirma casi fatalmente, para bien o para mal, sus intuiciones y premoniciones. Y su especial sensibilidad e intuición, que se traducen en humor, lo capacitan para captar ciertos aspectos o matices de la vida que están vedados para otros”.

Por ejemplo, Martín Romaña se hace pequeño a fin de obtener poder. Poder sobre Inés, sobre el lector, sobre los demás. Mediante la pequeñez, quiere ganar el amor, el soporte emocional y la estima de los demás. Pero a su vez el pretender la pequeñez es una forma de ofrecer solidaridad, comprensión, generosidad y compañía. También es, por supuesto, un medio de crear contradicciones e incongruencias, aspecto fundamental en la creación de un humor en el que el escritor Julio Ramón Ribeyro ya había señalado la presencia de elementos típicos de la novela picaresca, como la falsa autobiografía, y del humor británico, mientras que otros escritores y críticos se han referido a ese aspecto tan importante del humor judío —del neoyorquino, en especial— que consiste en reírse antes que nada de uno mismo.

Wanda E. Lauterbaum habla también de un humor lingüístico y cita el ejemplo de aquellas instancias de *La vida exagerada de Martín Romaña* en que el lenguaje es escatológico y se refiere a las funciones humanas naturales y los orificios del cuerpo, sin caer nunca en lo grosero, lo grueso o lo burlesco. “Estamos —afirma— más bien frente a un humor de lenguaje, en el que no es tan importante lo que pasa sino cómo se dice lo que pasa”. En este humor lingüístico, el efecto cómico se logra “a través de la yuxtaposición de vocabularios pertenecientes a diferentes campos léxicos, a la pérdida de distancia, a la simultaneidad de distintos tonos de la narración, al interjuego verbal, a la creación léxica, a la repetición y a la incorporación de elementos de la cultura de masa”.

“Nada impide, sin embargo —afirma la profesora Lauterbaum—, [que a lo largo de toda la novela] haya un fondo de escepticismo, una oculta sospecha de que nada es definitivo de una manera absoluta y también una certeza de la desaparición o destrucción de lo existente [...]. Claro

que Martín se recupera y vuelve a amar. Por eso Martín se ríe de todo, de todos y sobre todo de sí mismo”.

“Sin saberlo siquiera, por supuesto —nos señala Pirandello—, uno de los más grandes humoristas fue Copérnico, quien desmontó, si no precisamente la máquina del universo, por lo menos sí la imagen llena de soberbia que de ella nos habíamos forjado. Luego el golpe de gracia nos lo dio el telescopio, otra maquineta infernal que puede ponerse a la par de la que nos regaló la naturaleza. Pero el telescopio lo hemos inventado nosotros para no ser menos. Mientras el ojo mira desde abajo por el lente menor y ve grande aquello que la naturaleza providencialmente había querido hacernos ver pequeño, ¿qué hace nuestra alma? Pues se empuja en mirar desde arriba, por el lente mayor, y el telescopio se convierte entonces en un instrumento terrible que abisma a la tierra y al hombre y todas nuestras glorias y grandezas.”

“Por suerte, es propio de la reflexión humorística provocar el sentimiento de lo contrario, el cual dice en este caso: —Pero en verdad, ¿es tan pequeño el hombre como el telescopio invertido nos lo muestra? Si el hombre puede entender y concebir su infinita pequeñez, quiere decir que entiende y concibe la infinita grandeza del universo. ¿Cómo al hombre, entonces, puede considerársele tan pequeño?”

“Pero también es verdad que si el hombre llega a sentirse grande y un humorista lo advierte, puede al hombre ocurrirle lo que a Gulliver; ser gigante en Lilliput y juguete entre las manos de los gigantes de Brobdingnag”.

Resumiendo: el humorismo, y sobre todo la ironía, consiste en el sentimiento de lo contrario, suscitado por la especial actividad de la reflexión que no se oculta, que no se convierte —según lo que a menudo ocurre en el arte— en una forma del sentimiento, sino en su opuesto, aun siguiendo paso a paso a ese sentimiento como la sombra sigue al cuerpo. El artista común sólo presta atención al cuerpo; el artista irónico se ocupa a la vez del cuerpo y de la sombra, y en ocasiones más de la sombra que del cuerpo. Como lo hiciera por primera vez el gran Cervantes, diseña todos los caprichosos movimientos de esa sombra y muestra cómo se alarga o cómo se encoge, tratando de reproducir cada regate de un cuerpo que, según Pirandello, ni calcula esa sombra ni la tiene en cuenta.

Y no quiero concluir sin citar al propio Kafka, que solía reírse mucho con la idea de que un personaje suyo, llamado Gregorio Samsa, amaneciera un día convertido en insecto. Y que afirmaba, tal como lo cito entre los epígrafes de mi última novela, *La amigdalitis de Tarzán*, que “Los recuerdos bonitos mezclados con un poco de tristeza saben mucho mejor”,

añadiendo en seguida: “Así que en realidad no estoy triste sino que soy un sibarita”. También Kafka, en sus extraordinarias conversaciones con su joven e incondicional admirador Gustav Janouch, afirma sobre aquel genio del humorismo que fue Chesterton: “Chesterton es tan gracioso que casi se podría pensar que ha encontrado a Dios. —¿Así que para usted la risa es una señal de religiosidad? —le pregunta, sorprendido, Janouch. No siempre —le responde Kafka—, añadiendo de inmediato: Pero en estos tiempos tan privados de religiosidad es preciso ser gracioso. Es un deber. La orquesta del barco siguió tocando en el Titanic hasta el final. De este modo se le arranca a la desesperación el suelo que está pisando”.

Y ni qué decir de aquel extraordinario poeta, recitador, sablista, y borracho, que fue el galés Dylan Thomas, autor de esa maravilla de obra titulada *Bajo el bosque lácteo*. Sabido es que Dylan Thomas se arreaba los whiskies en unos vasotes casi tan grandes como él. Y archiconocido también es el hecho de que murió ahogado al caerse dentro de su propio vaso, quitándole de esta forma toda su dignidad a la muerte. □

LIBRO

Alfredo Jocelyn-Holt: *El Chile perplejo: Del avanzar sin transar al transar sin parar*

(Santiago: Ariel, 1998).

**ALFREDO JOCELYN-HOLT:
*EL CHILE PERPLEJO****

Arturo Fontaine Talavera

Este libro es como Alfredo: entretenido e irónico, inteligente y arbitrario, sugerente y exagerado, desdeñoso y nostálgico, deslenguado e iluminador, desconcertante e incisivo.

Es un libro rabiosamente subjetivo, tajante, insolente, provocador.

Es un libro escrito sin inhibiciones.

Es un libro originalísimo.

A la vez, es un ensayo que se entronca con la más pura tradición latinoamericana e hispánica del ensayo.

2. Es un libro con el cual estoy en apasionado acuerdo y apasionado desacuerdo. Ambas cosas. “El corazón del hombre”, dice Hume, “está hecho para reconciliar las contradicciones más flagrantes”.

3. *El Chile perplejo* está escrito, desde luego, por un gran escritor. Está lleno de pasajes extraordinarios, de verdaderas revelaciones como las que se encuentran en las buenas novelas. Jocelyn Holt recurre a procedimientos múltiples y crea un texto fragmentado, un *patchwork*, que quiere sugerir el ambiente de la época.

ARTURO FONTAINE T. Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile. M.Phil. y M.A. en Filosofía, Columbia University. Profesor de la Universidad Católica de Chile.

* Agradezco la colaboración de Harald Beyer en la obtención de las cifras que aquí se presentan.

Ejemplos:

- Las descripciones de ciertas fotografías: Frei Montalva saludando campesinos primero con poncho, después saludando de frac. Allende saludando y detrás de él, Pinochet escoltándolo a caballo. Después, la de un joven recortado sobre un fondo de soldados y metralletas.
- Las citas de titulares de diarios hilados como en un rosario. Una entrevista ficticia con un prelado católico y conservador. (El viejo procedimiento de Heródoto, del diálogo de Melos, de Tucídides, que vuelve a mostrar su sentido.)
- La descripción, análisis y comentario de La Moneda bombardeada. Las preguntas que ese icono nos sigue planteando. La descripción y análisis de algunos comerciales. El de la salsa de tomates Malloa, en especial, como emblema del *¡Chile! La alegría ya viene...*
- El análisis de la importancia que cobra la retórica, la fe en que se puede cambiar el mundo a través de la palabra: “Curioso fenómeno esta sociedad que de pronto para, deja de producir, se da un respiro. Pide un minuto, una hora, varias horas, jornadas enteras para reflexionarse a sí misma, repensarse, autorrecetarse un auto de fe, hacerse un mea culpa lacerante. La palabra se convierte en silicio; la reflexión deviene confesión. Y ¿por qué? Se habla porque se piensa que hablando se va a cambiar el mundo, mundo que se transformaría a punta de verbo y adjetivo en imagen y forma de nuestro creciente y deslumbrante bla bla” (p. 99).

Dentro de este tema, vale la pena citar *in extenso* la crítica irónica con que el autor comenta la retórica de Eduardo Frei Montalva: “Leyéndolo impresiona su facilidad extraordinaria de moverse en la abstracción. Siguiendo a Maritain, insiste mucho en esto del humanismo, de que el hombre no caiga en la alienación, sin embargo, es difícil, *muy difícil*, ubicar al hombre de carne y hueso en sus discursos. Lo de él es ante todo una mirada sociológica, platónica, vaporosa. No hay que confundirse, las veces que invoca a sujetos —Frei siempre invoca— cae siempre en el clisé: *Muchachos de Chile, juventud de Chile, artesanos, trabajadores, mineros, pobladores, mujer chilena...* En realidad sus discursos se arman alrededor de conceptos, de ahí que devengan en un despliegue de entelequias rimbombantes: *cuestión social, política y espíritu, reconstrucción del hombre, solidaridad, una nueva edad histórica, integración, una nueva sociedad, crisis de la civilización, opción y esperanza, revolución moral, promoción popular, cambio social, la hora de Chile, misión histórica, la tarea de hoy,*

etc. En el fondo, son todas nubes. A veces diáfanas, a veces cargadas, amenazando tormenta, volviéndose negras; o bien deslizándose tenuemente dejando aparecer el brillo del sol. Frei habla para la historia, a partir de la historia, a propósito de la historia, para terminar con la historia. Éste es un pensamiento atmosférico que asciende con demasiado simplismo lírico a las alturas hasta quedar confinado en las más altas cúpulas del firmamento celestial” (pp. 99-100).

4. Es un libro tan paradójico y deliberadamente equívoco que puede ser, que seguramente será mal interpretado.

Algunas malas interpretaciones posibles:

- Es un libro, en el fondo, profundamente nostálgico y reaccionario. Pura añoranza del “orden señorial” que impera desde el XVII, según el autor, hasta los sesenta del siglo XX.
Es un libro, en el fondo, contrario a todos los grupos dirigentes de hoy, que busca desprestigiar a la clase política porque transa y negocia (“transar sin parar”), que quiere arrasar con ellos y partir otra vez de cero. Otra vez, entonces, la promesa de la revolución.
- Es un libro que, en el fondo, es una oda al general Pinochet. Dice: “logra encapsular en sí mismo la médula de estos últimos cuarenta años” (p. 319, escrita después de su detención en Londres).
- Es un libro que, en el fondo, nos viene a decir: Chile es una mierda; señores, esto no da para más; estamos, como se dijo en el pasado, en el ‘annus mundi’. O como dijera Edwards Bello: si alguien tuviera que ponerle una lavativa al mundo, lo harían por Talcahuano.

5. Todas estas serían interpretaciones equivocadas.

La tesis de Alfredo Jocelyn Holt es que hubo un “orden señorial” que se forja en el XVII y evoluciona modificándose continuamente, pero sin dejar de ser el mismo orden y sin que su clase dominante deje su preeminencia, hasta los años sesenta de este siglo. Concretamente, el hito es la reforma agraria del gobierno de Frei Montalva. Ésta es una tesis clave del libro: la clase dirigente pierde entonces su sentido de orientación. A partir de ese momento el país entero entra en una fiesta con dispendio, inflación y participación popular, promesas de cambio total, mesianismo, movilización de masas. “La UP fue una gran fiesta”, dice Jocelyn-Holt. Y en esto su posición se aproxima a la de Tomás Moulián. Se pasa “de la euforia al desmadre”.

Luego sobreviene el golpe militar. La fiesta termina. El despertar es amargo: por un lado, represión fría, sistemática, calculada y control militar del territorio. Por otro, la fiesta no era gratis, hay que pagarla.

Pero no sólo es eso. El 73 es algo “inusitado”, “no se amolda a ningún patrón preestablecido” (p. 241). El gobierno militar tiene un carácter fundacional. Con él comienza una nueva etapa histórica. Se rediseña el país. Su nuevo orden no es el del antiguo régimen señorial. Las clases dominantes no son las de antes. Y ese nuevo orden es el que nos rige hasta hoy. Esto a pesar de que gobiernen sus oponentes.

6. Este libro se plantea como ‘una conversación’: “Lo que, en verdad, me interesa es conversar con el lector”. Dice Dr. Johnson: “Dogmatizo y soy contradicho, y a este conflicto de opiniones y sentimientos le hallo encanto”. Eso es conversar.

Este ensayo pone sobre la mesa una serie de temas. De alguna manera, el autor nos está convidando a conversar acerca de ellos. En cierto modo este libro contiene una agenda, un programa de estudios e investigaciones.

Quisiera tocar, al pasar, algunos de estos temas y preguntas.

a) Pregunta: ¿hasta qué punto y en qué sentido el “orden señorial” era señorial? ¿Se podría decir que en el siglo XIX era una suerte de burguesía? A América no llegan los grandes de España. Aquí no hubo aristocracia, en el sentido en que la había en España. ¿Qué papel juega el dinero en la configuración de esa clase dirigente y señorial? ¿Cómo se obtenía ese dinero? Nuestros apellidos vinosos ¿no corresponden a hijos o nietos de vascos enriquecidos en el comercio y que compran tierras para dar lustre a su nombre? Esto no tiene nada de original. Algo análogo ocurría en Inglaterra en el siglo XVIII.

¿Qué papel juega la educación, el éxito profesional en el ascenso social? ¿Qué papel juegan los partidos políticos?

Claudio Véliz, por ejemplo, sostiene —y Jocelyn-Holt es de la misma opinión— que los grupos dominantes chilenos se las arreglaron para cooptar a la CORFO y captar para sí el grueso del poder y del dinero que se canalizó por su intermedio. La nueva industrialización, entonces, no quedó vinculada a una nueva clase social. ¿Qué ocurre en el régimen militar? ¿No podría decirse lo mismo, es decir, que los grupos dominantes cooptaron ese poder?

b) El orden señorial descansa en el patrón y en su hacienda. Eso se destruye con la reforma agraria. Pero ¿por qué? La urbanización, la marginalidad urbana juega un papel clave. Bien. Pero ¿por qué llega esa gran fiesta, esa euforia que termina en desmadre?

Aquí quisiera traer a colación un ensayo de Carlos Cousiño y Eduardo Valenzuela¹. Para estos sociólogos la pobreza urbana, marginal, en que viven los inmigrantes del campo pone de manifiesto una ruptura, un desgarró. El escándalo moral de la miseria es señal de un abandono y de una situación de opresión. La respuesta primera será llenar el vacío dejado por la ausencia del patrón con la figura del caudillo populista. Reemplaza al patrón y lleva a cabo una política económica del gasto, del reparto y el regalo. El populismo viene a ser una manera de prolongar las relaciones de la hacienda. Esto se hará con cargo al presupuesto del Estado y redunda en inflación.

Cousiño y Valenzuela sostienen, creo, como Jocelyn-Holt, que en los sesenta se produce una ruptura definitiva. Para ellos lo nuevo es la concientización política, la movilización política, en una palabra, el paso del ciudadano al militante. Ahora priman los partidos ideológicos y mesiánicos que se proponen alterar drásticamente la economía para alterar la estructura de poder de las clases. Es el período de la politización.

Luego viene la ‘monetarización’ de la sociedad. Lo que ocurre durante el gobierno militar es que se abre la economía. Con ello se autonomiza relativamente el sistema económico. La economía del consumo opera con su propia lógica. Aquí entra a tallar la teoría de las sociedades complejas de Luhmann. Todo ello redefine a la política.

Este enfoque, entre otras cosas, permite, apartándose de la tesis de Góngora, diferenciar los modelos ideológicos de movilización popular de los años sesenta, de lo que será la estrategia económica de libre mercado que implanta en Chile el gobierno militar, pero que en Argentina implantará un presidente democrático y del partido peronista.

Jocelyn-Holt, polemizando con Brunner, polemizando con Boeninger, niega que esto —lo que hace Aylwin, lo que hace Menem, entonces— sea política. Pero más allá de una cuestión de nombres la política en las sociedades complejas se asemeja más a lo que describe Brunner que a lo que era a fines del siglo XIX. ¿Hace política Tony Blair?

c) Dice Jocelyn-Holt: “La UP fue una rebelión antiburguesa” (p. 147). Esto es absolutamente exacto. Más aún, creo que es algo medular sin lo cual no puede comprenderse nada de lo que ocurrió después.

Según François Furet, el odio a la burguesía es un aspecto central de la política del siglo XX. Tanto el fascismo como el comunismo tienen en común el desprecio y la condena de lo burgués. Quizás habría que agregar

¹ Carlos Cousiño y Eduardo Valenzuela, “Politización y monetarización en América Latina”, Cuadernos del Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica, 1994.

que buena parte de las encíclicas sociales de la Iglesia de esos años apuntan en el mismo sentido. Pero de hecho, el obrero aspira a ser burgués, dice Furet. Luego, lo esencial es “el odio a sí mismo del burgués”².

El corazón del burgués es un hoguera. Su mala conciencia, su contradicción, sus pasiones groseramente humanas, su necesidad de movimiento y cambio, y el horror a él, lo acompañan siempre. Por eso desde Balzac hasta Musil, Joyce o Faulkner, ha dado origen a novelas y personajes inolvidables.

d) ¿Por qué la DC no pactó con Allende? Aylwin juega aquí un papel fundamental. El golpe se habría evitado. ¿Por qué no ocurrió a pesar de que tantos y tan encumbrados lo intentaron?

Jocelyn-Holt sugiere que Allende tenía menos libertad de maniobra de la que le suponían sus adversarios. Documentos de origen soviético dados a conocer recientemente así parecen indicarlo. En efecto, según un informe soviético de 1972 anterior al ‘paro de octubre’, se señala que Allende no está dispuesto a desarmar al MIR, y que no está dispuesto tampoco a devolver las empresas ocupadas ilegalmente. Más aún, según los expertos soviéticos la estrategia socialista consiste en “quedarse con el poder después de 1976”. Ven con alarma la táctica de Allende de incorporar militares a tareas de gobierno³.

Un informe del embajador soviético que da cuenta de una conversación con Corvalán y Teitelboim, en septiembre de 1972, deja en claro que a juicio de los más altos dirigentes comunistas la situación y el destino del gobierno de la UP ya está virtualmente en manos de los militares.

e) La cuestión del comunismo hace que esta fiesta de la UP sea más peligrosa que una farra populista cualquiera. Estamos en la Guerra Fría. Chile ha sido planteado como alternativa a Cuba en 1964. Hay hoy amplia evidencia al respecto. Las revelaciones del ex embajador Korry dan una idea de las magnitudes involucradas⁴.

Desde tiempos de Truman, en 1947, Estados Unidos ha venido dando apoyo a los grupos e instituciones anticomunistas. En Grecia, en Turquía, en Italia, en fin... Otro tanto ha estado haciendo el PC de la URSS. De eso tenemos ahora pruebas documentales.

² François Furet, *Le passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au XX siècle* (París: Robert Laffont/Calmann-Lévy, 1995), p. 31.

³ “Chile en los archivos de la URSS (1959-1973)”, *Estudios Públicos*, N° 72 (primavera 1998).

⁴ Edward M. Korry, “Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos”, *Estudios Públicos*, N° 72 (primavera 1998).

El camino chileno al socialismo anticipaba el eurocomunismo. No era trivial el asunto. Aquí estaba en juego un planteamiento de significación más allá de nuestras fronteras. ¿Es de muy mal gusto recordar esto hoy en día? Si es así, perdón. Pero la verdad es que creo que los jóvenes nunca podrán formarse una idea de lo que ocurrió de otra manera.

Es cierto que aquí se dio lo que ha explicado bien Samuel Huntington: un incremento demasiado rápido de las demandas de bienestar desbordó el orden político y los procedimientos consensuales, generó inseguridad, temor a la anarquía, y luego dio origen a un “orden pretoriano”. Pero la Guerra Fría y el choque aquí de sus grandes potencias contribuyeron al drama.

f) Tres preguntas sobre el régimen militar:

¿Por qué tanta violencia real y simbólica, por qué tanta violencia tanto tiempo después del 73 y de manera tan sistemática? ¿Cómo se explica esto?

¿Por qué el gobierno militar se matricula con la economía de mercado, por qué abre la economía? Según Guy Sorman, la respuesta que le dio Sergio De Castro es que los militares tuvieron un inmejorable pedagogo: Salvador Allende⁵. Es la mejor explicación que he oído. Y la da quien sabe de lo que habla.

¿Por qué, después de todo, se entrega el poder y el dictador, en lugar de morir con el mando, como Franco, hace esto inédito: cumplir un plazo autoimpuesto, perder una elección y ceder el mando supremo a sus adversarios? Creo que esto algo tiene que ver con el carácter legitimador que tiene la democracia y el sufragio en Chile. Creo que esto da una medida de la fuerza de la democracia en nuestro país. Porque hubo quienes se oponían, quienes se empeñaron en que Chile no transitara otra vez hacia la ‘democracia liberal’. En definitiva, no tuvieron éxito dentro del régimen militar. ¿Por qué?

g) Ahora dos discrepancias:

Dice Jocelyn-Holt: “La década de los ochenta no fue un período de grandes reflexiones” (p. 205). Justo lo contrario: lo fue. Es notable la profusión de trabajos que se publican durante esos años, asombra los temas que se abordan. Es un período de gran fertilidad intelectual en el campo de la reflexión política, social y económica. Desde luego, el notable ensayo de Mario Góngora (*Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*) tan citado es de esos años. También es de ese tiempo el conocido libro de Pedro Morandé (*Cultura y modernización en América*

⁵ Guy Sorman, *Le capital, suite et fin* (París: Fayard, 1994), p. 252.

Latina, Ediciones Encuentro, 1987). Pero más allá de ello estoy pensando en las publicaciones de Cieplan, de Flacso, de Sur, del Cerc, en revistas como *Economía y Sociedad*, en fin... Un estudio que hizo José Joaquín Brunner en esos años estima en más de trescientos los académicos a tiempo completo trabajando en institutos independientes durante el período⁶. Hay una investigación de María Teresa Lladser al respecto⁷. También un libro de Jeffrey Puryear, publicado por Johns Hopkins University Press sobre el tema⁸. Esas redes intelectuales y sus publicaciones tienen mucho que ver con el 'Acuerdo Nacional', sin el cual es muy difícil entender la naturaleza de la transición chilena, creo.

Dice Jocelyn-Holt, después de enumerar una lista de ministros y altos funcionarios civiles del régimen militar, que eran "todos esforzados por aparecer competentes, aunque no hayan sido antes especialmente destacados; en efecto, uno no habría dicho de ninguno que era brillante, incluido el, lejos, más notable, el legendario Sergio De Castro. Se trataba de figuras más bien opacas, acépticas, apropiadas para el anonimato de la burocracia estatal o de la estructura gerencial privada más que para tareas estrictamente políticas. En el fondo eran administradores que se sentían cómodos dentro de una medianía". Y más adelante continúa: "Se trataba de otrora conscriptos dispuestos a cuadrarse y entrar en la burbuja" (p. 184).

No. Eso no es así, me parece. Discrepo. Puedo dar una lista larga: Raúl Sáez, Fernando Léniz, Jorge Cauas, Sergio De Castro, José Piñera, Gonzalo Vial, Hernán Cubillos, Jaime Guzmán, Miguel Kast, Hernán Büchi eran y son personas brillantes en nuestro medio. La mayoría de ellos había descollado en la universidad o en la profesión. ¿Puede pensarse que Pablo Baraona, que Juan Villarzú, que Andrés Sanfuentes, que Bruno Philippi, que Miguel Schweitzer eran meros "conscriptos"?

Hoy en día hay siete países, entre ellos Argentina, que tienen un sistema previsional copiado del chileno. ¿Quién creó eso en Chile? ¿Un conscripto? ¿Algún general?

Y el asunto importa. La pregunta es ¿por qué gente de esta calidad quiso colaborar con el régimen militar? ¿Cómo fue que lograron imprimirle un rumbo duradero y consistente al gobierno? ¿Por qué el general Pinochet decidió gobernar con ellos en lugar de hacerlo con otros?

⁶ José J. Brunner, "La participación de los centros académicos privados", *Estudios Públicos*, N° 19 (invierno 1985).

⁷ María Teresa Lladser, *Centros privados de investigación en ciencias sociales en Chile* (Academia de Humanismo Cristiano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1986).

⁸ Jeffrey Puryear, *Intellectuals and Chile's transition to democracy* (Johns Hopkins University Press, 1994).

h) Otro tema que aborda el libro: los frutos de la política económica. Sabemos que el país sigue siendo pobre y dependiente del cobre y algunas otras materias primas. Conocemos la vulnerabilidad de nuestra economía a las fluctuaciones internacionales. Sabemos que los mercados cambian y exigen ajustes dolorosos. Sabemos que la distribución de ingresos —que ya antes era mala— ha empeorado levemente, es decir, que Chile es hoy algo más desigual. Sabemos también que lo económico no es sino un aspecto de la vida entre otros, que una persona puede ser más rica y más infeliz, vivir más angustiada; en fin, sabemos que el dinero no logrará jamás erradicar el *taedium vitae*.

Con todo, veamos algunos números.

Desigualdad de ingresos: El veinte por ciento más pobre obtenía en 1960 el 6,5% del total del ingreso nacional. En 1970 ese 6,5% se transforma en un 5,7%. En 1996 ese 5,7% baja a un 4,7%⁹.

Sin embargo, eso no significa que los pobres sean hoy más pobres.

En efecto, según la Cepal el 10% más pobre entre 1987 y 1997 elevó sus ingresos en un 71% en términos reales. Ése es parte del auge del consumo.

El libro da una cifra de mortalidad infantil. En 1900, la mortalidad infantil en Chile era de 347 por cada mil nacidos. En 1950, todavía bajo el orden señorial, de cada mil niños morían 136. En los años sesenta morían más niños al nacer en Chile que Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En 1970, la cifra bajó de 136 a 79. En 1996 la cifra era 12 de cada mil. Es, junto con Cuba, la cifra más baja de toda América Latina.

La esperanza de vida aumentó de 27 años en 1900 a 75 años en 1999. (En EE.UU. era 47 en 1900 y hoy es 77)¹⁰.

Últimas cifras: en 1950 el PIB per cápita, corregido por el poder de compra, era de US\$3.540, en 1970 de US\$5.250 y en 1996 de US\$11.700. El PIB per cápita se multiplicó por seis en el siglo, y un 67,6% durante la última década¹¹.

Entonces, aquí ha pasado algo. Ha habido un cambio real en el nivel de vida de un sector muy amplio de la sociedad.

¿Importa esta cuestión? Desde luego que, por encima de todo, importa la vida de los millones de personas que este desarrollo económico ha hecho posible. Pero además importa porque desde los inicios del siglo XX

⁹ Datos de encuestas de empleo, Universidad de Chile.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadísticas, *Anuario de demografía*.

¹¹ PENN World Tables, versión 5.6., y Banco Mundial, *World Development Report* (1998). Cifras en US\$ 1996.

—y quizás algo antes— las grandes mayorías dejaron de pensar que la pobreza era una fatalidad, algo inevitable. La gente se convenció de que la pobreza, lejos de ser un destino fatal, era el producto de un sistema. A la vez de que existe un sistema capaz de erradicar la miseria.

Las luchas políticas del siglo que ha terminado están marcadas por la cuestión social, por la discusión acerca de los sistemas económicos. De no ser así la Guerra Fría, el socialismo, el comunismo, el capitalismo, en fin, el socialcristianismo y la reforma agraria habrían sido cuestiones meramente académicas o problemas interesantes sólo para las élites políticas. Creo que no habrían calado hondo si no se conectaran con la pobreza masiva y su carácter injusto; lo que sólo puede afirmarse si es obra de un sistema social modificable.

i) Una pregunta sobre la transición: ¿Por qué no se incorporó nada acerca del tema de la ley de amnistía a la reforma constitucional pactada en 1988 y plebiscitada en 1999? ¿Se discutió el tema? Si le entendí bien, Boeninger sostiene que hubo un acuerdo tácito. Pero eso es como dejar tácito en un pacto de compraventa el precio de la casa... ¿Por qué quedó tácito, por iniciativa de quién? ¿Se discutió eso en el seno de los negociadores de alguna de las partes? ¿Qué podemos averiguar de esto hoy?

¿A qué aspira Alfredo Jocelyn-Holt en este libro? ¿Qué nos propone? Un liberalismo moderado, un liberalismo equilibrado, dice. Busca un liberalismo tolerante, democrático. Que entronque con el del 'Antiguo Régimen', pero sin ser pura nostalgia.

Propone, sobre todo, que intentemos aceptar lo que somos, que no nos hagamos pedazos por un llegar a ser que reniega de lo real. Hay hacia el final del libro un llamado al realismo, que no es lo mismo que el oportunismo.

Este anhelo, esta voluntad de aceptar lo que somos, es esencial a lo que el autor plantea y hace que uno descubra retrospectivamente el rumbo de todo el libro. Lo que aquí se critica es la impostura. Lo que se busca es lo genuino. Esa búsqueda es la que le da sentido a la libertad. Y con este libro Alfredo Jocelyn-Holt da pruebas, una vez más, de ser un espíritu libre. □

MEMORÁNDUM SOBRE LA ECONOMÍA CHILENA

Arnold Harberger

Este es un memorándum inédito que escribió el profesor Arnold C. Harberger en 1956, durante su segunda visita a Chile. Se trata de un diagnóstico notable de la situación de la economía chilena de ese momento.

Entre otros temas, se refiere a las fuertes distorsiones en los precios de los bienes, a la ausencia de correspondencia entre la asignación de los créditos bancarios y la productividad de los proyectos, a la fuerte monopolización de los mercados inducida por la política comercial proteccionista, a las ineficiencias en los procesos productivos creadas por esta misma política, a los problemas de la seguridad social y a las dificultades para controlar la inflación.

En suma, se trata de un documento valiosísimo para entender cuál fue el punto de partida de las grandes transformaciones económicas que, después de varios intentos sucesivos, fructifican finalmente durante el régimen militar.

ARNOLD C. HARBERGER. Profesor de Economía, Universidad de California, Los Ángeles (UCLA) y Profesor Emérito, Universidad de Chicago. Director del Consejo Asesor del Institute for Policy Reform, Washington DC.

Este es el comienzo de un reportaje informal acerca de algunas de mis actividades e impresiones en Chile. Está dirigido principalmente a mis colegas y amigos de la Universidad de Chicago, y puede considerarse como la carta que me habría gustado escribirle a cada uno de ellos durante mi estadía aquí. Lo más probable es que sea poco hilada, ya que la estaré escribiendo en mis ratos libres, empezando hoy día (17 de agosto), y la continuaré durante casi un mes.

Mi primera impresión al llegar a Santiago después de un año de ausencia estaba prevista; durante este período, la inflación de 100% al año que caracterizaba esta economía en los años anteriores se había detenido (o por lo menos se había reducido el ritmo en forma considerable). El complicado sistema de cambios internacionales (los que el año pasado iban de 110 a 625 pesos por dólar, dependiendo de la categoría de las importaciones o exportaciones), se había reemplazado, en esencia, por un solo tipo de cambio. (En efecto, hay un cambio de alrededor de 500 pesos por dólar para la mayoría de las transacciones y un mercado negro con un tipo de cambio de alrededor de 520 pesos (por lo que la diferencia es muy pequeña). A sólo 4 ó 5 artículos —azúcar, té, parafina, yerba mate y tal vez otro— se les aplica un tipo de cambio preferencial de 300 pesos por dólar, y los importadores de estos artículos tienen que comprar sus dólares siguiendo los cauces normales y, después de esto, solicitar al gobierno un subsidio por la diferencia entre el tipo de cambio 300 y el que efectivamente pagaron, lo que tiene la ventaja de mantener el subsidio como una cosa evidente.

Sería completamente erróneo, sin embargo, pensar que aquí rige algo semejante a un comercio libre. Los tipos de cambio libre y el comercio libre son dos cosas bastante diferentes. Mi Ford del 1950, que vale más o menos 500 dólares en Chicago, podría venderse por más o menos 1.600 dólares aquí. Un buen refrigerador norteamericano con un compartimiento congelador, por ejemplo, que en los EE. UU. vale aproximadamente 250 dólares, costaría aquí cerca de 1.000 dólares, y los aparatos de radio tienen más o menos 2,5 a 3 veces el precio que tienen en los EE. UU. Esto es consecuencia, en parte, de los derechos aduaneros y en parte de las francas prohibiciones para importar estos bienes u otros similares. Se oye decir que la situación ha mejorado respecto de otros bienes importados desde que Arica (en el extremo norte) y Punta Arenas (en el extremo sur) se hicieron puertos libres. Ha habido un comercio de contrabando bastante activo de bienes fácilmente transportables entre Arica y Santiago, hacia donde el transporte camionero es más fácil que hacia Punta Arenas. Sin embargo, es

claro, por lo que muestran las relaciones de precios, que el contrabando es algo reducido en comparación con el mercado total.

Otra manera interesante de interpretar los precios relativamente altos de los bienes durables es la muy baja tasa de depreciación. Un buen auto americano de 1941 se vendería aun por US\$ 900, y uno de modelo 1928 puede tener un precio de US\$ 300 ó más. En los EE. UU. la mayoría de los autos tan viejos como éstos se habrían descuartizado y vendido como fierro viejo. Uno ve aquí una verdadera posibilidad de esta economía para capitalizar las diferencias en las tasas de depreciación importando bienes durables servibles desde los EE. UU. a un precio muy bajo en dólares. Me dio mucho gusto oír que el nuevo sistema de impuestos tiene tarifas graduadas para la importación de automóviles, dependiendo éstas de su costo, pero me impresionó sobremanera cuando se me dijo que este sistema se aplicaba sólo a los autos nuevos y que la importación de autos usados efectivamente aún estaba prohibida por una cláusula que basa el impuesto en el precio del auto cuando era nuevo.

Al sobreprecio de los bienes durables corresponde un precio artificialmente bajo de bienes subsidiados —todos componentes básicos del estándar de vida. Pero la importancia actual de los subsidios es pequeña comparada con años anteriores. Por un largo tiempo Chile ha importado trigo de la Argentina, a un precio tan bajo que la producción de trigo en Chile fue prácticamente sofocada. Lo mismo es cierto respecto de la carne, aunque en menor grado. Con la amalgamación y la liberación de los tipos de cambio, mucha gente se sorprendió al descubrir que la producción local estaba ahora en condiciones de competir con la producción argentina, ya que, por la larga experiencia de importaciones subsidiadas se tenía antes la impresión de que los productos argentinos eran realmente más baratos que los chilenos.

Todos los viajeros que vienen a un país de bajos ingresos se sorprenden de los precios de los servicios, y yo no fui una excepción. He pagado tan poco como 15 centavos por un corte de pelo (en los EE. UU. cuesta US\$ 1,25), y el precio de las carreras de taxi, a pesar del alto costo de los autos, es de alrededor de 20 centavos la milla, la mitad o menos de lo que cuesta en los EE. UU. Las comidas en los restaurantes son algo más baratas que en los EE.UU., pero algo menos que lo que uno esperaría. Un buen almuerzo con una media botella de vino es probable que cueste alrededor de US\$ 1,25, y una buena comida llega a US\$ 2,00. En parte esto se explica por el hecho de haber muchos mozos y sirvientes. Por lo tanto uno adquiere mejor servicio que por una comida más barata. Uno puede fácilmente adquirir los servicios de una empleada o una mujer para que le haga

el aseo por un dólar al día —y esto es aún un poco alto. (En las grandes ciudades del norte de los EE. UU. el sueldo por hora de las empleadas domésticas es de US\$ 1,00.)

Los impuestos son bastante distintos que en EE. UU. Buenos licores locales (brandy, pisco, gin, etc.) cuestan alrededor de un dólar la botella, más o menos un tercio del precio que en los EE. UU., y uno puede adquirir licores bastante adecuados por 40 centavos la botella. Los cigarrillos tienen precios que van desde 5 ¢ hasta 20 ¢ por cajetilla, comparados con 25 ¢ en los EE. UU., pero los de acá también son productos locales.

Son los bienes durables los que se consideran como vicios aquí. Una ganga notable es el servicio telefónico. Si es que tiene la suerte de conseguir un teléfono, usted paga alrededor de US\$ 2,00 al mes por servicio ilimitado, y en los teléfonos públicos es de 1 ¢ por llamada. En los EE. UU. el costo mensual de un teléfono sería de alrededor de US\$ 6,00 y cada llamada desde un teléfono público cuesta 10 ¢. Estas tarifas son totalmente irreales: reflejan un retraso por parte de las autoridades reguladoras de tarifas respecto de la inflación y representan una verdadera expropiación para los inversionistas en la industria telefónica. Esta última tiene muy poco incentivo para expandirse, haciéndolo sólo bajo amenazas de una mayor intervención por parte del gobierno. Como resultado, es común oír decir que una persona no se compra una casa, sino que un teléfono con una casa construida alrededor.

Los pasajes de ferrocarril también son muy baratos, pero la mayoría del servicio del ferrocarril está en manos del Estado, así que no se perjudican los bienes privados. En cambio uno observa un continuo déficit en el presupuesto de los FF. CC., que refleja la imposibilidad de cubrir sólo los costos de operación con las tarifas vigentes. El equipo de los ferrocarriles es, en su mayoría, antiguo. He oído un argumento bastante interesante para justificar el subsidio del transporte, a saber, que crea un sentido de cohesión dentro del país; pero es difícil justificar a base de esto las tarifas de las micros [buses urbanos] y los trolleys de 2 ¢ y 3 ¢ el recorrido, comparadas con 15 ¢ a 20 ¢ en los EE. UU. El servicio de buses es bastante bueno, con muchas máquinas modernas que fluctúan entre modelos nuevos y de 15 años de edad. En las horas de aglomeración es muy difícil tomar un bus, y aun la mitad de aquellos pasajeros con suerte tiene que viajar de pie. Existen, sin embargo, pequeños buses privados que cobran tarifas más altas —4 ó 5 ¢— que capitalizan a base de la aglomeración de los pasajeros en las horas de apuro.

Al hablar de las horas de aglomeración me viene a la mente la curiosa organización del día de trabajo. La gente llega a trabajar entre las 8

y las 9 de la mañana, pero almuerzan desde la una hasta casi las cuatro. Como resultado, los negocios se mantienen activos hasta las 7 u 8 de la noche. La mayoría de la gente almuerza, lo que crea un problema al transporte municipal entre la 1 y las 4 de la tarde. Se come a las nueve como mínimo. Una vez, hace unos años, se hizo el intento de adaptarse a los horarios de los EE. UU., pero hubo que abandonarlo debido, en parte, a que la gente en realidad prefiere el horario antiguo y, en parte, a que las facilidades para almorzar en restaurantes del centro no son adecuadas para abastecer al gran número de personas que a esa hora demandan servicio. (El sistema se abandonó, en general, mucho antes que aparecieran las nuevas facilidades de atención en los restaurantes.) Algunas empresas y organismos de gobierno mantuvieron el sistema americano y, en estos casos, ha sido común que los empleados realizaran otros trabajos entre las 3 ó 4 a 7 u 8 P.M. Los entretenimientos ordinarios y vida cultural (conciertos, comedias, etc.), que en los EE. UU. se llevan a efecto después de comida, se efectúan en Chile entre las 7 y las 9 P. M. Los teatros venden asientos reservados para las funciones —un precio alto es de 25 ¢ la entrada. Los precios en los cines varían con la hora del día. La mayoría de las películas son norteamericanas o inglesas, con subtítulos en castellano. No hay una compañía local productora de películas, pero se importan películas en castellano desde Argentina y México.

El nivel de vida cultural es alto. Siempre hay media docena o más de obras de teatro representándose, y por lo menos un concierto, ballet o recital en el día. Las entradas para funciones de artistas locales son baratas (US\$ 1,00 más o menos por un buen asiento), pero las funciones con artistas extranjeros son frecuentemente bastante caras (US\$ 5 por un buen asiento). No hay televisión, pero sí por lo menos 10 emisoras de radio locales, que proveen un más que amplio programa de propaganda, pero también una cantidad bastante apropiada de buena música, tanto popular como clásica, extranjera como local.

La primera cosa que traté de hacer al llegar fue hacerme una idea del mercado de trabajo local. El grado que alcanzan las diversas formas de protección que aquí se entregan se puede justificar, si es que se puede, sólo asumiendo que los recursos son bastante inmóviles entre las industrias, de manera que la protección funciona como un plan de traslado de ingresos. Mi idea era que las estadísticas mostrarían que los salarios para un tipo dado de trabajo serían los mismos entre industrias y que se mantenían más o menos iguales por un largo tiempo, a pesar de los grandes cambios en la composición industrial del trabajo. La hipótesis alternativa que tenía en mente era una clara tendencia por parte de las industrias crecientes a

verse obligadas a aumentar los salarios reales con el objeto de atraer nueva fuerza de trabajo. Ninguna de las hipótesis se cumplieron muy bien. A través del tiempo, los salarios relativos en una industria cualquiera dada variaron en un rango de entre 30% a 50%, pero estas variaciones en salarios relativos no tenían correspondencia con las variaciones en el empleo relativo. Algunas veces hubo una tendencia en los salarios relativos, explicable por la creciente mecanización, pero con bastante frecuencia las variaciones en salarios reales fueron grandes y erráticas, reflejando Dios sabe qué.

Traté de tomar en cuenta: a) las regiones, y b) proporción de mujeres. El ajuste regional se consiguió al reducir el área investigada a sólo Valparaíso y Santiago, y dentro de esta región se hizo un intento de ajustar los salarios relativos de una serie de industrias a sus respectivas proporciones de mujeres. El ajuste que relacionaba estas dos variables fue de signo negativo en todos los años examinados, pero resulta terriblemente malo. El problema de explicar las diferencias de salarios entre las industrias y las variaciones a través del tiempo en los salarios relativos pagados por cualquier industria dada, se mantenía. Parte de esta diferencia puede deberse a diferencias de habilidad. En las estadísticas que existen, la única clasificación de habilidad que hay es la de empleados y obreros, y los empleados son los trabajadores de cuello blanco. Mis datos se redujeron exclusivamente a obreros, pero no pude hacer una clasificación mayor de habilidades. Parte de las diferencias se deben también, indudablemente, a diferencias en los métodos de contabilidad de las industrias. Con métodos de contabilidad quiero decir las diferencias entre las cuentas con que se llevan los pagos de salarios. Los datos que tenemos provienen de los pagos de seguridad social, y éstos están relacionados con salarios monetarios nominales. Además, hay una serie de beneficios disimulados, que van desde bonificaciones de pascua hasta casa gratis; estos beneficios varían considerablemente de industria a industria. Por ejemplo, en la región de Concepción, la fundición de acero paga a un obrero común un salario en dinero cercano a los US\$ 60 al mes, y vende casas a sus obreros en condiciones razonablemente favorables, aunque no con la ayuda de un subsidio; los trabajadores pagan el gas, electricidad, combustible, reparaciones, etc. En la misma región, una de las minas de carbón —Lota— paga un salario en dinero de más o menos 30 dólares al mes por el trabajo común, pero provee a sus trabajadores de casa gratis, electricidad, combustible, etc. Otro efecto de esta dificultad emerge de las cifras de salarios reales publicadas. El índice oficial de salarios reales se basa en el año 1937, y llegó a 207 en 1950, pero disminuyó a 140 en diciembre de 1953. Al conversar aquí con

la gente hay acuerdo unánime en que esta baja de 1950-1953 es en gran parte ficticia; se dice que un aumento en las políticas de seguridad social en 1951 tuvo como resultado que una mayor proporción del salario total cayera bajo la clasificación de salario en especies, que no son parte de la base sobre la cual se computan las contribuciones para la seguridad social.

Esta experiencia me lleva a recomendar que un proyecto que valdría la pena ejecutar sería el de hacer un esfuerzo para obtener series de tiempo de salarios reales por industrias, en que salario se define como el pago total en vez de salarios nominales pagados. Aquí es posible conseguir una muestra bastante buena de empresas con relativamente poco esfuerzo. Sospecho que una serie de índices bastante buenos de salarios reales en, digamos, diez industrias diferentes podría hacerse desde más o menos el año 1930. Incidentalmente, toda la evidencia informal que me ha sido posible acumular, preguntando a las fábricas el salario que de hecho pagan por distintos tipos de trabajo y qué beneficios ocultos se ofrecen, me lleva a creer que el mercado de trabajo funciona bastante bien aquí y que las variaciones entre los salarios nominales pagados, que se revela en las estadísticas que he examinado, reflejan en gran parte diferentes beneficios ocultos (no monetarios directos). Hay, sin embargo, algunas cosas raras en el mercado de trabajo. Por ejemplo, las minas de cobre americanas pagan salarios mucho más altos que cualquier otra industria, y la industria del acero paga salarios algo mayores que los de otras industrias. En el caso del acero, hay 2.500 solicitudes para trabajar en el momento, en comparación con una capacidad de trabajo de 5.000 hombres. Es probable que las compañías de acero puedan elegir entre sus solicitudes a los trabajadores cuya eficiencia justifique su salario superior. Sin embargo, la gente del acero me dijo que su equipo de trabajadores no es de una calidad, en promedio, tan alta como la de los recién llegados —muchos de los trabajadores actuales son lastres del período cuando la industria estaba recién empezando. El caso del cobre encierra relaciones políticas entre el gobierno y las compañías. Me sorprendió, por ejemplo, al hacer una visita a una nueva mina en el área de Santiago, encontrarme con que la operación planeada era de gran ahorro de mano de obra. Pregunté: ‘¿Por qué ahorrar mano de obra cuando ésta es tan barata?’ El gerente me contestó que las ‘molestias’ aumentaban con la fuerza de trabajo, significando esto: huelgas, presiones enormes que alcanzan importancia política, etc. Las compañías de cobre prefieren pagar salarios más altos que el promedio y conducir las operaciones productivas con menos mano de obra y más capital que lo que económicamente parece estar bien, con el objeto de evitar conflictos de trabajo periódicos y costosos.

Creí, por un tiempo, que el sistema de seguridad social podría ser un impedimento serio de la movilidad de la mano de obra. Pero ahora he llegado a creer que no lo es. El sistema de seguro social empezó alrededor de 1924, con más o menos un 10% de contribución de los salarios brutos, y se ha expandido hasta el punto que ahora toma entre 1/4 a 1/2 del salario bruto de los trabajadores. Los beneficios incluyen seguros de vida, retiro, médico y facilidades de crédito para los trabajadores. Por un largo tiempo el beneficio principal fue la facilidad de crédito, ya que un préstamo hipotecario a largo plazo constituía casi un regalo. Estos préstamos fueron —y aún son— racionados, en parte en base a la necesidad objetiva, número de hijos, etc., y en parte en base al tiempo de afiliación. Este último requisito puede ser impedimento a la movilidad de la mano de obra, debido a que los trabajadores se afilian, según el giro de la empresa, a alguna de las diferentes cajas (bancarias, de empleados fiscales, empleados particulares, militares, carabineros, etc.). Aunque un trabajador que cambia su lugar de trabajo y su caja puede transferir sus fondos acumulados, derechos médicos, etc., no puede transferir su antigüedad en la lista de prioridades de solicitudes para préstamos hipotecarios. La gravedad de este impedimento está limitada por el amplio respaldo de las cajas. La mayoría de los empleados de la industria privada, por ejemplo, está en una sola caja, y pueden moverse lo que quieran dentro del sector privado sin pérdidas.

Actualmente el beneficio de retiro es mayor que lo que era en el pasado, debido a la introducción de un plan con escalas en la estructura de beneficios de retiro. Donde previamente el beneficio de retiro de un trabajador se basaba en sus contribuciones pasadas, calculado a base de pesos en pérdida constante de valor real, los beneficios distribuidos en cualquier año dado representan ahora una división de las contribuciones actualmente recolectadas de los miembros de la caja.

El mercado de capitales es aquí bastante desarrollado, por lo menos a los ojos de uno que ha oído lamentos por la ausencia de mercados de capital en los países ‘subdesarrollados’. El mercado de valores tiene transacciones diarias de más de 300 diferentes emisiones de acciones y bonos y las transacciones son bastante activas. En 1955, por ejemplo, el total de transacciones en la Bolsa fue alrededor de 50 mil millones de pesos (más de US\$ 100 millones de dólares). Mi estimación aproximada del valor de las transacciones de un día en la Bolsa de Nueva York es más o menos la misma, y la economía de los EE. UU. es por lo menos cien veces mayor, en términos de ingresos generados, que la economía chilena, de manera que Chile tiene, en relación a su ingreso nacional, algo que se acerca a la mitad del mercado de capital de los EE. UU.

Sin embargo, hay imperfecciones en el mercado de capital, las que hacen parecer muy pequeñas las de los EE. UU. A través de los años de inflación constante, la tasa de interés cobrada por los bancos fue controlada y los beneficiarios de estos préstamos recibieron, en términos reales, un subsidio de distintas magnitudes. A pesar del hecho de que la mantención de tasas de interés bajas afectó al Banco Central, el que soportó la inflación mediante el siempre creciente redescuento, la demanda de préstamos a estas tasas excedieron en mucho a la oferta. Surgió una especie de mercado libre de crédito, en el cual los solicitantes necesitados podían obtener fondos fuera del cauce normal de los bancos. No tenemos aún ninguna estimación respecto a la magnitud de este mercado libre, ni tampoco hemos tratado de indagar todos los canales a través de los cuales puede haber funcionado (éste sería un buen tema para investigar). Sin embargo, hemos tratado de obtener un indicio de las tasas de interés del mercado libre de dos maneras*:

Primero tomamos las diferencias entre los precios corrientes y los futuros en el mercado de valores. Los precios futuros en cualquier tiempo se cotizan sólo para dos fechas —digamos octubre 1 y octubre 22. Estas fechas están repartidas por el calendario más o menos a unos 22 días de diferencia. La fecha más cercana se llama Mala y la siguiente se llama Próxima. Por lo tanto, en general, la próxima se encuentra a 33 días de distancia. La diferencia entre el precio de hoy y el precio de la próxima refleja el juicio del mercado del costo de tener dinero en vez de acciones o valores. Cuando uno compra a la próxima, uno no paga al momento, pero debe depositar en vez algunos valores como garantía de pago. Por lo tanto, una persona o firma con una cartera amplia de valores puede efectivamente conseguir dinero en calidad de 'préstamos' por el hecho de vender algunas de sus acciones, comprándolas nuevamente a la próxima, siempre que las acciones restantes sean suficientes para cubrir la garantía necesaria. Aunque esta transacción no se hace generalmente, la tasa de interés implícita en los precios del mercado no puede ser muy distinta de la tasa de interés en el mercado libre. Hemos estado confeccionando, de acuerdo con esto, una serie de tasas de interés en el mercado de valores basada en estas diferencias. Es una serie mensual basada en los datos de la semana de cada mes que incluye el día 15. Para cada día de esa semana y para alrededor de 10 acciones que se transan activamente, se encuentra la mediana del precio y la mediana del precio de la próxima (de hecho, se estima después de estu-

* N. del E.: No se pudieron conseguir las tablas que acompañaban la descripción que sigue. Se decidió, sin embargo, no excluir del documento esta sección descriptiva porque pensamos que ella revela la forma en que había que hacer economía en esa época.

diar los precios a los cuales se transaron durante el día). Esto lo hacemos para ahorrar tiempo, ya que sería muy pesado calcular una medida diaria precisa de datos en que figura cada transacción separada. Los márgenes de transacciones de un valor dado dentro de un día dado son muy pequeños. Entonces, de cada uno de los valores se encuentra la mediana de los precios corrientes y la mediana de los precios para la próxima, y luego se calcula la razón entre el precio medio de la próxima y el precio mediano corriente. La mediana de estas razones se usa para calcular la tasa de interés que llamamos tasa de interés implícita del mercado de valores, y después se convierte esta tasa de interés a una base de 30 días.

Espero que estos datos sean de utilidad para estudios en los que se requieren las tasas de interés en el mercado libre, y también para probar las hipótesis acerca de cómo se forman las expectativas de inflación. No hemos hecho ningún esfuerzo serio en el sentido de analizar la tasa de interés del mercado de valores como un indicador del ritmo futuro de inflación, pero una comparación ligera entre la tasa de interés y la serie de cambios en los precios al por mayor y los cambios en los precios en el mercado de valores revela que las predicciones obtenidas de las tasas de interés están lejos de ser perfectas. No he intentado ajustar una función de expectativas del tipo de Friedman a estos datos, pero su aplicación está naturalmente sugerida.

Un aspecto desventajoso de la tasa de interés del mercado de valores como un pronosticador de la inflación es que se trata de tasa de muy corto plazo. Ya que hay un mercado libre de bonos, existe evidentemente una posibilidad de obtener las expectativas a largo plazo del mercado respecto a la inflación a base de las cotizaciones de los bonos. Mi idea original fue calcular, para cada mes o trimestre, tablas de tasas de interés a través de los distintos plazos reflejados en el mercado de bonos. Esto se basaría, por supuesto, en los precios de los bonos de distinto plazo. Desgraciadamente no hay cotizaciones separadas para bonos de distinto vencimiento. La dificultad de aplicar esta idea aquí es que aunque una compañía pueda tener 10 emisiones distintas de bonos, las cotizaciones que aparecen en los diarios y en las estadísticas de la Bolsa no hacen distinción entre ellos. Pude encontrar sólo una compañía cuyos bonos en su totalidad tenían el mismo plazo. Ésta es la Compañía General de Electricidad Industrial, y la fecha de los bonos es 1975. Aun una comparación muy somera de las tasas de interés de estos bonos con aquellas derivadas de los datos del mercado de valores y con el ritmo de inflación nos revela que era una inversión muy mala comprar bonos en los últimos años. El mercado de bonos es muy pequeño y, al parecer, la oferta existente de bonos es racionada para aquellas personas

que están más deseosas de tener bonos. Los mismos corredores de la Bolsa tratan de convencer a sus clientes de no comprar bonos, así es que son sólo los verdaderos aficionados a los bonos los que entran en el mercado. Parecería, a primera vista, que emitir bonos sería un buen negocio para cualquier compañía, y puedo explicar la ausencia de una oferta mayor de bonos sólo en términos de: a) lo reducido del mercado para la emisión de una firma determinada, y b) la oportunidad que tiene cualquier compañía de financiarse por medio del crédito bancario en condiciones aún más favorables que aquellas existentes en el mercado de bonos.

Hemos discutido bastante en Chicago acerca del rendimiento del capital humano, y aunque los datos aquí no permiten un estudio preciso de este mercado, hay disponibles algunas cifras aproximadas. Un buen dactilógrafo y mecanógrafo, con educación secundaria y con dominio absoluto del inglés, recibirá un sueldo mensual, incluyendo los pagos de seguridad social, de US\$ 80 a US\$ 100. Un universitario recién graduado, por otro lado, recibirá un sueldo entre US\$ 130 y US\$ 150, mientras que uno con entrenamiento avanzado en el exterior recibirá más de US\$ 300. Profesionales de primera clase reciben US\$ 500 y más. El retorno real del capital físico parece ser también bastante alto. Alrededor de la mitad del ingreso de la economía lo representa el ingreso del capital, y las estimaciones disponibles acerca de la existencia de capital lo calculan en alrededor del doble del producto nacional. Así, una estimación aproximada es que el retorno neto real del capital alcanza alrededor de 25%. Esta estimación puede compararse con la de 9% en los EE. UU., que se obtiene de la misma manera. Las visitas a firmas comerciales también me sugirieron que la productividad marginal del capital es alta. Por ejemplo, el programa de expansión planificado por una de las compañías de salitre se dice que consiste casi exclusivamente de proyectos de los cuales se espera que paguen sus costos en 2 años. El retorno del capital está, en parte, relacionado con el cambio tecnológico, esto es, en la mayoría de los casos, con un retorno muy alto, va implícito un cambio fundamental de técnicas. En el caso del salitre, lo que lleva implícito es la introducción de un proceso de evaporación solar y una diversificación de la firma a la producción de sulfatos como una especie de subproducto.

Para darnos cuenta de la diferencia entre los niveles tecnológicos y de eficiencia entre Chile y los EE. UU. tendríamos que ver qué es lo que sucedería si se aplicara a la economía chilena la función de producción Cobb-Douglas, que 'explica' ampliamente la capacidad productiva de los EE. UU. La respuesta sería que Chile llegaría a casi duplicar su producción actual de bienes y servicios. Una gran parte de la diferencia, por supuesto,

proviene del nivel general inferior de educación y de eficiencia productiva de la fuerza de trabajo de Chile, pero aun considerando el caso de que un trabajador chileno sea la mitad de eficiente que uno de los EE. UU., el resultado sería que la producción de Chile podría aumentar en un tercio o más, si su organización de producción fuera tan efectiva como aquella de los EE. UU.

Las causas principales de la ineficiencia productiva de Chile provienen, en mi concepto, mucho más de las políticas gubernamentales que de administración deficiente de las empresas mismas. Consideremos primero el mercado interno de capitales. Si este mercado funcionara libremente, fijándose las tasas de interés en función de la oferta y demanda de fondos, puede uno suponer razonablemente que sólo los mejores proyectos se llevarían a efecto. Sin embargo, cuando los fondos disponibles para inversiones se distribuyen por los bancos a tasas de interés que pueden ser aun negativas en términos reales (tal como han sido en los últimos años), es mucho menos probable que se lleven a cabo los mejores proyectos. Todos en la economía tratan de obtener crédito bancario, y mucho del tiempo y esfuerzo que se debería haber empleado en elegir el mejor proyecto se ha empleado en desarrollar nuevas formas de créditos. Los hombres de negocios sabían, en general, que una vez que tuvieran crédito bancario podrían obtener una buena utilidad aun guardando artículos por el tiempo de su préstamo. Si, por ejemplo, los precios suben 50% al año y si uno tiene que pagar sólo 20% de interés, hay una ganancia real de 30% adherida al crédito bancario, aun tratándose de una inversión 'no productiva'. Aunque cualquier hombre de negocios preferiría siempre una inversión productiva a una no productiva, los bancos no tienen ningún incentivo especial para racionar sus créditos disponibles entre los hombres de negocios de acuerdo a su productividad. Al efecto, el interés principal de los banqueros, cuando tienen que prestar a una tasa de interés controlada, se encuentra en la seguridad de su préstamo, y en un período de inflación rápida tal como el experimentado por Chile, la seguridad de casi cualquier préstamo es incuestionable. Claro está que si durante la inflación la tasa de interés cobrada por los bancos hubiera sido una de mercado libre, los banqueros habrían tenido un fuerte incentivo para cobrar una tasa de interés lo más alta posible, y la distribución de los fondos de inversión indudablemente hubiera sido mejor. (Una política de tasas de interés libre sería óptima si fuera unida a un impuesto sobre los pagos de intereses, con el objeto de evitar que los bancos obtengan utilidades fantásticas por la inflación. Pero aún sin dicho impuesto, esta política no habría sido mala, ya que las utilidades inflacionarias que obtendrían los bancos bajo una tasa libre, las obtendrían

de hecho los que pidieran prestado bajo la política de tasas controladas. Por lo tanto, por el hecho de cambiar una política de control por una de libertad no se crearía una suma de utilidades no ganadas en base de productividad real, pero sencillamente trasladaría esta cantidad de manos de los hombres de negocios a los banqueros, mientras que al mismo tiempo mejoraría la distribución de los fondos disponibles para inversión.)

Una segunda fuente de ineficiencia en el proceso de inversiones es el sistema de seguridad social. Los fondos de seguridad social, los que ahora controlan alrededor del 30% de los salarios de la economía, son el equivalente de las compañías de seguro en los EE. UU. Las compañías de seguro deben luchar por sus negocios, y por lo tanto tienen un fuerte incentivo financiero para perseguir buenas políticas de inversión. Las cajas de Chile, por otra parte, no compiten entre ellas por el derecho de asegurar trabajadores. Se dice, por parte de casi todos los chilenos, que la administración de la mayoría de los fondos ha sido poco sabia en relación con las políticas de inversión; pero la causa del problema y su solución por medio del mercado no es reconocida ampliamente.

Las cajas invierten por su cuenta sólo una parte del dinero disponible; como lo dije anteriormente, ponen a disposición de sus asegurados la mayor parte del dinero en calidad de préstamos hipotecarios. Desde el punto de vista de cualquier asegurado, el préstamo hipotecario es una gran cosa, aun cuando no se construyera su casa si es que tuviera control total sobre su participación de los recursos de la caja. Para el asegurado, el préstamo hipotecario constituye prácticamente un regalo, pero si es que tuviera los fondos él mismo, podría quizás invertirlos en algo que le rindiera 10% o más en términos reales y se daría cuenta que edificar una casa significaba un gran sacrificio en términos de ingresos o rentas futuras reales. En una economía donde el interés del capital es tan alto como en Chile, las casas deberían ser muy caras y, además, una cosa en que la gente corriente trataría de economizar esmeradamente con el objeto de dejar fondos libres para ganar la tasa de interés altísima que prevalecería en un mercado libre. No tengo duda alguna de que una fracción excesiva del total de recursos para inversión se ha dedicado a la construcción de viviendas en Chile, y que en gran parte es responsable de esto el sistema de seguro social.

Ya he mencionado la política de importación de trigo y carne a precios subsidiados, que dañó gravemente el desarrollo de la agricultura chilena. Asimismo, ha habido un control de precios dentro del país sobre ciertos productos agrícolas, tales como leche, aceite vegetal, huevos y mantequilla, que ha producido efectos similares. Ahora se está terminando con estos controles.

La causa más sutil de la mala asignación de los recursos es la política de comercio exterior del país. Hasta hace poco, los tipos de cambios extranjeros que se aplicaban a distintos productos variaban en la proporción de 1 a 6, y a los productos en que Chile tiene la mayor ventaja comparativa, tales como cobre y salitre, se les aplicaban los tipos de cambio más desfavorables. Ahora esto ha cambiado. Nuevas leyes proveen un plan de incentivos en la industria del cobre, por el cual los aumentos de producción se gravan en forma progresivamente decreciente, y en cuanto a los tributos de la industria del salitre, se grava ahora en base a las utilidades en vez de la producción. Aún hay arrastres del sistema de tipos de cambios múltiples en el caso del cobre, pero están condenados a desaparecer muy luego. Es así como los cambios recientes de política económica han eliminado muchas influencias que desfiguraban la estructura de precios. Lo que aún existe es el sistema amplio de tarifas proteccionistas de muchas industrias locales, y la franca prohibición de importar ciertos productos. Se encuentra uno con que en Chile está muy difundida la idea de que la protección aduanera es necesaria —que sin protección las industrias locales agonizarían poco a poco y morirían. Este sentimiento es apoyado por cifras —se le dice a uno que el producto correspondiente de los EE.UU. costaría, puesto en Chile, un 20% menos; en otra, que el producto alemán correspondiente costaría un 25% menos, etc. Hay sólo muy pocas industrias cuyos gerentes opinan que podrían sobrevivir sin protección. Pero siempre surge la pregunta, ¿hasta qué punto debe llevarse la protección? Ve uno inmediatamente la posibilidad de que una industria eficiente y conveniente pueda protegerse con una tarifa de 20%, mientras que una ineficiente o inconveniente pueda sobrevivir y prosperar protegida por una prohibición de importación. Las tarifas y las prohibiciones son, a su vez, objeto de decisiones legislativas y administrativas, las que rara vez tienen base en la realidad económica. (Me acuerdo de que, no hace muchos años, se le exigió a la más eficiente de las dos minas mayores de carbón pagar una cierta parte de sus entradas a la menos eficiente, con el objeto de permitirle sobrevivir dentro del régimen imperante de control de precios. Una situación parecida puede ocurrir fácilmente en el campo del comercio internacional y creo que ha sucedido hasta cierto punto.)

La primera reacción que uno experimenta al oír que todos necesitan protección es concluir que ninguna de las industrias vale realmente la pena para Chile. La creencia de que puede suceder una verdadera desindustrialización al hacer libre el comercio es, a mi parecer, la verdadera razón de por qué tantos chilenos creen que la protección es necesaria. A mi juicio, la conclusión es completamente falsa. Algunos chilenos, cuando se les pre-

gunta qué es lo que sucedería si se abolieran las restricciones al comercio, expresan que la alteración en el sistema de cambios subiría el tipo de cambio de \$500 a \$ 1.000 por dólar. He aquí la clave para el problema de la protección. A medida que sube, el tipo de cambio 'protegerá' a más y más industrias locales y seguramente convertirá a algunas en industrias exportadoras. Protegerá, además, en primer lugar a las que están en mejores condiciones competitivas y excluirá solamente a aquellas en las peores posiciones competitivas. Durante mis visitas a industrias, me hice el propósito de preguntarle a cada una con qué tipo de cambio podría sobrevivir la compañía. Las respuestas fueron variadas, pero la mayoría coincidieron en que creían poder competir con las importaciones libres a un tipo de cambio alrededor de \$ 700 por dólar. Algunas empresas, incluyendo la industria de acero, creyeron que podrían desarrollar un mercado de exportación considerable con ese tipo de cambio. Por lo cual concluyo que es muy poco probable que una política de comercio libre dé por resultado un tipo de cambio superior a \$ 700 por dólar, siempre que se detenga la inflación interna. Se dejarían libres recursos ocupados en industrias esencialmente inconvenientes para esta economía, pero existiría una nueva demanda de recursos por parte de las industrias exportadoras que se desarrollarían con un tipo de cambio más alto.

En forma concisa, mi proposición es la siguiente: Chile tiene ahora un tipo de cambio libre, en el sentido que el gobierno permite que el tipo de cambio se establezca esencialmente por la oferta y demanda del mercado. Pero las tarifas y las prohibiciones sobre las importaciones operan de una manera que aleja a los compradores del mercado. Por lo tanto, el tipo de cambio resultante es mucho menor que el que resultaría sin el empleo de tarifas y prohibiciones. Con este tipo de cambio ficticiamente bajo, muchas industrias se encuentran imposibilitadas de competir en el mercado mundial, aunque de hecho su posición competitiva es muy poderosa. El sistema existente de tarifas y prohibiciones *ad hoc* protege algunas industrias que necesitarían un tipo de cambio de \$ 1.000 o más para sobrevivir en un mercado libre, mientras que el tipo de cambio ficticiamente bajo que resulta debido al sistema actual no permite el desarrollo de industrias exportadoras que podrían tener brillantes resultados a un tipo de cambio de \$ 700. No es difícil darse cuenta de que un traslado de recursos entre estos dos tipos de industrias podría aumentar la capacidad productiva de los actuales recursos en un 30%.

Una cosa que frecuentemente surge en las discusiones sobre la ventaja comparativa de los países subdesarrollados concierne a la razón trabajo-capital. Uno puede darse cuenta fácilmente de que no sería conveniente

para una economía como la de Chile imitar en detalle los procesos productivos de los EE. UU., ya que algunos de estos procesos se han ideado con el objeto de economizar la costosa mano de obra usando capital barato, mientras que aquí el capital es relativamente caro y la mano de obra relativamente barata. Sin embargo, uno se sorprende por el aparente grado de intensidad de capital en la industria nacional. Es evidente que se usa más mano de obra en relación con el capital aquí que en los EE. UU., pero la mayor intensidad del uso de mano de obra se manifiesta de maneras poco obvias. Por ejemplo, una industria textil usará tejedoras más antiguas que las que se usan en los EE. UU. y tendrá un trabajador por cada 15 en vez de uno por cada 30 tejedoras. A pesar de esto, al ver su funcionamiento uno ve muchas tejedoras y pocos trabajadores y la impresión que uno se forma es de un empleo intenso de capital. Las industrias del cobre y del salitre dan la misma impresión, aunque uno debe agregar que en este caso el costo de obtener mano de obra en el centro del desierto del Norte es bastante alto. La Anaconda estima que sus costos de mano de obra son más o menos iguales a los de EE. UU. Tal como dije antes, estos costos son un poco más altos que los precios de 'mercado' de mano de obra, como lo indican las cifras de una lista de espera para entrar a trabajar de 2.000 hombres; pero la Anglo-Lautaro, una compañía salitrera, no tiene lista de espera.

Los verdaderos casos de ineficiencia, indicados por la incapacidad para competir con precios mundiales, no usan el capital en forma más intensiva que los altamente competitivos. Lo que uno observa en una industria 'ineficiente' es más bien la falta de empleo de equipo de capital todo el tiempo (como es el caso de una planta de fierro enlozado) o una pérdida excesiva de tiempo al cambiar el producto (como sucede en el caso del proceso de producción de bicicletas). En el último caso la ineficiencia no era en modo alguno evidente, pero una revisión de la estructura de los costos lo reveló. El ritmo óptimo de producción de algunos productos es tan grande que no se justifica para una economía de 6 millones de habitantes con un ingreso de US\$ 300 per cápita.

No he visto casos de una administración realmente ineficiente o no imaginativa. Bien por el contrario, la planta de acero está produciendo el 150% de su capacidad diseñada por medio de una ingeniosa combinación de procesos Bessemer y Siemens, y en otras industrias pude captar una actitud similar para aprovechar las posibilidades de hacer utilidades que se presentaban dentro del marco institucional del país. En dos o tres industrias de características bastante diferentes se desarrollaron nuevos procesos y se construyeron maquinarias para éstos en el mismo lugar. Esto sucedió en el período cuando las operaciones de cambios estaban sujetas a un control

estricto, y mientras que, desde el punto de vista de la economía, es lamentable que estas industrias debieran incurrir en costos 4 ó 5 veces superiores al de las maquinarias importadas, en cambio es una gran cosa que los empresarios pudieran ganar dinero bajo el cambio tecnológico que se llevó a efecto en circunstancias tan desfavorables. (Un aspecto secundario de esto es el hecho de que mientras algunas empresas, durante el período de control intenso, se vieron obligadas a hacer grandes gastos para crear sustitutos de maquinarias importadas, otras en cambio, cuyos 'planes de desarrollo' habían tenido favorable acogida por parte de las autoridades, no tuvieron dificultad alguna en conseguirse capitales. Entre estas últimas se encuentran algunas industrias que deben considerarse hoy en día como 'sobrecapitalizadas' e 'ineficientes' en el sentido usado en este Memo.)

No he oído sino elogios acerca del trabajador chileno como trabajador, y mis fuentes de información incluyen a representantes de firmas extranjeras que han tenido experiencia en muchos países. Sin embargo, tengo el presentimiento de que algunos sindicatos pueden mantener los salarios en sus industrias mucho más altos que los salarios pagados a trabajadores equivalentes en el resto de la economía. Esto es, los sindicatos tienen un poder verdaderamente monopolístico, tal vez mucho más fuerte que el ejercido por cualquier sindicato importante en los EE. UU.

Los monopolios son también importantes en el mundo de los negocios, y están apoyados por las leyes y reglamentos que regulan el comercio internacional. El papel, la cerveza, cemento, fósforos y cigarrillos, todos forman parte de monopolios, y generalmente el precio es más alto y la calidad del producto más baja que lo que es típico en los mercados mundiales. Más aún, se me ha dicho que las numerosas solicitudes de compañías extranjeras para invertir capitales en Chile se han rechazado porque 'ya tenemos una industria de ese tipo'. No tengo duda alguna de que la eficiencia productiva de las compañías monopolizadas puede aumentarse si ellas se expusieran a la competencia extranjera, y los precios serían más bajos y estarían mejor los consumidores.

Las posibilidades de estudios econométricos en Chile están limitadas por los poco adecuados datos existentes. Ya he dicho que muchos productos están sujetos a control de precios, de manera que para ellos la oferta y demanda no se igualaban casi nunca al precio oficial. Ha habido algunas evasiones a las leyes de control de precios, pero no tenemos dato alguno acerca de los precios que efectivamente prevalecieron en el mercado. En tales casos, no tiene mucho sentido el tratar de encontrar los verdaderos determinantes de la demanda del mercado —el hecho evidente es que a precios controlados, la demanda del mercado siempre superó al consumo

en una cantidad indeterminada. Hemos empezado, sin embargo, un estudio de demanda en la economía chilena, con respecto a productos cuyos precios han sido relativamente libres. Hemos abarcado, en un estudio muy preliminar, papel, zapatos para hombres, cerveza, vino y cemento.

Un defecto principal es la falta de series adecuadas de ingreso nacional y sus componentes. Nosotros usamos una serie desarrollada por la Corfo y mimeografiada por la Cepal. Esta serie termina en 1954, y desde entonces ha estado sometida a revisiones substanciales por la Corfo, pero estas nuevas series no se han publicado aún. Creo que un proyecto que valdría la pena para nuestro grupo sería establecer la autenticidad de las cifras de la serie revisada cuando se den a la publicidad, y ayudar a la Corporación de Fomento a hacer nuevas revisiones. Hemos empezado un plan que nos ayuda en esta labor. Consiste en tomar para cada una de las series de productos de mercado libre, el ajuste del consumo per cápita en relación con los precios relativos. Los residuos obtenidos de este ajuste se representan en un gráfico, siendo la conclusión que la variable explicativa adicional principal será el ingreso real per cápita. Si estas series de residuos muestran fluctuaciones marcadamente semejantes a aquellas de la serie de ingreso real que se está desarrollando, la conclusión será que la serie de ingreso es bastante buena y exacta. Si, por otro lado, la serie de residuos fluctúa de manera marcadamente diferente con respecto a la serie de ingreso real, la conclusión será que la serie de ingreso es mala. Aún más, la serie de residuos puede usarse para localizar en forma precisa los defectos posibles en la serie de ingreso. Por ejemplo, usando la serie de ingreso no revisada y la serie de consumo correspondiente, y comparando sus fluctuaciones respecto a las fluctuaciones en los residuos del ajuste de precios de consumo de los distintos productos, encontramos 3 años de 26 en que los tres residuos se movían en la misma dirección mientras que el ingreso real per cápita y consumo real estimados se movían en dirección contraria. Si este hecho se confirma a medida que se estudien otros productos, tendremos razones para entrar a estudiar más en detalle las cifras de ingresos en esos años.

La cosa de la cual más se habla en la economía chilena es la inflación y los esfuerzos recientes para detenerla. Mi propio parecer es que los esfuerzos característicos del pasado, para suprimir o limitar las alzas de precios en tales o cuales mercados, han hecho más daño a la economía que la inflación misma. Los pasos dados recientemente por la política económica han contribuido notablemente a liberar los mercados en general en la economía chilena y, si las nuevas políticas se mantienen, la economía debe-

ría beneficiarse enormemente aun cuando la inflación continuara a pasos bastantes grandes.

Mi pronóstico es que la inflación continuará. Aun en los meses de reforma más rigurosos, el límite de expansión de los préstamos bancarios fue alrededor de 2% al mes y ahora hay señas de que la cantidad de dinero aumentará aún más rápidamente. A través de casi toda la inflación los salarios estaban sujetos a reajustes anuales en base a la determinación del gobierno de establecer el 'sueldo vital' —una especie de salario mínimo para trabajadores de cuello blanco. En enero de 1956, cuando el programa de estabilización se puso en realidad en marcha, se aprobó una ley que limita el reajuste de los salarios en más o menos la mitad del 90% que fue el alza del costo de la vida del año anterior. Desde enero, el alza del costo de la vida ha subido aún más, y los trabajadores fiscales han sufrido especialmente con esto. Los salarios y sueldos en la industria privada tienden a sufrir menor retraso respecto a la inflación que el que experimentan los sueldos de los empleados fiscales, porque los empleadores privados pueden dar —y aparentemente dan— bonificaciones o salarios en especies, aun cuando se ejerce un control sobre alzas en los salarios.

Una crisis ministerial reciente tuvo como resultado la renuncia de Oscar Herrera, el 'hombre fuerte' del programa de estabilización; la razón principal de esta crisis fue la intención de aumentar los sueldos fiscales en base a una bonificación por el alza del costo de la vida. Al pagar esta bonificación se producirá un déficit en el presupuesto fiscal, el cual no tiene probabilidades de ser financiado por nuevos impuestos. (Una ley de reforma tributaria se pasó antes de la crisis ministerial, y no se reabrirá el debate.) Ya que la costumbre del gobierno ha sido financiar su déficit principalmente en el Banco Central, el déficit previsto puede tener un impacto francamente inflacionario. La inflación puede ser detenida por medio de una política verdaderamente restrictiva del Banco Central, pero esto también es improbable que suceda. Me sorprendió, durante mi estada en Chile, el clamor por parte de los diarios y en otras partes en contra de la política 'restrictiva' de sólo permitir un aumento de 2% en los préstamos bancarios al mes. El Banco Central, además, tenía en su directorio un grupo de hombres de negocios que miraban con malos ojos las políticas económicas que no satisfacían las 'necesidades comerciales'.

Esto me recuerda un último punto. La mayor parte de la gente aquí no considera los cambios en la cantidad de dinero como causa principal de la inflación, pero en vez de ella se habla de los cambios de salarios o de déficit presupuestarios o aumentos de los costos como causa del alza de los

precios. En un principio encontré esta opinión muy ingenua, pero habiendo conocido después la pasividad perenne de la política bancaria, creo ahora que elegir la 'causa principal' de la inflación es semejante al antiguo problema de la gallina y el huevo, a no ser que uno quiera refugiarse en la tautología de que la inflación surge como consecuencia de que una economía quiere vivir más allá de lo que sus medios le permiten.

Santiago, Chile, 13 septiembre de 1956. □