

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 103 invierno 2006

ESTUDIOS PÚBLICOS

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

Director Responsable Arturo Fontaine Talavera

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

Secretaria de Redacción María Teresa Miranda H.

Secretaria Ejecutiva Ana María Folch V.

Estudios Públicos (ISSN 0716-1115; ISSN 0718-3089) es una publicación trimestral de carácter multidisciplinario. El Comité Editorial, con el apoyo de árbitros anónimos, selecciona los trabajos para su publicación. Los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Toda colaboración debe ceñirse a las normas de *Estudios Públicos* que se indican al final de la revista. Las contribuciones, así como todo comentario y correspondencia, deben dirigirse a: Comité Editorial, *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago 9, Chile. Teléfono: 328-2400. Fax: 328-2440.

© Centro de Estudios Públicos.

Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización del Centro de Estudios Públicos. El CEP tiene los derechos intelectuales exclusivos de las versiones en castellano de artículos traducidos de otros idiomas.

Indexación

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

Dirección electrónica

Artículos, *abstracts* e índices por autores y temas en www.cepchile.cl

See home page www.cepchile.cl for a selection of papers published in *Estudios Públicos* which have been translated into English.

Suscripciones

Pedidos directos al Centro de Estudios Públicos. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile. Teléfono: 328-2400. Fax: 328-2440 (Véase formulario de suscripción.)

ISSN 0716-1115 versión impresa.

ISSN 0718-3089 versión en línea.

Composición Pedro Sepúlveda

Diagramación David Parra

Impreso en Andros Productora Gráfica

Hecho en Chile / Printed in Chile, 2006.

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Nº 103 invierno 2006

ÍNDICE

<i>Humberto Giannini Í.</i>	Una experiencia límite: La experiencia del perdón	5
<i>José De Gregorio</i>	Bonanza del cobre: Impacto macroeconómico y desafíos de política	17
<i>Salvador Valdés P.</i>	Política fiscal y gasto en pensiones mínimas y asistenciales	43
<i>Lucas Sierra</i>	Hacia la televisión digital en Chile: Historia y transición	111
<i>Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza</i>	Una evaluación social de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha	155
<i>Andrés Gómez-Lobo y Aldo González</i>	El financiamiento de gastos generales mediante las tarifas aeronáuticas en Chile: Una crítica económica	211
<i>Mario Palma y Carlos Chávez</i>	Normas y cumplimiento en áreas de manejo de recursos bentónicos: Estudio de caso en la región del Bío-Bío	237
<i>Rómulo A. Chumacero</i>	De vuelta a clases	277
<i>M. Alejandra Carrasco</i>	Género y humanismo	307
<i>Verónica Undurraga V.</i>	Cultura y diversidad de formas de vida: La homosexualidad	337

<i>Martha C. Nussbaum</i>	Rawls y el feminismo	359
<i>Onora O'Neill</i>	Constructivismo en Rawls y Kant	395

Libros

<i>David Gallagher</i>	Mundo y fin de mundo (Joaquín Fernandois: <i>Mundo y Fin de Mundo: Chile en la Política Mundial 1900-2004</i>)	419
------------------------	---	-----

<i>Manuel Mora y Araujo</i>	Sobre el liberalismo y el atraso de América Latina (Álvaro Vargas Llosa: <i>Liberty for Latin America</i>)	429
-----------------------------	---	-----

<i>Arturo Fontaine T.</i>	Desde el silencio (Pedro Gandolfo: <i>Artes Menores</i>)	445
---------------------------	---	-----

Abstracts		447
------------------	--	-----

UNA EXPERIENCIA LÍMITE: LA EXPERIENCIA DEL PERDÓN*

Humberto Giannini Íñiguez

En este artículo se argumenta que el fundamento de la ética (como saber teórico) es la experiencia moral. Esta experiencia es *sui generis*, por cuanto implica la relación con otro ser humano. La relación ‘propiamente humana’ con otro ser humano es la comunicación (verbal, gestual, mímica...). La experiencia moral es, las más de las veces, experiencia del quiebre, del conflicto. El núcleo subjetivo de la experiencia moral en cuanto quiebre es la ofensa. A propósito de este sentimiento básico (ofensa), se examina aquí el significado de perdonar, es decir, de superar la pasión, el padecer de la ofensa. Se examina la acción de pedir perdón —que es lo primero en el orden del significado— y ‘el evento’ de otorgarlo.

HUMBERTO GIANNINI. Profesor titular de la Facultad de Filosofía, Universidad de Chile. Autor, entre otras publicaciones, de *La Experiencia Moral*; *Tiempo y Espacio en Aristóteles y Kant*; *Desde las Palabras y La “Reflexión” Cotidiana*.

* Este texto, que aparecerá próximamente en el libro del autor *La Metafísica Eres Tú*, fue presentado en el Centro de Estudios Públicos el 14 de junio de 2006, en el marco del ciclo de conferencias “Situaciones del amor”.

In memoriam GFP

1. **H**e intentado, en estos últimos años, individualizar algunas condiciones que me parecen esenciales para el tratamiento sistemático de lo que podría denominarse ‘una ética negativa’.

‘Negativa’, ¿en qué sentido?: en que ni en sus planteamientos ni en su lenguaje asume expresamente como suyas una determinada teoría del ser, o una concepción del mundo o del Universo, por más respetables y dignos de preocupación que sea cada uno de estos intentos. El punto de partida es la experiencia moral centrada en, e identificada con, la experiencia que se tiene del prójimo.

Que en esta experiencia —primera, a nuestro entender— aparezca el mundo, el ser o Dios, es algo que viene después, algo que se va ganando a partir de aquellas primeras experiencias que se tienen del prójimo. En todo caso, nuestra investigación actual se propone limitarse exclusivamente al tema de la experiencia moral. Lo que permite, además, que nuestro punto de partida —y en lo principal, lo que sigue a ese punto— sea en gran parte descriptivo.

Puede objetársenos desde ya que no basta la restricción anunciada para calificar una ética de negativa, salvo que agregásemos que la experiencia moral es, ella misma, esencialmente negativa. ‘Nunca tanto’. ¿Quién podría negar experiencias tales como el desprendimiento, la honradez, la solidaridad y tantas otras... que son positivas...? ¿Cómo podríamos hacerlo?

Sin embargo, también habrá que reconocer que una sociedad absolutamente bondadosa —imaginemos por un momento una sociedad de santos— no sabría qué hacer con la palabra bueno; que sería incapaz de reconocerse en su bondad y gozar de ella, si vale esta expresión.

Resulta prudente pensar, entonces, que el conocimiento —la conciencia— del bien es inseparable del conocimiento —de la conciencia— del mal (que la inocencia no tiene valor ético alguno). Por eso, la reflexión sobre el bien, que marcó a la ética desde sus orígenes, fue a todas luces una reflexión sobre el bien que nos falta en nuestras relaciones concretas con los otros, sobre un bien que las más de las veces brilla por su ausencia. Piénsese en la imagen de la caverna y del ser humano como cavernario, en *La República* de Platón.

¿Qué ocurre en nuestro tiempo?

Es un hecho que la filosofía del ser en cuanto ser —el reinado de la ontología— ha perdido buena parte de su antiguo prestigio tal vez porque en su preocupación puramente teórica no tuvo la capacidad intuitiva para

comprender el drama que ya se estaba anunciando en la sociedad más culta del Viejo Mundo, allá por los años 30 del siglo pasado. De ahí el resurgimiento de la filosofía práctica y de la ética. Pero, de una ética que fundamenta su reflexión en la experiencia moral, que era, que no podía ser en aquellos días sino experiencia del déficit, del defecto.

Así, sin cobrarle a Dios ni al demonio la responsabilidad del mal en el mundo, en las últimas décadas se vuelve a pronunciar en sordina la dramática queja de san Pablo. Y pienso que en nuestra sociedad actual existen razones más que inquietantes para repetirla: ‘¿*Por qué buscando lo mejor, hago siempre lo peor?*’ ¿Por qué la técnica que debería liberar al hombre de la fatiga, hoy, es el mayor peligro de destrucción y de muerte?

La presente investigación se centrará en lo que Agustín llamaba el mal que se hace: en el mal que se gesta en la acción humana, que es el único del que, en cierta medida, podemos responder.

2. Una acción supone la conciencia; en esto difiere de la conducta refleja o del mero movimiento mecánico —causal. Ahora, hacer el mal supone otra conciencia que lo sufre y que no lo sufre simplemente como algo físico. Se trata de un mal que se vivencia y se padece como ofensa.

La ofensa es, así, el núcleo vivencial de la ética negativa que proponemos.

Podría criticárse nos el hecho de haber fijado nuestra atención en la más subjetiva y emocional de todas las experiencias, y poner en duda que este intento nuestro pueda alcanzar algún resultado científicamente concluyente.

Pero habrá que tener esto en cuenta: que convivir es estar siempre *expuestos a los efectos de la iniciativa ajena*. No hay, en definitiva, refugio alguno para resguardarse de esos efectos.

Por aquí ingresamos a la zona minada de la vulnerabilidad que constantemente experimentamos los seres humanos. Somos vulnerables ya en la mera exposición al otro. Es decir, más que a los peligros del mundo físico, estamos expuestos a la omisión o a la violación de la reciprocidad que nos debemos en cada encuentro cotidiano. Omisión o violencia que ocurre de innumerables modos y grados: desde la inadvertencia y el olvido del otro, desde la simulación de reciprocidad en la comunicación (el disimulo, el engaño, la seducción, la astucia, la falacia, etc.) hasta la violación desenmascarada de todo vestigio de reciprocidad como la del que presiona, intimida, acorrala, extorsiona o tortura a otro.

En todos estos grados y situaciones, la ofensa resume dolorosamente el sentimiento de desolación, indefinible en términos puramente racionales, que experimenta el sujeto en su dignidad. Experiencia de una

reciprocidad violentada. En resumen: somos desolados por los otros y ésta es la experiencia de la ofensa, *nervio del conflicto moral*.

El hecho de ser de ‘una extrema subjetividad’, rasgo que es real, no invalida, pues, la omnipresencia de la ofensa en la vida intersubjetiva ni hace menos ‘objetivos’ sus efectos en la historia. Esto es lo que, nos parece, habría que responder a una posible objeción.

El problema —nuestro problema ahora— es encontrar el camino teórico para expresar un sentimiento que compromete el reducto más sensible, concreto e íntimo de la vida. Cómo expresar un sentimiento tan esencial, y a la vez, negativo, como es el de la ofensa, sin sacrificar a la abstracción la infinita variedad de sus manifestaciones.

3. ¿Necesitamos decirlo? La ofensa es herida, cercenamiento. Lo recuerda el término mismo. Es corte debajo de la piel que tiene que ver con nuestra condición de sujetos vulnerables

Pese a la extrema subjetividad en que se debate, hay algo en ella, sin embargo, que sale a la luz y pone las cosas en un terreno ‘analizable’, y es éste: que el ofendido siente —se trata de un saber sintiente, como diría Zubiri— que el ofensor ha violentado un significado que creía compartir con él (una relación de amistad, una dependencia convenida, una relación de negocios, un pacto, cierto ideal, una verdad, una promesa, un secreto, etc...). De tal suerte que aun cuando el que se siente ofendido no tiene por qué saber racionalizar plenamente en qué punto preciso el ofensor le ha dado la estocada, ya no parece tan subjetivo el propósito del estudioso, de centrar la investigación en los significados que están en juego en cada interacción: qué es, por ejemplo, pactar, qué es prometer, qué es mandar, etc. Significados aparentemente con-sabidos y que constituyen el tejido en que reposa ‘el encontrarse en lo mismo’; que, en una palabra, constituyen el fundamento último de la ‘comunicabilidad’ de una comunidad.

Es a raíz de tales significados supuestamente con-sabidos que de pronto experimentamos el ‘quedar fuera de juego’, o como se dice: ‘hablando otro idioma’; es a raíz de estos significados, de repente, controvertidos, que nos volvemos extraños y hostiles unos a otros. Es a raíz de todo esto que se produce el quiebre y la desolación propia de la ofensa.

La tarea de una investigación como la que nos proponemos consiste, entonces, *en llegar a comprender*, se podría decir, a la manera socrática, el sentido y la estructura de cada interacción significativa, las reciprocidades que implica, y los límites, visible o invisible, en que se gesta eventualmente la omisión o abiertamente la trasgresión, causa del quiebre y de la ofensa.

En resumen, la ética negativa que proponemos se instala en el ‘entre’ propio de la inter subjetividad, en el espacio conflictivo que esta inter subjetividad genera. Un ‘entre’ en el que incluso el diálogo de individuo a individuo es parte de un discurso social que viene de más lejos.

Hasta aquí, una presentación un tanto justificativa de los supuestos desde los que emprendemos la actual investigación sobre la experiencia límite del perdón.

4. Este término, el de perdón, muy ligado a una visión religiosa de la existencia, empezó a pronunciarse en la filosofía europea de las últimas décadas del siglo pasado (Nabert, Jankelevic, Derrida, etc., para citar sólo a algunos). Su aparición se explica tal vez como un intento desesperado por salvar una convivencia que parecía imposible después de las atrocidades perpetradas por los regímenes totalitarios. El retorno a la barbarie a través de la cultura.

Después de los años trágicos de la dictadura cívico-militar en Chile, ha venido apareciendo también esta palabra inusual, al menos en el lenguaje tradicional de nuestros políticos. Por lo que respecta al lenguaje llano en las relaciones inter personales, hace muchísimo tiempo la palabra ‘perdón’ perdió su fuerza comunicativa, acaso por esa institucionalización que, queriéndolo o no, ha hecho la Iglesia de este término.

Institucionalizada, la acción de pedir u otorgar el perdón pasa por el confesionario y tiende a quedarse allí, al margen de una relación directa del ofensor con el ofendido, que es lo que importa.

Pero, adelantando algo de nuestro tema, la acción de pedir perdón y de perdonar no sólo escapa a la tuición del confesionario. Escapa al mundo de los hechos en los que el ser humano cree poder decidir y programar. Queremos decir que el evento del perdón —así lo llamaremos ‘evento del perdón’— toca zonas que no dominamos; donde —se podría afirmar— la existencia es trascendida y envuelta por el misterio

Por todo esto, a fin de que no se transforme en un término puramente político —o de mera *politesse*—, tal vez sea conveniente exhibir primero las dificultades a que nos lleva el significado del evento del perdón; los actos y las intenciones que entran en conflicto cuando se le aborda seriamente. Y por tener un vínculo tan estrecho con la ofensa, nos ha parecido además que es un ejemplo adecuado del campo en el que se sitúa la experiencia moral.

5. Para concertar un punto de partida, digamos que el perdón es algo que ocurre entre dos sujetos: como lo es el vender-comprar o el preguntar-responder. En otras palabras: en su significado va implícita una trans-acción (una sub-clase, dirían los lógicos, de la transacción pedir-dar).

Esto parece obvio. Pero lo que quisiéramos subrayar es que así como no es posible responder a quien nada ha preguntado, tampoco es posible en el plano secular algo que sí sería posible en el plano teológico: que subsista la realidad del perdón cuando sólo existe la voluntad de darlo y no aparece la de aquel que debiera recibirlo.

Si esto no es así en el plano terrenal, parece conveniente que nuestro examen empiece por el sujeto que, de acuerdo al significado de la transacción, toma la iniciativa en relación al otro sujeto; que empiece por lo que llamaremos ‘el perdón que se pide’.

Lo primero será, entonces, preguntarse *qué significa pedir perdón*.

Hay un rasgo que es preciso destacar, a pesar de su evidencia: pedir perdón es una acción e, insoslayablemente, una acción verbal. Esto es, no cabe pedir perdón sin decir algo así como ‘te pido que me perdones’ (o realizar el gesto apropiado cuando se trata de un agravio menor e involuntario).

En otras palabras, pedir perdón es una acción comunicativa (acto de habla, en el sentido de la lingüística pragmática de Austin o Searle), como lo son jurar, prometer, bautizar, ordenar. Basta decir ‘juro’ para que por el decir se consuma la acción del juramento (como la acción de prometer, de significado cercano al anterior). En resumen: cada una de estas acciones (jurar, prometer, ordenar, pedir perdón) queda plenamente realizada¹ por el solo hecho de expresarla.

No nos alejemos todavía de este punto: pedir, prometer, etc., no son —como decíamos— acciones solitarias de un sujeto, lanzadas al aire, como silbar, por ejemplo, o a una posteridad anónima e indiferenciada, como escribir. Son acciones dirigidas a un sujeto del que cabe esperar *ahora y no más tarde*, una respuesta en relación a la situación que *pongo ante sus ojos* o a un vínculo que hace sensata la expectativa. Pues bien, en el caso del perdón que se pide, este destinatario no puede ser otro que el sujeto ofendido.

El pedir perdón a Dios —y sólo a Dios— deja fuera y sumerge más en su ofensa a quien hemos ofendido en el mundo. El creyente sólo podría pedir a Dios que interceda ante el ofendido a fin de que éste, donde esté: en la tierra o en el cielo, se abra al evento del perdón. Volveremos sobre esto para mostrar que, al menos en el plano secular, la relación no es delegable.

Puestas así las cosas, habría que ver ahora qué acción cumple cada sujeto para que la interacción del perdón se realice plenamente. Estábamos examinando, en primer término, el significado de pedir perdón. Y pedir perdón es, como decíamos, una acción.

¹ Que deviene real.

6. Para comprender una acción humana cualquiera, para volver inteligible un movimiento, una conducta, no basta saber qué es lo que el sujeto está haciendo: si comprar, si tomar un tren, si estudiar esperanto. Importa —y esencialmente— saber con qué fin, para qué, un agente actúa como actúa. Conocer su finalidad, su para qué, es conocer su sentido.

¿Para qué pido perdón? ¿Tiene sentido esta pregunta?

Hay acciones: la mayoría de las actividades, de los quehaceres de la vida, que los hacemos por otra cosa, y ésta, por otra y otras... en un etcétera que nos hace olvidar o simplemente no saber para qué hacemos todo lo que hacemos.

Hay otras que, afortunadamente, no se hacen para alguna ‘otra cosa’; hay acciones que ellas mismas son un fin: jugar, conversar contigo, estudiar filosofía, etc.

Ahora, el perdón que se pide como acción que es, no parece tener un fin fuera de sí. Incluso, en ciertas circunstancias de la vida, pedir perdón *para* algo —para salvar la vida, por ejemplo— puede llegar a ser uno de los modos más primitivos y violentos por los que el ofendido de ayer, toma hoy venganza sobre su ofensor, quien, puesto de rodillas, pide perdón para salvar el pellejo (la rendición incondicional es un ejemplo de esa violencia ejercitada por el vencedor).

Se comprende que en una relación de este tipo se han cambiado los roles de ofendido en ofensor, y que, como en la tragedia griega, la injusticia del perdón violentamente exigido prepara una cadena sin términos de venganzas alternantes. En dos palabras: pedir perdón a cambio de algo distinto del perdón mismo, es falsificar la relación que se pretende establecer. Revela su carácter prorrogativo y espurio.

Así, en su significación propia, el perdón que pide el ofensor parece no tener otra finalidad que la de ser perdonado. Nada más. Se trataría, pues, de una acción que encuentra su primera paz y quietud por el hecho de realizarse.

Esto es así y, sin embargo, la respuesta no alcanza a ser del todo satisfactoria. No basta al parecer la categoría de finalidad en sí para explicar la iniciativa de pedir perdón. No se agota allí la hondura de su significado.

Sospechamos que las acciones más reflexivas de la vida —y el perdón que se pide puede ser una de ellas— exigen una respuesta que va más allá del *para qué*; exigen algo que, de faltar, cualquier finalidad pierde su sustento y su razón de ser. Y por este camino entramos en uno de los territorios más accidentados de la experiencia humana.

Lo que está a la base de todo para qué es el porqué profundo que mueve la acción; es decir: la última razón que nos sostiene en el mundo de

la acción y que a veces nos sostiene silenciosamente en la vida. Sentimiento que puede llegar a ser tan hondo que incluso escape a la conciencia, la que requerida puede contestar desconcertada: lo hago porque sí, porque algo me mueve a hacerlo, ‘algo’, un ‘no sé qué’.

Estando firmes, pues, en el convencimiento de que el perdón que se pide es una acción, pero que no se hace para obtener otra cosa, la pregunta que ahora quisiera contestar es qué es lo que mueve a pedirlo. Por qué lo hacemos. O de otra manera: cuándo y ante qué hechos alguien piensa en el perdón como algo que al deber al otro, de un modo inexcusable se debe a sí mismo como si su propia vida dependiera de eso. Por qué.

Por el momento habría algo elemental que empezar a responder: se pide perdón por un perjuicio que hemos causado, del que nos reconocemos autores.

Hay dos modalidades por las que se expresa el pesar que acompaña a este reconocimiento. Mencionemos sólo de paso la primera: pedimos perdón cuando por una torpeza involuntaria perjudicamos a alguien. En este nivel se encuentran desde los gestos de *politesse* por medio de los que nos excusamos de un movimiento desafortunado, de un descuido, hasta de los olvidos involuntarios (a veces, no tan inocentes) en los que declaramos y ‘mostramos’ con gestos apropiados junto a las manifestaciones verbales de pesar, la involuntariedad de nuestra conducta. Justamente en esto se funda la disculpa que damos: en que sólo hemos sido instrumentos del azar, o de otras cosas distintas de nuestra voluntad.

¿Cuál es el límite? Puede estirarse esta primera modalidad hasta llegar a incluir todo mal inferido a otro, y que pueda ser justificado. Se pide perdón, justamente, por haber sido mero instrumento material del azar o de una causalidad irresistible, superior a nuestras propias fuerzas. Entonces, trayendo a juicio la verdadera causa, nuestra justificación se reduce a *una excusa*.

Sobre el tema de la justificación habría muchísimo que decir².

Para empezar, todo proceso social (democrático) puede entenderse como diálogo continuo entre personas y grupos ligados a intereses de toda suerte que se articulan o chocan; puede entenderse como expresión de conflictos que buscan resolverse justamente a través del discurso civil.

Allí donde una sociedad no ha sucumbido al silencio y a la represión, también la experiencia moral, la experiencia de la ofensa, se expresa en denuncias, críticas y recriminaciones ante quien eventualmente ha lesionado la dignidad de otro.

² Hemos desarrollado este tema en *La Reflexión Cotidiana, II* (Santiago: Ed. Universitaria, 2004), Cap. 12.

Como en los otros casos, el motor del diálogo moral es algo negativo. Su punto de partida: una denuncia, una incriminación, un enjuiciamiento. Y como re-acción: gestos y manifestaciones públicas, privadas o íntimas de justificación. Tal es el contrapunto y el conflicto.

Sería propio de la más ingenua arrogancia pensar que somos indiferentes al enjuiciamiento. Éste es un punto que ha desarrollado el psicoanálisis —y Sartre lo ha reafirmado magistralmente en *El Ser y la Nada*³: buena parte de nuestra conducta verbal, pública y privada, corresponde a la respuesta que damos a un enjuiciamiento real o supuesto por nosotros. Una respuesta que tiene un carácter esencialmente justificativo.

Nos justificamos con palabras, gestos, conductas, evidentemente ante quien nos importa: ante el ser que amamos, ante nuestros familiares y amigos, ante el público, ante el pueblo, ante la historia, ante Dios. Y por último, o más bien, en primer término, ante nosotros mismos.

En el caso que examinamos, será ante el ofendido y no simplemente ante cualquiera que nos enjuicia, que intentaremos reinscribir nuestra conducta, reinterpretar nuestro pasado a fin de mostrar el ser que hoy realmente somos.

Y éste es el aspecto que ahora quisiéramos subrayar: que el otro —el ante quien— no es uno cualquiera al que pretendemos convencer de nuestra verdadera participación en el hecho que se nos imputa. El gesto es más complejo que el de un discurso probatorio. Lo que intenta hacer el ofensor es mostrarse en transparencia y plenitud ante la mirada del otro. Y de esta manera hacerlo testimonio de su verdadero ser.

El justificarse es un mostrarse, con la solemnidad que implica el presentarse socialmente. ¿Por qué esta solemnidad? Es algo innegable que sólo la certeza de ser transparente para mí mismo es lo que posibilita y garantiza el mostrarse ‘ante’ cualquier sujeto, en la forma de ser auténtico, veraz, absoluto. Una justificación que no conlleve este ánimo es un acto de la más tremenda hipocresía. Una nueva ofensa: la de la falsa presencia. Por eso esta acción de mostrarse a sí tiene que ser esencialmente reflexiva, en el sentido de saber, con un saber incuestionable, *quién es el que se presenta ante el otro*.

Ahora bien, el perdón que se pide alcanza su tensión dramática ante lo que es injustificable para la misma conciencia del autor del mal. El perdón que se pide no puede ser sino el reconocimiento, la confesión máximamente reflexiva de lo injustificable. Y entonces, es también el reconocimiento de lo injustificado de la petición.

³ Sartre J. P.: *El Ser y la Nada* (Buenos Aires: Losada, 1963), p. 463 y ss.

Y ¿cómo podrá presentarse ante el otro quien sabe que la acción por la que se le enjuicia es injustificable, lo que según una frase popular ‘no tiene perdón de Dios’? ¿Hay alguna forma de presentación que no signifique entonces la negación absoluta de sí, en el acto mismo de presentarse ante el otro?

Si esto es así, el ser que se niega a sí mismo en la acción de pedir el perdón, va a pender justamente en su integridad de ser, de la voluntad donante del ofendido. Y en este don consiste *el per-dón* que se pide: el regreso a *sí per-donum del donante*.

Es, así, el inicio de un proceso que ha de terminar en el evento misterioso del perdón que se da.

7. Hemos puesto hasta aquí las distancias que preceden a este evento. Hablemos ahora del evento mismo.

¿Qué es perdonar? Tal vez ahora estemos en condiciones de decir algo.

Pero así como convinimos en ‘desteologizar’, en secularizar hasta donde esto es posible, el término ‘perdón’, y examinarlo sólo a la luz de la experiencia de la ofensa, así quisiéramos agregar que convendría también ‘desjuridizarlo’. El perdón es ajeno a significados tales como los de prescripción, remisión de la pena o amnistía. No hay perdones institucionales. Quisiera agregar, por último, que convendría ‘desubjetivarlo’, pero esto es imposible, si lo que se busca va más allá de una solución efímera y superficial de las cosas. No hay perdones objetivos.

Veamos, pues, qué *no* es el perdón que se da, porque en una convivencia resquebrajada por las heridas de su propia historia, pueden ofrecerse muchas formas facilitantes para prolongar el tiempo de la ambigüedad.

Recordemos: el perdón que se pide es una acción. Ahora, contra lo que parece ser el perdón que se da, éste, no es una acción en el sentido de que por el hecho de decir ‘te perdono’, incluso, casi siempre en buena fe, el evento del perdón ocurra. Éste no posee la condición demiúrgica ni la instantaneidad de una orden o de un juramento, acciones que por el simple hecho de decir las ya están realizadas. El perdón es, como la promesa de un evento, algo que puede ocurrir o no ocurrir en el alma de quien dice ‘te perdono’.

Y esto es así no sólo ni esencialmente por el hecho de que solemos mentir y engañar respecto de lo que verdaderamente sentimos sino porque siempre es riesgoso responder aquí y ahora por lo más íntimo e indecible de nuestra subjetividad. No somos transparentes para nosotros mismos, como quisiéramos. Menos en el tiempo.

Así, el tiempo de la declaración no coincide con el tiempo imprevisible del perdón real. A partir del tiempo del decir y del querer perdonar se abre más bien el tiempo de la promesa; una débil garantía de que empieza a madurar en nosotros el evento que declaramos. En definitiva: el perdón que se proclama con la voz es una acción de mi voluntad que se arroga un empeño que no está en condiciones de asumir; una representación de sí sin respaldo de sí, una difícil promesa. Lo que ya es mucho avanzar hacia el otro y hacia nosotros mismos.

Sigamos con lo que es inaprensible y negativo de este evento.

El perdón que se da no es olvido (amnesia, amnistía); todo lo contrario: un olvido programado (la decisión de olvidar) es represión, simulacro de acercamiento a los otros. Y más temprano que tarde el pasado volverá a irrumpir en la vida social como resentimiento, como ira, como violencia irracional en los estadios, en 'los carretes', en las manifestaciones públicas. Esto lo puede documentar la historia de todos los tiempos. Y la nuestra, se comprende

Por último, el perdón sólo puede otorgarlo el ofendido. Hay así una suerte de tiempo del perdón que se pide y del perdón que se da. Más allá de ese tiempo la ofensa se derrama, se dilata entre los herederos del mal recibido, se hace inconsciente, silenciosa, imprevisible. En todo caso, los herederos del mal recibido sólo pueden perdonar lo que ellos han sufrido, no pueden asumir el eventual perdón de las víctimas directas. En este sentido, parece inobjetable el juicio de Jankelevic cuando afirma que el pasado es impasable... Nadie podría perdonar ni aquí ni en el más allá un delito injustificable que la víctima no pudo perdonar. Y si la libertad humana significa algo, tampoco Dios podría querer perdonar por otro... Sólo querrá interceder ante el ofendido con verdades que nuestra finitud desconoce. En esto cada cual carga sus propios dolores.

¿Qué queda, entonces, de positivo? Mucho, diría.

El perdón que se da es algo bueno y ocurre de un modo semejante a como la inspiración o el amor que se instala en un corazón humano. Sólo de un modo semejante, porque no podría decirse que sea un acto gratuito. No ocurre accidentalmente, sin esfuerzo ni dolor.

La diferencia esencial con la gracia, con el amor, con la inspiración es que el perdón que se da es una donación a quien da muestras de necesitarla, de necesitarla con una necesidad que no puede ser objetiva, que no puede ser externa a la propia conciencia del ofensor. Prueba de esto es que un perdón que se da a quien no lo pide expresa a veces un disimulado acto de soberbia que puede exasperar el conflicto.

7. Decía Derrida, refiriéndose al genocidio ocurrido en Sudáfrica, que él no estaba del todo cierto si es posible el perdón. Estamos de acuerdo, me parece, en que no es algo que pueda decidirse, proclamarse; y que baste con eso. El perdón, simplemente ocurre. Pero, entonces, si ocurre, es posible.

Es, como lo expresara Jankelevic, ‘un evento hiperbólicamente ético’ en cuanto es el bien de acoger a aquel que ya no puede aceptarse a sí mismo, y que entonces se aproxima al único ser en el Universo que puede acogerlo y en cierto sentido restituirlo ‘al reino de los justos’.

Pero que ocurra el evento del perdón no significa borrar el dolor y el recuerdo del bien que se ha perdido. Todo lo contrario, puede significar que ahora el dolor va a vivenciarse como puro dolor, purificado del odio y del rencor que en cierto sentido lo perturbaba y distraía.

Así, pues, para terminar, el perdón que se da y el que se recibe terminan siendo un acto de con-donación que sólo podrá ocurrir en la fragua de un encuentro en el dolor. Solamente en el dolor compartido. □

BONANZA DEL COBRE: IMPACTO MACROECONÓMICO Y DESAFÍOS DE POLÍTICA*

José De Gregorio

El significativo aumento del precio del cobre ha puesto sobre la mesa un conjunto de temas de primera importancia. En este trabajo se abordan dos de ellos. El primero es preguntarse por qué la economía chilena no crece más rápido, tal como ocurrió en otras bonanzas del cobre. Hay un conjunto de factores que lo explican, pero aquí se argumenta que el principal elemento detrás de esta situación es la política macroeconómica que es estabilizadora, y eso es una muy buena noticia para los futuros ajustes. El segundo tema que se discute es el desafío de política fiscal, puesto que el elevado precio del cobre podría resultar en una expansión fiscal difícil de absorber sin mayores trastornos. Para ello se propone buscar formas en que, dentro de los marcos de la regla fiscal, se prioricen áreas de alto contenido social y de un positivo impacto macroeconómico, como es el fortalecimiento del seguro de desempleo.

JOSÉ DE GREGORIO. Doctor en Economía, Massachusetts Institute of Technology (MIT). Vicepresidente del Banco Central de Chile. Fue Ministro de Economía, Minería y Energía.

* Preparado para el seminario Administrando el Auge del Cobre, organizado por Expansiva y Libertad y Desarrollo, 30 de mayo, 2006. Agradezco los comentarios de María Cristina Betancour, Pablo García, Eric Parrado, Rodrigo Valdés y un árbitro anónimo, así como a participantes en un seminario en el Banco Central. Las opiniones expresadas aquí son de mi exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente al Banco ni al resto de su Consejo.

El precio del cobre está llegando a niveles record históricos (Figura N° 1). Después de haber alcanzado en los años 2000-2002 el trienio de menor precio del cobre desde la Gran Depresión, hoy día estamos puntualmente en valores superiores a los máximos promedios anuales históricos¹. Si lograremos o no batir este récord dependerá de la persistencia del aumento que estamos observando, pero ciertamente, nuestras proyecciones son que en términos reales tendremos el precio promedio anual más alto de los últimos 30 años². Cualquier cosa puede pasar en los años que vienen, y a pesar que el precio del cobre puede seguir aumentando algo más, es razonable pensar que este debiera retroceder. El problema es que no sabemos hasta dónde puede llegar ni cuándo se devolverá y es en este escenario de incertidumbre en el cual debemos hacer nuestras políticas económicas.

Este ambiente de bonanza es una muy buena noticia para la economía chilena, y pensar lo contrario es al menos paradójico. A pesar de que podemos enfrentar posibles tensiones sectoriales, debemos aprovechar esta oportunidad para consolidar una política económica que dé estabilidad al país y por esa vía contribuir a mejorar las condiciones de vida de todos los chilenos.

En esta nota quisiera abordar dos temas. El primero es el de entender por qué nuestra economía está creciendo menos que en el pasado, cuando también se produjeron auges del precio del cobre. El segundo es el de discutir las posibles implicancias de políticas de este auge del cobre.

En mi discusión quisiera remarcar los siguientes puntos:

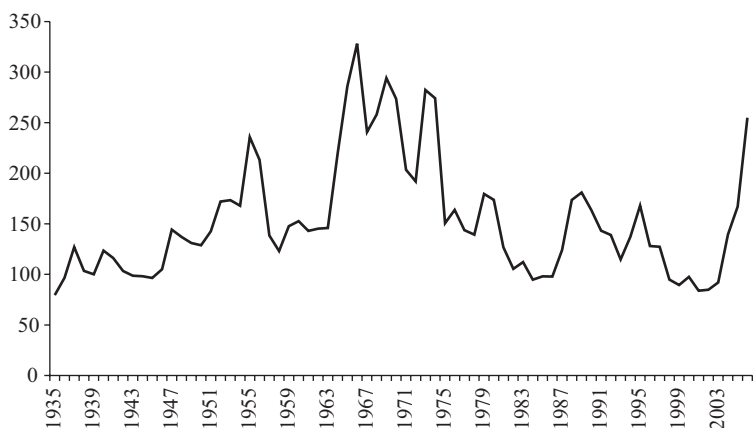
- La principal razón por la cual la economía chilena no está creciendo al 8 o 9%, como en ciclos pasados de alzas de precios, es que las políticas monetaria, cambiaria y fiscal proveen de un importante elemento estabilizador del ciclo económico³. Más allá de eventuales cambios, y si los hay no son muy significativos, en el crecimiento potencial, esto se trata de un resultado muy bueno, pues garantiza

¹ El deflactor utilizado para el precio del cobre es el IPP de EE.UU. Se eligió éste por ser el más representativo de cambios que pudieran enfrentar los costos asociados a la producción de este commodity. Si se usara el IPC de los EE.UU. los precios pre-1990 serían mayores.

² El promedio en moneda de hoy desde 1935, incluyendo la proyección del 2006, ha sido 153 US\$/lb y de los últimos 30 años 132 US\$/lb.

³ En las expansiones del cobre anteriores el producto creció a 8% y más y por eso se usan estas cifras. Sin embargo, aún hay un margen de crecimiento no explicado y del cual hay evidencia que pueda afirmar con algún grado de rigor de dónde proviene. Pueden ser efectos cíclicos o cambios de tendencia, aunque algo de esto se discute más adelante.

FIGURA N° 1: PRECIO DEL COBRE
(cUS\$/lb; US\$ 2005)



Fuente: Comisión Chilena del Cobre.

que cuando la situación externa se revierta, no sufriremos las recesiones a que estábamos acostumbrados en el pasado. Esto ya fue comprobado en los primeros años de esta década.

- La consolidación de este esquema de políticas que genera mayor estabilidad se basa también en la credibilidad que ha conseguido el manejo macroeconómico en el país. Esto aumenta la eficacia de las políticas y reduce los costos del ciclo económico.
- El régimen de flotación cambiaria ha sido exitoso. Ciertamente tiene costos en términos de volatilidad del peso, la que ha aumentado con respecto al pasado, pero la libre flotación ha evitado incentivar la entrada de capitales de corto plazo que podrían aumentar las presiones cambiarias y ha facilitado el ajuste de la economía a cambios en el escenario externo⁴.
- La evidencia muestra que la evolución del tipo de cambio real ha sido consistente con la enorme ganancia en términos de intercambio ocurrida en los últimos años y, dadas las condiciones actuales, es difícil pensar que el tipo de cambio real se pueda apreciar adicionalmente de manera significativa.

⁴ La volatilidad del tipo de cambio en Chile ha aumentado recientemente, aunque esto ha ocurrido en muchos otros países cuyas monedas flotan desde hace mucho tiempo.

- La política fiscal basada exitosamente en la regla del superávit estructural de 1% enfrenta un desafío doble. En primer lugar ha sido diseñada para gastar los componentes permanentes del aumento de ingresos, lo cual es recomendable desde el punto de vista de la fortaleza de nuestras cuentas fiscales. Sin embargo, la fórmula de implementación puede agregar un grado de impulso fiscal con dificultades de ser absorbido sin mayor trastorno dada la actual capacidad productiva.

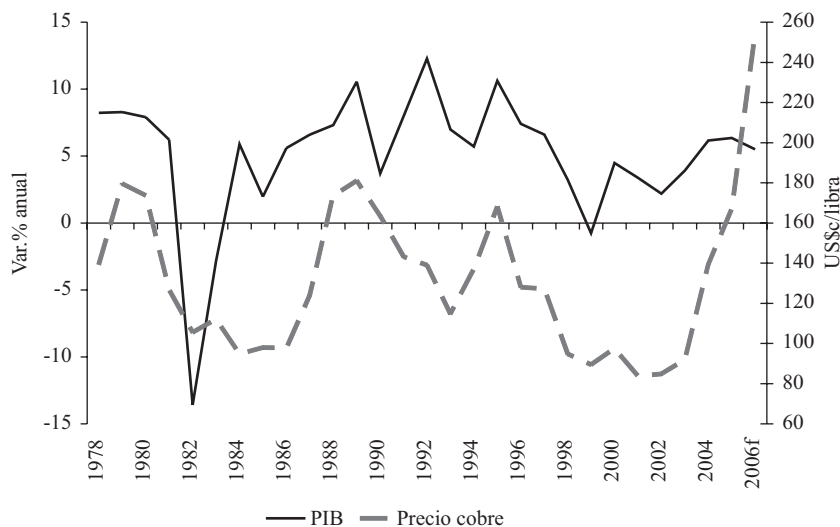
1. ¿Por qué la economía no crece mucho más?

Un alza de los términos de intercambio genera aumentos en el ingreso nacional que tendrían un efecto en la demanda agregada a través de, entre otros, los ingresos fiscales. Este aumento de la demanda genera expansiones del producto y cambios en precios relativos. Los efectos finales dependerán de cuán duradero sea este shock y cuál sea la reacción de política económica, la que incluso puede influir sobre la percepción de la persistencia del shock afectando las expectativas privadas.

Al considerar el efecto directo sobre la demanda es difícil explicar los ciclos asociados al cobre en la economía chilena. Durante mucho tiempo ha existido la inquietud de por qué aparentemente la economía sobrereacciona al precio del cobre. En particular caídas bruscas del precio del cobre nos llevan a recesiones y aumentos acelerados a expansiones insostenibles. Los mecanismos macroeconómicos tradicionales parecieran ser incapaces de explicar por qué el consumo, y más en general, el gasto agregado, pueden crecer a tasas superiores a las que podrían explicarse por el impacto sobre el ingreso nacional que tiene un aumento del precio del cobre. En otras palabras, pareciera que en el pasado aumentos del precio del cobre habrían gatillado una euforia difícil de explicar. El cobre es una importante fuente de recursos fiscales, pero su importancia no es tan grande como para explicar sus efectos sobre la economía agregada. El sector cuprífero representó en 2005 el 13% del PIB en términos nominales. Aproximadamente dos tercios de ese porcentaje corresponden a empresas extranjeras y su impacto en el empleo es menor.

Si bien aquí no pretendo resumir toda la evidencia, en la Figura N° 2 se ve que con precios incluso no tan altos como los de hoy, la economía crecía más rápido. Es así como en los años 1978-1980 crecimos a 8,1%, en el período 1988-1989 lo hicimos a 8,9%, y en el 95, a 10,1%. Sin duda que hay muchas otras razones que nos ayudan a explicar el crecimiento efectivo de cada año, pero estas cifras ilustran claramente que hoy día estamos crecien-

FIGURA N° 2: PIB - PRECIO COBRE



Fuente: Comisión Chilena del Cobre, Banco Central de Chile.

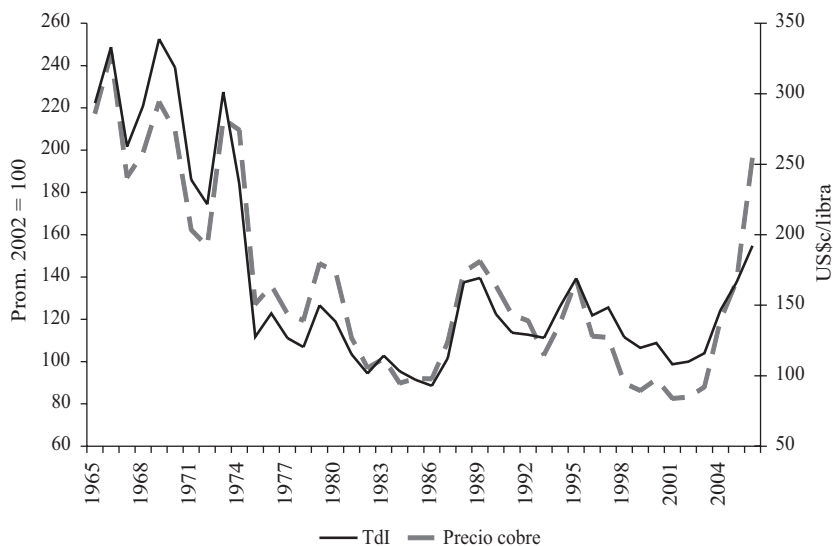
do menos que otros períodos de bonanza cuprífera⁵. Y es esta la inquietud que quiero abordar.

Una primera explicación para el elevado impacto que históricamente ha tenido el precio del cobre sobre la economía nacional es que cuando el cobre sube, porque la economía mundial está vigorosa, o el dólar se deprecia en el mundo, todos los *commodities* suben de precio. De hecho, la evolución del precio del cobre está muy correlacionada con los términos del intercambio, más allá del efecto directo del precio del cobre (Figura N° 3). En consecuencia, podemos pensar que el precio del cobre elevado es un reflejo de muchas otras condiciones internacionales positivas. No obstante, en este último ciclo se observa una caída y posterior alza más moderadas en los términos de intercambio que en el precio del cobre⁶. Sin embargo, esto

⁵ Mirando la evidencia histórica se observa que el año récord fue 1966 con un precio promedio anual en moneda de hoy de 3,3 dólares la libra. Ese mismo año la economía chilena creció 11,2%, tres veces más que en los tres años previos y que en los tres años subsecuentes.

⁶ A partir de fines de los 90 las series de términos de intercambio y precio del cobre se separan porque el precio de las importaciones experimenta una disminución y posteriormente un aumento que compensa en parte las variaciones en los precios de las exportaciones, en particular, las de cobre.

FIGURA N° 3: TÉRMINOS DE INTERCAMBIO - PRECIO COBRE



Fuente: Bennett y Valdés (2001) empalmado con datos de valor unitario de exportaciones e importaciones del Banco Central de Chile, y Comisión Chilena del Cobre.

tampoco pareciera ser suficiente para explicar la sensibilidad que en el pasado tenía el PIB a fluctuaciones del precio del cobre, ni tampoco su contraste con la situación actual, pues los términos de intercambio han estado aumentando significativamente el 2004-2006. Es por ello que es necesario explorar con más detenimiento canales de transmisión adicionales⁷.

A continuación revisaré las dos causas principales que se han dado en la discusión económica sobre la sobre-reacción de la economía a cambios en el precio del cobre:

- Cambios drásticos en las condiciones financieras externas.
- Políticas macroeconómicas procíclicas.

1.1. Cambios en las condiciones financieras externas

A partir de la crisis asiática quedó claro que los mercados financieros pueden castigar severamente a las economías emergentes, muchas ve-

⁷ De hecho, Franken *et al.* (2005) encuentran que son los términos de intercambio y no el precio del cobre los que afectan al producto.

ces sin mayor fundamento. Por otra parte existen períodos en los cuales el apetito por invertir en las economías emergentes aumenta a niveles que para ellas son difíciles de absorber. Las economías emergentes pueden contagiarse de turbulencias en mercados distantes y muchas veces desconectados.

Si se revisa la evolución de los mercados financieros durante los noventa se observa un período de expansión acelerada en la primera mitad que culmina con un dramático colapso del financiamiento después de la crisis asiática. Estos son los conocidos *sudden stops* (Calvo, 2005). En el caso de la economía chilena se ha argumentado que cuando el precio del cobre aumenta, el valor del colateral de la economía aumenta, esto reduce restricciones de liquidez en los mercados financieros y el gasto se desborda. En el caso opuesto, y que se ha argumentado podría haber ocurrido con la recesión del 99 en Chile, es que cuando el precio del cobre cae se corta el financiamiento externo para Chile pues el valor de su colateral, cobre, cae (Caballero, 2002). Esto genera fluctuaciones del tipo del acelerador financiero discutido para mercados de capitales domésticos, extendidas a mercados globales (Bernanke *et al.*, 1996).

Si bien este mecanismo puede haber operado en algún momento, es difícil pensar que fue relevante en la economía chilena durante los noventa. En primer lugar, Chile no perdió acceso a los mercados financieros internacionales durante la segunda mitad de los noventa. Más aún, después de la crisis asiática en Chile no se detuvieron las entradas de capitales, como ocurre en todos los países que sufren del *sudden stop*, sino que la reversión de la cuenta de capitales y corriente ocurre por la vía de una masiva salida de capitales, en particular fondos de pensiones y otros inversionistas que prefirieron protegerse ante una inminente depreciación del peso⁸. Desde el punto de vista agregado esto era consistente con una economía que se enfrentaba a una fuerte contracción del gasto que resultó en una reducción del déficit en cuenta corriente desde niveles cercanos al 5% en 1998 a 0% en 1999.

Es necesario aclarar que el que se argumente que no ha habido un efecto significativo desde el punto de vista de los cambios en las condiciones financieras internacionales que enfrenta Chile no significa que no exista un acelerador financiero interno. La evolución del endeudamiento, en particular de empresas de menor tamaño, después de la crisis de liquidez del 98,

⁸ Para más detalles véase Cowan y De Gregorio (2005), donde se llama a este fenómeno un *sudden start* de *outflows* más que un *sudden stop* de *inflows*.

indica que su posición patrimonial es un importante determinante de sus capacidades de financiamiento⁹.

Por último, la experiencia de principios de la década actual es una primera prueba de que a pesar de tener un precio del cobre muy bajo (el trienio de menor precio desde la Gran Depresión es el 2001-2003) y una recesión internacional de por medio, la economía no colapsó, pues logró crecer a un promedio de 3,4%¹⁰. En consecuencia, si bien el comportamiento de los mercados financieros internacionales sí es relevante para nuestro desempeño económico, está lejos de ser el principal determinante de la reacción de la economía chilena a los cambios del precio del cobre y las condiciones internacionales en general. Para entender efectivamente lo que pasa hay que mirar dentro, en particular nuestras políticas económicas.

1.2. El marco de política macroeconómica

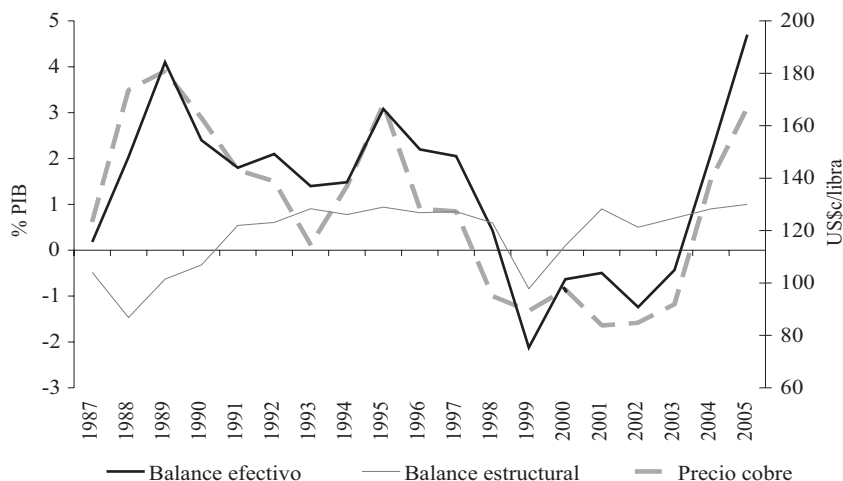
Una razón tradicional por la que las economías de América Latina fluctúan excesivamente al ritmo de la economía mundial y tienen ciclos más pronunciados, es el del efecto desestabilizador de la política fiscal. Es bien sabido que la mayoría de los países de la región, con la excepción de Chile, tienen políticas fiscales procíclicas. Esto ocurre por la combinación de un mejoramiento en las condiciones de financiamiento externo y la fragilidad fiscal. Cuando la economía mundial está boyante, el apetito por riesgo de los inversionistas internacionales aumenta, lo que incentiva flujos de capitales hacia las economías emergentes. Esto permite a los gobiernos realizar gastos que antes no podían hacer por falta de financiamiento. En la raíz de este problema está la fragilidad fiscal, que impide un acceso menos restringido a los mercados internacionales. Éste no es el caso de Chile.

En el caso de Chile, de existir una política fiscal procíclica como en el resto de América Latina, con una alta probabilidad tendría su origen en movimientos del precio del cobre. Sin embargo, no es posible justificar que los aumentos del precio del cobre en los últimos 25 años hayan generado expansiones fiscales responsables de un crecimiento excesivo y causantes de nuestras recesiones. La Figura N° 4 muestra que efectivamente el saldo

⁹ Esto además ha sido confirmado en estudios de inversión donde el flujo de caja es un importante determinante de la inversión. Véase por ejemplo Medina y Valdés (1998).

¹⁰ En rigor, hay que considerar que algo que evitó además una caída es que la economía ya se encontraba saliendo de una recesión, y este mal escenario internacional ayuda a explicar la reducción del crecimiento después de la incipiente recuperación del 2000.

FIGURA N° 4: BALANCES FISCALES - PRECIO COBRE



Fuente: Comisión Chilena del Cobre, Ministerio de Hacienda.

fiscal mejora cuando el precio del cobre aumenta. El precio del cobre y el balance efectivo del fisco están altamente correlacionados. Podrá discutirse en el margen acerca de su comportamiento alrededor de nuestras recesiones, pero ciertamente está muy lejos de haber sido un elemento desestabilizador. Por el contrario, mirado en una perspectiva de mediano plazo, la política fiscal chilena de los últimos 25 años ha sido estabilizadora. Esto es particularmente importante hoy, cuando el aumento del precio del cobre es muy elevado y todo el incremento se está ahorrando para dar cumplimiento a la política de mantener un superávit estructural de 1%.

En todo caso es necesario destacar que durante los 90, con la excepción de la parte final, la política fiscal puede haber sido tan estabilizadora como la actual. Esto se observa claramente al ver que hubo un superávit estructural bastante estable y cercano a 1% durante dicho período. Esto reafirma el hecho que es difícil pensar que la política fiscal explica, en particular comparado con el ciclo de mediados de los 90, las expansiones del PIB y gasto que ocurrieron en los 90 con la bonanza del cobre. La mayor parte de la década pasada la regla fiscal era que el gasto corriente del gobierno creciera menos que el gasto agregado. Esto tiene un elemento procíclico, el que no se captura adecuadamente en la medición del superávit estructural, aunque en todo caso es menor a juzgar por las cifras de balance fiscal. Por

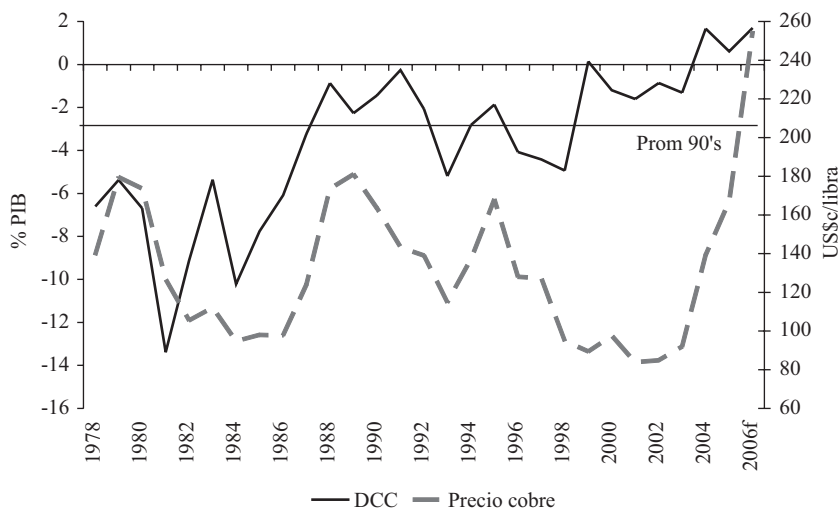
lo tanto se puede afirmar que la regla fiscal es un elemento que ha contribuido a la estabilidad del ciclo, incluso durante los 90, y por lo tanto no da cuenta del efecto estabilizador que observamos en la actualidad comparado con la menor estabilidad del pasado más reciente.

Entonces, si no ha sido la política fiscal la principal causa de los ciclos del cobre del pasado, entonces ¿por qué se inducen aumentos del gasto privado exagerados? Una primera opción es simplemente pensar que el sector privado se comporta extrañamente, pero como argumentaré aquí no me parece una respuesta razonable. A mi juicio, lo que está detrás de los desbordes de gasto privado tiene su origen en las políticas monetaria y, principalmente, la cambiaria. Aunque su influencia es algo más sutil que la de la política fiscal, su rol no es menos importante.

Un caso emblemático es el de la crisis del 82. Las cuentas fiscales estaban muy ordenadas, y el déficit en cuenta corriente en 1981 fue de la friolera suma de 13% del PIB. La economía creció a 6% con un cobre a sólo 127 centavos de dólar la libra en moneda de hoy (Figura N° 5). El problema estuvo en el ámbito cambiario-financiero.

Es útil entonces repasar los efectos estabilizadores de nuestro actual esquema de políticas monetaria y cambiaria, que es conocido como metas de inflación.

FIGURA N° 5: DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE - PRECIO COBRE



Fuente: Comisión Chilena del Cobre, Banco Central de Chile.

En primer lugar, un esquema de metas de inflación creíble garantiza la adecuada reacción de la política monetaria a desviaciones significativas del producto de su nivel de pleno empleo. En particular, shocks positivos de demanda, que puedan provenir del mejoramiento de las condiciones externas, debieran ser acompañados de un aumento de la tasa de política monetaria que eviten un desanclaje de la inflación y permitan a la economía estabilizarse sin sufrir expansiones insostenibles y muy costosas de revertir. Si estos shocks provocan una caída del tipo de cambio que afecta las perspectivas inflacionarias, la reacción de política monetaria es atenuada. Asimismo, cuando la demanda está deprimida y la brecha del producto es negativa, las presiones deflacionarias que esto induce hacen que las tasas de interés bajen. Eso ocurrió entre el 2002 y principios del 2004 cuando la tasa de interés en Chile alcanzó sus menores niveles históricos, lo que explica de manera importante la recuperación de la economía, ya consolidada desde el año pasado.

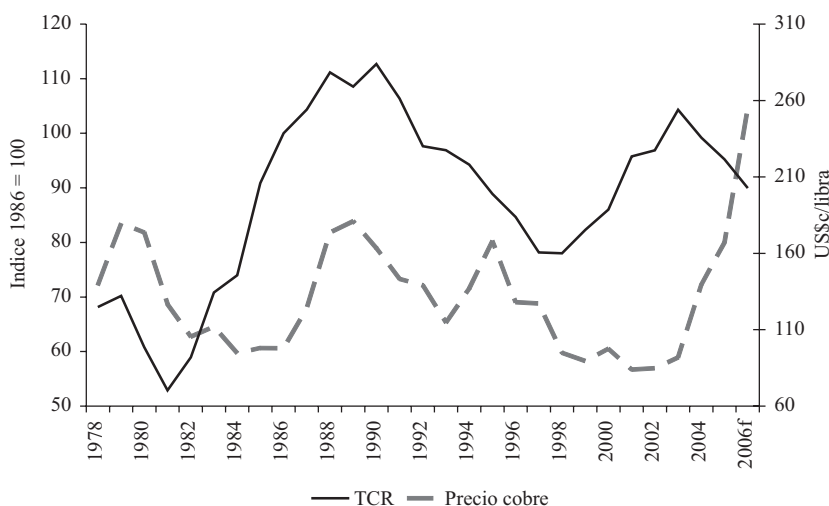
En segundo lugar, otra pieza fundamental de este esquema es la flotación cambiaria. El tipo de cambio contribuye a la estabilidad permitiendo ajustes del tipo de cambio real a las condiciones económicas domésticas. Un tipo de cambio flexible como el que tenemos en Chile facilita el ajuste mientras vaya combinado de un esquema de política macroeconómica coherente. Si las políticas fiscal y monetaria fueran inadecuadas, sería posible tener fluctuaciones del tipo de cambio que exacerben más las fluctuaciones macroeconómicas. Cuando la situación externa es boyante, la apreciación del tipo de cambio permite quitar presión sobre la demanda agregada, la actividad e inflación, reduciendo la necesidad de efectuar movimientos bruscos en la tasa de interés. Los movimientos del tipo de cambio son un mecanismo de ajuste de la economía, el que cuando se impide que funcione tiende a generar crisis cambiarias y problemas mayores que los que se intenta resolver. Asimismo, este esquema permite que las desviaciones de su tendencia de largo plazo sean acotadas. Y tal como se ha definido la política de flotación, si éste en algún momento se desvía a rangos que atenten contra la estabilidad generando desbalances riesgosos, la opción de intervención no es descartable.

¿Qué estaría pasando por ejemplo si el Banco Central hubiera decidido, por la vía de la intervención, graduar la apreciación del peso que ha ocurrido en el último tiempo? La expectativa de que el tipo de cambio se apreciará baja el costo de endeudarse en el exterior, con lo cual habría incentivos a la entrada de capitales, se experimentarían más presiones al tipo de cambio y habría mayor crecimiento y mayor demanda. Las presiones inflacionarias inducirían un aumento de la tasa de interés con mayores im-

pactos cambiarios. La economía crecería más, el tipo de cambio real se apreciaría, el déficit en la cuenta corriente aumentaría, el precio de las acciones y de los activos en general también aumentaría, habría euforia, y por supuesto, la reversión de esto sería más costosa. De hecho, la evidencia muestra que durante el período de masivas entradas de capitales en los noventa los países que experimentaron mayores flujos de capitales fueron aquellos que tenían un régimen cambiario administrado (Cowan y De Gregorio, 2005), independiente de si tenían o no controles de capital. Es decir, el intento de frenar las apreciaciones genera más presiones cambiarias por los incentivos a la entrada de capitales.

Al respecto, nuestra experiencia pasada es aleccionadora. En 1997, con un déficit en cuenta corriente de 4,4% del PIB y un cobre en torno a un 1 dólar la libra, el tipo de cambio llegó a su mínimo de la década de los noventa¹¹ (Figura N° 6). En esa época se trató de evitar la apreciación del peso. Había controles de capitales, el tipo de cambio se manejaba dentro de

FIGURA N° 6: TIPO DE CAMBIO REAL - PRECIO COBRE



Fuente: Comisión Chilena del Cobre, Banco Central de Chile.

¹¹ La serie de TCR utilizada es la publicada por el Banco Central de Chile, la que fue revisada a partir del 2002 de acuerdo a Caputo y Dominichetti (2005). De aplicarse esta revisión hacia atrás tendría sólo efectos perceptibles a finales de los años 80.

una banda, y en 1997 se acumularon reservas internacionales equivalentes al 4% del PIB, para tratar de frenar los efectos de una entrada de capitales que alcanzó al 8% del PIB. La defensa del tipo de cambio estimuló la entrada de capitales. En esa época las expectativas de mercado eran una apreciación gradual, incluso eso estaba contemplado en el centro de la banda que contemplaba una caída real de 2%. De esa forma, resultaba muy ventajoso endeudarse en el exterior.

La situación hoy es muy distinta. Durante esa época la apuesta cambiaria era unilateral. Todas apostaban a la apreciación. Hoy día el escenario es más balanceado, e incluso las expectativas tienden a ser estabilizadoras. En la actualidad, la encuesta de expectativas del Banco Central contempla una depreciación de 3% a un año y 7% a dos años. En los momentos de máxima depreciación a principios del 2003 se esperaba una caída de 3% a 12 y 24 meses. Lo esperable es que haya igual predicción al alza que a la baja, y en nuestro caso se observa cierta reversión de los movimientos bruscos. El problema es que cuando el tipo de cambio se aprecia y se sigue esperando una apreciación, la situación se hace mucho más compleja de manejar, lo mismo ocurre en la dirección contraria.

Por lo tanto, hoy día tenemos un régimen de políticas macroeconómicas constituido por una regla fiscal contracíclica y un esquema de metas de inflación con tipo de cambio flexible que permiten explicar el grueso de la mayor estabilidad económica que hoy estamos observando¹².

De esta forma podemos concluir que la economía chilena es hoy más estable, lo que tiene el costo aparente de limitar la expansión, pero el enorme beneficio de amortiguar las desaceleraciones.

1.3. Algunas clarificaciones

Mi discusión ha estado centrada en la estabilidad del PIB en torno a su tendencia de largo plazo. Por lo tanto, aquí no me refiero al crecimiento potencial de largo plazo de la economía. Es decir, a cuánto podemos crecer, dadas nuestras características económicas, nuestras políticas, instituciones y la calidad de nuestros recursos. Más allá de una posible desaceleración producto de la convergencia a niveles de PIB más elevados, creo que toda-

¹² El que las políticas macroeconómicas han hecho nuestra economía más estable ha sido recientemente confirmado en estudios de Larraín y Parro (2006), García y Restrepo (2006) y Medina y Soto (2006). Dichos trabajos enfatizan el rol de la actual regla fiscal versus no tener ninguna regla, y no hay evidencia comparando la regla actual con la que prevaleció en los noventa, lo que limita el uso de dichos resultados para comparaciones entre el régimen fiscal de los 90 y el actual.

vía podemos seguir pensando que este crecimiento es cercano al 5% por año, una cifra bastante alta para estándares internacionales. Más aún, es presumible que los efectos de convergencia hayan sido compensados por otros importantes avances ocurridos en la última década, como son el aumento de nuestros grados de apertura e integración a la economía global y la consolidación de la estabilidad macroeconómica¹³. Ciertamente con mejoras en aspectos fundamentales como la educación, el funcionamiento de los mercados y la innovación podríamos crecer más en el largo plazo, aunque obviamente son procesos que toman tiempo en rendir sus frutos y cuyo análisis está fuera del alcance del tema que nos ocupa hoy.

He sido explícito en indicar que con las políticas macroeconómicas hemos podido estabilizar el ciclo, sin embargo aún queda sin respuesta por qué tal vez el crecimiento este año no está más cerca, por ejemplo, de 7%. No creo que haya una respuesta simple, pues la naturaleza del ciclo ha cambiado y lo que sabemos de nuestro crecimiento potencial también está sujeto a incertidumbre.

En segundo lugar, hay quienes dirán que hoy estamos sufriendo de la enfermedad holandesa. No existe evidencia para sostener esto. De hecho, las predicciones de la literatura de la enfermedad holandesa apuntan a que el crecimiento se daría en el sector de recursos naturales, a costa de una caída en la industria y otros sectores de bienes transables. Eso no ha ocurrido en Chile, salvo una desaceleración en la agricultura debido a factores puntuales de tipo climático y transición de cultivos tradicionales. Asimismo, la minería no muestra el dinamismo que se esperaría de un fenómeno de este tipo, y la economía sigue creciendo a tasas superiores al crecimiento del producto de tendencia, lo que ha permitido ir cerrando la brecha de producto. La economía y las exportaciones siguen creciendo, en particular las del sector industrial. Ciertamente hay una disminución en la rentabilidad del sector de bienes transables como resultado de la apreciación del peso, lo que no significa que esto sea una enfermedad. Esto es parte del proceso de ajuste a un aumento de los términos de intercambio.

También se podría pensar que el sector privado tiene una conducta psicológicamente bipolar: excesivamente eufórico al alza, excesivamente depresivo a la baja. La reciente evolución de la economía chilena muestra que

¹³ En todo caso, el efecto más importante en los trabajos empíricos es el menor crecimiento como resultado de la convergencia, puesto que otros aspectos más cualitativos de los determinantes del crecimiento son difíciles de incluir en las proyecciones. Por esta razón, por ejemplo, en De Gregorio (2005) se presentan estimaciones de crecimiento de largo plazo que han caído unas décimas en el tiempo, aunque las diferencias no son estadísticamente significativas y se deben fundamentalmente a la convergencia y peores condiciones externas en la segunda mitad de la década pasada.

éste no es el caso. No creo que podamos aludir a conductas perversas y desestabilizadoras del sector privado si no consideramos las distorsiones que induce la política económica. A mi juicio es la política económica la que induce comportamientos excesivamente gastadores o austeros. En todas las experiencias de desborde del gasto, aparentemente privado, ha sido la política macro la que lo ha estimulado. Por otra parte, la evidencia muestra que en Chile durante los noventa el componente del gasto que más aumentó fue la inversión y parte del estímulo también ocurrió por la mayor entrada de capitales, flujo que hoy no se observa (Spilimbergo, 2002)¹⁴. En este aspecto es necesario destacar que tal vez otro efecto estabilizador del ciclo tiene que ver con una característica del sector cobre: a diferencia de los noventa, hoy día no hay en carpeta un volumen de proyectos de inversión como aquellos que existieron en la década pasada.

Por último, es necesario destacar que la caída de la volatilidad del crecimiento ha ocurrido en muchas partes del mundo y no es sólo una característica de la economía chilena. En las Figuras N° 7 y 8 se muestra para un grupo de países, así como para algunas agrupaciones, la máxima diferencia, positiva en la Figura N° 7 y negativa en la 8, del crecimiento anual respecto del promedio para los años noventa y para la década actual¹⁵. En las figuras se muestra que efectivamente la volatilidad ha caído en muchos países, aunque esto no ha sucedido en América Latina como un todo ni tampoco en el mundo ni las economías avanzadas, sólo se ve una caída en la volatilidad del área Euro¹⁶. Lo que la mayoría de estos países comparten es que han adoptado metas de inflación y cuentan con altos grados de flexibilidad en el ámbito cambiario. Estos esquemas de metas de inflación, han sido mayoritariamente adoptados durante los noventa. Es decir, una mirada global a otros países sugiere que el marco de la política monetaria hace una diferencia en términos de volatilidad del producto¹⁷.

¹⁴ En la actualidad el déficit privado en cuenta corriente es muy elevado, pues el superávit público es de varios puntos del PIB. Sin embargo, el moderado aumento de la demanda agregada indicaría que este déficit es el resultado de un lento crecimiento del ingreso privado nacional más que un aumento insostenible del gasto.

¹⁵ Para el año 2006 se considera la proyección del *World Economic Outlook* del FMI.

¹⁶ En el caso de América Latina la volatilidad medida comparando desviaciones mínimas y máximas respecto de la media sólo aumenta en Argentina, Uruguay y Venezuela.

¹⁷ Mishkin y Schmidt-Hebbel (2005) muestran evidencia que apoya la idea de que los países que tienen metas de inflación tienen mejor desempeño macroeconómico. En particular, ellos argumentan que: "Output volatility has not worsened, and if anything improved, after the adoption of inflation targeting".

FIGURA N° 7: VOLATILIDAD DEL PRODUCTO, EXPANSIONES

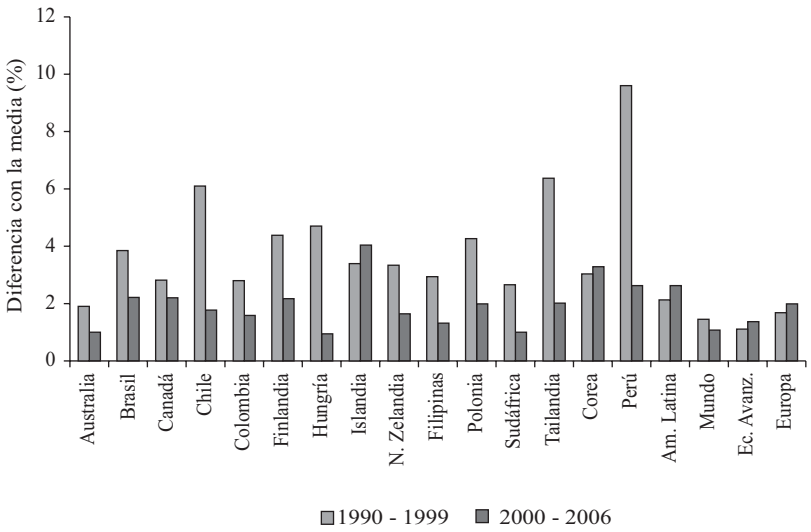
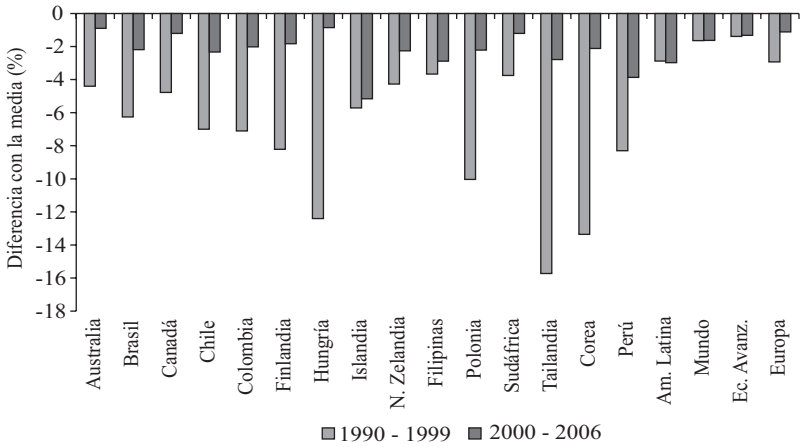


FIGURA N° 8: VOLATILIDAD DEL PRODUCTO, CONTRACCIONES



2. ¿Qué hacer, qué no hacer y qué esperar?

El aumento del precio del cobre nos ha hecho más ricos. Probablemente no de manera permanente, pero sí hemos tenido una ganancia que debemos manejar adecuadamente. Mientras más duradera sea esta ganancia, más beneficiosa será la bonanza y más desafíos tendremos para administrarla. Esa ganancia se debe gastar, pero el desafío más importante de la política fiscal es cómo graduar dicho gasto, dada la incertidumbre sobre su magnitud y las limitaciones que tiene la economía para absorberlo adecuadamente.

En consecuencia, no podemos gastar en el corto plazo todo el ingreso adicional, ni tampoco cargarlo a una rebaja de impuestos. De hecho todo lo que diga a continuación es, en una primera aproximación, válido tanto para un aumento del gasto como para una reducción de impuestos¹⁸. Una razón es la prudencia y consiste en ahorrar para la época en que los precios bajen. Un manejo razonable de las finanzas públicas sugiere ahorrar estos ingresos extraordinarios. Eso es exactamente lo que hace la regla del superávit estructural. Pero también hay razones de índole macro de por qué uno no puede gastar todo este ingreso, aunque sea duradero, y de ahí la necesidad de la gradualidad.

Pensemos como si Chile se hubiera ganado la lotería, pero el premio se entrega en anualidades y en algún momento se terminará sin aviso. Obviamente hay que ir ahorrando para cuando el premio se discontinúe. Esto es lo mismo que haría una familia si gana un premio de esta índole. Pero la familia también puede hacer grandes gastos que nunca antes pudo hacer, e incluso mantenerlos, porque tiene más riqueza. Podría comprar una casa, un auto, incluso una segunda casa si el premio es muy grande. Muchas de estas compras se pueden considerar inversión del hogar pues son bienes que prestarán servicios por muchos años, incluso cuando el premio se haya terminado. Todos estos gastos no tienen repercusiones agregadas. Sin embargo, esto no es así cuando un país se gana esta lotería, pues los gastos que realiza sí tienen repercusiones sobre toda la economía. Por lo tanto, la necesidad de cautela va más allá de la prudencia por la duración de este premio, va también por el impacto y la capacidad que tiene la economía de absorber este gasto.

¹⁸ Dependiendo de en qué se gaste, o la naturaleza de una rebaja de impuestos, puede haber algún efecto diferente de más gasto o menos impuestos, pero a priori no hay ninguna razón de peso para pensar que sean muy distintos, en particular porque por lo general los aumentos de gasto se refieren a transferencias. Ahora bien, la combinación impuesto-gasto también tiene implicancias sobre el crecimiento de largo plazo.

Lo que ocurre es que las economías tienen cierta capacidad máxima de producción en el corto plazo, e incluso también hay límites en plazos mayores. Si gastáramos todos estos ingresos adicionales no habría muchos más bienes que comprar, salvo que los importemos todos. Los precios de los bienes subirían, generando inflación. Esta presión sobre los precios, en particular de los bienes no transables cuyos precios no están sujetos a condiciones internacionales, generaría una apreciación del tipo de cambio real. Es decir, los bienes nacionales se encarecerían respecto de los bienes internacionales. Las tasas de interés subirían por la caída del ahorro y las presiones inflacionarias. De esta manera, el mayor gasto no se traduciría en mayor producción, sino que en mayor déficit de la cuenta corriente, mayores tasas de interés y una caída del tipo de cambio real.

En el caso extremo de que la producción es completamente rígida, lo que no es el caso pero sirve para aclarar el punto, un aumento del gasto de gobierno debe ser compensado con una caída en otros componentes del gasto y ellos son la inversión y las exportaciones netas vía un alza en las tasas de interés y una caída del tipo de cambio real. Es decir, los precios deben cambiar para abrir espacio al mayor gasto público. Más en general, efectivamente habrá presiones de demanda que aumentarán la producción en el corto plazo, pero esto no es duradero en la medida que lo que cambia no es la capacidad productiva y los precios relativos se alejan más de su equilibrio de largo plazo.

Se puede argumentar que es un pequeño precio a pagar por tener más gasto. Pero eso no es así. Cuando la economía está creciendo, hay presiones inflacionarias subyacentes producto de la mayor actividad, un ciclo de alzas en las tasas de interés y presiones a la apreciación del tipo de cambio, entonces no resulta conveniente agregarle impulso a la economía. Precisamente en eso consiste una política macroeconómica contracíclica, que atempere las fluctuaciones del producto y de los precios relativos. Por supuesto esto depende de grados y serán las autoridades fiscales quienes en definitiva decidirán la graduación de este proceso, pero es importante señalar los desafíos que tienen y las formas de abordarlo.

La regla del superávit estructural es un gran aporte a la estabilización del ciclo y constituye un gran avance en el manejo fiscal. Durante los noventa se dio un primer paso al acotar el crecimiento del gasto con el del PIB. Sin embargo, eso sí tenía un componente procíclico no deseable y que hubo que corregir con la recesión del 99. La regla actual asegura que si el producto está debajo del pleno empleo se pueda tener un déficit, y lo contrario ocurre en momentos de estrechez de capacidad. Esto ayuda a la estabilización del ciclo económico.

Sin embargo, aún podría quedar un elemento procíclico que por primera vez se debería hacer evidente este año y que requiere de un examen cuidadoso. Éste se refiere al precio del cobre de largo plazo. Cuando el precio del cobre sube, es razonable suponer que también lo hace el precio de largo plazo que se usa en la regla. Esto ocurre debido a que la definición del precio de largo plazo del cobre de la regla es el correspondiente a los próximos diez años. Como los aumentos del precio del cobre tienen persistencia, debe también aumentar el promedio de los próximos diez años. Esto a su vez permite una mayor expansión fiscal. Ésta ocurre exactamente en momentos en que la economía no necesita de impulsos fiscales adicionales pues el PIB está por sobre su tendencia. Esto ocurre precisamente por la correlación positiva entre PIB, precio del cobre y actividad mundial. El caso opuesto sucedió cuando se inauguró la regla en un ciclo de precios del cobre muy bajos. En esa ocasión el precio era cercano a los 80 centavos de dólar la libra. De haber predicho el *boom* que experimentamos hoy, algo obviamente hipotético e imposible de concretar, la política fiscal hubiera sido más expansiva. Similarmente si mañana el precio inesperadamente colapsa, podremos haber hecho un presupuesto muy optimista.

Para ilustrar este punto se puede realizar el siguiente ejercicio. Supongamos que el precio del cobre es igual al supuesto en el último *Informe de Política Monetaria*, es decir este año sería en promedio 2,6 dólares por libra y el próximo año 2,25 dólares por libra. Supongamos ahora que se estima el precio del cobre de referencia, para los próximos diez años, usando un proceso autorregresivo de primer orden estimado con datos históricos. Esto es, se asume que los aumentos del precio del cobre persisten en el tiempo para ajustarse gradualmente a su tendencia de largo plazo que se asume en 1 dólar la libra. Finalmente, se usa un coeficiente de autocorrelación anual de 0,75, se estima además que 10 centavos de dólar la libra representan mayores ingresos por 0,5% del PIB y se asume un crecimiento de tendencia del gasto de 5%¹⁹. Estos cálculos son ilustrativos y usan estimaciones gruesas pero sirven para ilustrar el dilema de la política fiscal. Basado en estos parámetros se podría estimar cuál es la expansión del gasto público consistente con la regla. Al realizar este ejercicio se concluye que el gasto tendría una tasa de crecimiento anual de 15% el 2007 y de 2% el 2008. Claramente estas magnitudes exacerbarían el ciclo económico²⁰.

¹⁹ Habría también que agregar los intereses del superávit que se va acumulando, pero no debería haber un cambio muy significativo. Por ejemplo, un superávit de 5% del PIB en un año invertido a un 5% anual da 0,25% del PIB en intereses, lo que es aproximadamente un punto porcentual del gasto de gobierno.

²⁰ Esto asume que el resto de operación de la regla sigue su tendencia, lo que no necesariamente debiera ocurrir, pero las cifras que aquí se discuten son ilustrativas de las diferencias entre distintos escenarios.

Alguien podría pensar que el comité de expertos debería considerar las repercusiones macro de su estimación y actuar con cautela. Pero ésta no es la idea del comité de expertos. A mi juicio las instituciones funcionan cuando hacen la tarea para la que fueron creadas. El desafío es entonces de la política fiscal y requiere de algunas decisiones importantes. Creo que podemos pensar en tres alternativas:

1. No hacer nada y dejar que ocurra dicha expansión del gasto y frenar posteriormente. La política fiscal es un dato para la política monetaria y presumiblemente esta expansión, en la medida que agregue presiones inflacionarias, significará tasas de interés más altas, tipo de cambio real más apreciado y más crecimiento el 2007. La situación se revertiría el 2008, con menor crecimiento, depreciación del tipo de cambio y tasas probablemente algo menores.
2. Ajustar el precio de largo plazo para darle mayor gradualidad al ajuste. Esto no necesariamente significa cambiar la regla, pero sí implica modificar su forma de implementación. Una opción es decir que se pensará en el precio de referencia mirando a 30 años hacia adelante, o alternatively usar el precio de los próximos 10 años ponderado con el precio de referencia del año anterior. Esto último es igual a ajustarse gradualmente al precio de referencia.
3. Usar parte del potencial “gasto excesivo”, aquel que pueda tener efectos indeseados sobre el ciclo, en áreas de poco impacto macro. Es decir que sean plenamente consistentes con la regla fiscal en su dimensión de ahorrar para cuando la bonanza haya pasado, y al mismo tiempo, ser consistentes con la capacidad de la economía de absorber el mayor gasto sin sobresaltos significativos. Aquí quisiera destacar y profundizar en una propuesta presentada en el mensaje presidencial del 21 de mayo que tiene que ver con el seguro de desempleo.

Si se quiere conciliar estabilidad macroeconómica con compromiso de gastar el componente permanente de la bonanza y, al mismo tiempo, hacer un importante esfuerzo en el ámbito social donde tenemos enormes desafíos, es posible incrementar el fondo solidario así como otorgar una transferencia de gasto a las cuentas individuales de seguro de desempleo. Esto es transformar ahorro público en ahorro privado²¹, lo que eventual-

²¹ Esto es obvio en el caso de transferir recursos a las cuentas individuales, y en el caso del incremento del fondo solidario es más bien un tema de convenciones contables, aunque conceptualmente es ahorro del sector privado donde el beneficiario no está definido *ex ante*.

mente no debiera tener impacto agregado. Tiene además otra gran contribución macroeconómica y es la de proveer un estabilizador automático al ciclo. Si hay algo que la política fiscal en Chile no ha tenido son estabilizadores automáticos fiscales por el lado del gasto. En países desarrollados estos son los generosos sistemas de subsidio de desempleo, los que generan expansiones automáticas en recesiones. Sin embargo, esto tiene serios problemas de incentivos y en Chile se innovó con un creativo sistema de seguro de desempleo basado en la capitalización individual y un fondo solidario. Esto puede tener un impacto estabilizador importante. Por lo tanto, a mi juicio, el incrementar el fondo solidario del seguro de desempleo así como entregar una transferencia a las cuentas individuales es macroeconómicamente positivo, es consistente con la regla fiscal y es de un importante contenido social pues entrega recursos a quienes más lo necesitan en tiempos de dificultad económica. En la medida que haya recursos en las cuentas de seguro de desempleo y no se ocupan, serán complementarios a las pensiones de los beneficiarios con el subsidio.

Aquí he esbozado una idea general que ciertamente requiere de análisis más detallado y cuidadoso. ¿Cómo asegurar y diseñar su progresividad en términos sociales? ¿Cómo diseñarlo de manera que no afecte negativamente las decisiones de trabajo y búsqueda de empleo? ¿Cómo graduarlo de manera que no se transforme en gasto corriente y sea efectivamente ahorro para situaciones de desempleo?²² Ésas son algunas de las preguntas que se deberían responder para evaluar con más cuidado esta propuesta, pero puede contribuir a abordar los desafíos que enfrentará la política fiscal²³.

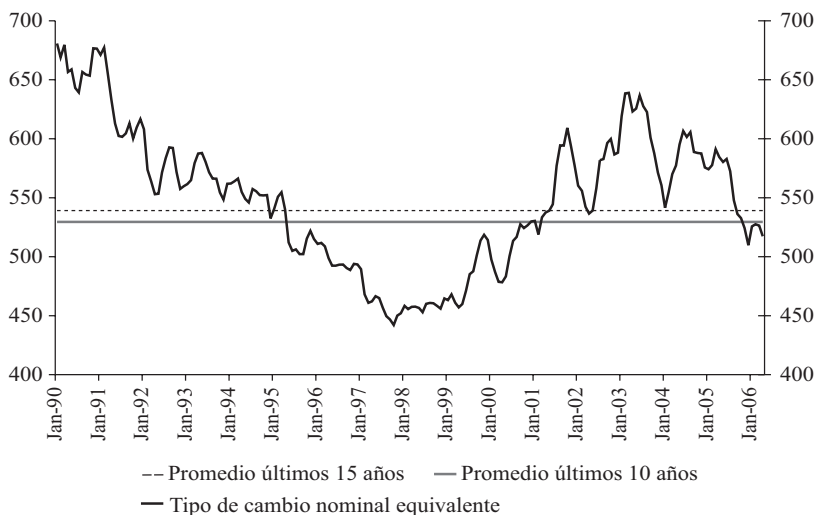
²² Cowan, Huneus y Micco (2006) desarrollan una idea similar respecto de las cuentas individuales. Dicha propuesta consiste en suplementar con fondos públicos, con igual monto, las cotizaciones previsionales y al seguro de desempleo de las rentas más bajas.

²³ **Post scriptum al 31 de agosto de 2006:** Este trabajo fue preparado antes que se reunieran los comités de expertos que definen el producto potencial y el precio del cobre de largo plazo relevantes para la aplicación de la regla fiscal. El comité de expertos del precio del cobre determinó un precio de largo plazo de 121 centavos de dólar la libra. En este caso, y dadas declaraciones públicas del Ministerio de Hacienda, el crecimiento del gasto consistente con la regla fiscal y con el que se preparará el presupuesto para el 2007 será entre 8 y 10%. La discusión del texto ha supuesto que el precio del cobre de largo plazo hubiese resultado más alto, llevando el crecimiento del gasto consistente con la regla a niveles de 15%. Esta cifra ciertamente hubiera provocado serios trastornos macroeconómicos por la capacidad de absorción de la economía de un gasto de esas proporciones. Sin embargo, la discusión y propuesta discutida en este trabajo seguirá siendo válida en la medida que el elevado precio del cobre persista, y también tiene un mérito por sí misma en caso que se quieran discutir alternativas de ahorro de estos recursos, pues en este caso es transferir ahorro público a ahorro privado. Desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica, del funcionamiento del mercado del trabajo, y de apoyo a los sectores más necesitados, el fortalecimiento del seguro de desempleo es una de las áreas de mayor impacto.

Otro aspecto importante a la hora de analizar la bonanza cuprífera es considerar sus implicancias cambiarias. Como ya discutí, la apreciación del tipo de cambio real es parte del ajuste al shock externo, y con un sistema de flotación así como con una política fiscal austera estos efectos son aminorados. Sin embargo mi impresión es que en algunos momentos se ha tendido a sobredimensionar el impacto que tiene sobre la economía. El sector productor de cobre es importante, pero una parte importante es participación externa y la parte nacional ahorra la mayoría de los ingresos extraordinarios.

La evidencia empírica, tanto para Chile como para países de la OECD²³, indica que un aumento de los términos de intercambios de 10% resulta en una apreciación de alrededor de 3%. Desde el 2003, cuando el tipo de cambio real alcanzó el máximo de esta década (Figura N° 9), hasta el 2006, asumiendo que permanece constante por el resto del año, el tipo de cambio real se habría apreciado un 14%. Por su parte aunque el precio real del cobre habría aumentado un 177%, los términos de intercambio lo habrán hecho sólo un 49%. Usando la elasticidad histórica podríamos explicar la

FIGURA N° 9: TIPO DE CAMBIO REAL A PESOS POR DÓLAR Y PRECIOS ACTUALES
(Índice, base abril 2006 = 517,3)



Fuente: Banco Central de Chile.

²³ Broda (2001), Caputo y Dominichetti (2005) y De Gregorio y Wolf (1994).

caída ocurrida en el tipo de cambio real en los últimos tres años por el efecto de la ganancia de términos de intercambio. A esto debemos agregar el hecho de que la mayoría del aumento de ingresos proveniente del mejoramiento de las condiciones externas se ahorra y asimismo no existen presiones financieras, por ejemplo debido a la abundancia de ingreso de capitales, que presionen el tipo de cambio. Existen muchos otros factores que determinan el tipo de cambio, en particular en sus movimientos de corto plazo, pero estos cálculos sugieren que es difícil que en la coyuntura actual el tipo de cambio real se aprecie significativamente.

En materia monetaria-cambiaria hay que persistir con lo hecho hasta ahora. Como he tratado de argumentar, el esquema de política monetaria es el más adecuado en la actual coyuntura. De haber tenido este esquema a fines de los noventa habríamos pasado mucho mejor la crisis de los mercados emergentes. La política monetaria no se mide por el activismo de las autoridades ni por el número de medidas que se toman sino que por sus resultados. Lo que hemos visto en años recientes es la mejor contribución que las políticas macroeconómicas pueden hacer al crecimiento de largo plazo. Por supuesto, esto es una condición necesaria, no suficiente para crecer más.

La intervención sólo se justifica cuando se observa un desalineamiento significativo que ponga en peligro la estabilidad de la economía. Nunca se puede descartar, pero la experiencia muestra que pensar que se puede graduar una apreciación puede generar efectos indeseados a los que se quiere evitar. Hay que fortalecer la credibilidad de la flotación y las eventuales intervenciones. Se podría intervenir, quedar tranquilos y ser felicitados por pragmáticos, pero dañar seriamente la credibilidad y el funcionamiento futuro de nuestro esquema de política. Para intervenir necesitamos estar relativamente convencidos de que hay una sobre-reacción cambiaria, que ésta es dañina para la economía como un todo, y que la intervención tiene una probabilidad elevada de éxito.

Asimismo, para aumentar la efectividad y credibilidad del régimen cambiario debemos fortalecer este esquema a través de seguir mejorando la información acerca de las operaciones del banco central, incluyendo aquellas con el fisco, para evitar impactos indeseados en el corto plazo que puedan surgir del desconocimiento.

Por otra parte, hay que ser cuidadosos al argumentar que debemos arreglar problemas en sectores específicos por la vía de la intervención cambiaria. Bajo el supuesto de que es efectiva, sobre lo cual hay un debate no resuelto en particular cuando no se observan desalineamientos evidentes, se pide intervención cambiaria por el daño que sufren algunos sectores.

Afectar el tipo de cambio para ir en ayuda de sectores específicos es una política muy ineficiente, porque el beneficio que reciben los productores afligidos también lo reciben todos los otros que no lo necesitan. Es decir, es una política muy mal focalizada.

Por último, quisiera referirme a otra propuesta que también circula en el ambiente y es la necesidad de aprovechar esta coyuntura para tomar un seguro macro para cuando caiga el precio del cobre y así evitar la excesiva volatilidad que nos generan los mercados financieros internacionales. Para discutir esta idea hay que distinguir entre el seguro que pueden tomar las empresas del que puede tomar el país. Las empresas pueden buscar mecanismos en los mercados de derivados para aprovechar el ciclo de precios altos. Incluso desde la política pública se pueden buscar seguros para problemas específicos, como el precio de los combustibles. Sin embargo, estos son problemas de las empresas o de políticas específicas, pero no son relevantes desde el punto de vista macro. Al respecto, como argumenté anteriormente, no hay evidencia de que en el pasado reciente hayamos sufrido shocks particularmente severos de los mercados financieros internacionales, de manera que comprar un seguro macro es algo de segundo orden, que además envuelve elevados riesgos al tratarse de instrumentos exóticos. En todo caso sí hay que aprovechar de seguir mejorando la integración financiera de nuestra economía y el funcionamiento del mercado de capitales chileno para proveer un mejor manejo de los riesgos de las empresas y facilitar el financiamiento de la inversión. No obstante, desde el punto de vista de comprar seguros, el mejor seguro para nuestra economía es una buena política macroeconómica, y creo que Chile ha caminado en la dirección correcta llegando a tener una política macroeconómica de primer nivel. El desafío permanente es saber administrarla.

3. A modo de cierre

Quisiera concluir señalando que soy un convencido de que el actual esquema de políticas macroeconómicas es el más eficiente para manejar esta bonanza. Como señalé anteriormente el éxito no se mide por el número de acciones ni la visibilidad de las medidas que se tomen. Tampoco hemos adoptado un régimen de moda ni es el resultado de una lección aprendida en los libros, u ortodoxia como dirán otros. Entiendo que a muchos les irrite que las autoridades digan que hay que hacer más de lo mismo, pero cuando estamos convencidos de que eso es lo mejor para el país debemos decirlo, así como también debemos ser capaces de ir aplicando las correcciones

necesarias. Chile se ha caracterizado por su pragmatismo en materia de política económica y donde estamos hoy es el resultado de aprender de nuestros errores y también de los errores y aciertos de otros. No deberíamos temer a innovar ni cambiar el rumbo, pero no veo ninguna evidencia que nos sugiera innovar de manera importante.

REFERENCIAS

- Bennett, H. y R. Valdés (2001): "Series de Términos de Intercambio de Frecuencia Mensual para la Economía Chilena: 1965-1999". Documento de Trabajo N° 98, Banco Central de Chile, mayo.
- Bernanke, B., M. Gertler y S. Gilchrist (1996): "The Financial Accelerator and the Flight to Quality". En *The Review of Economic and Statistics*, Vol. 78, N° 1, pp. 1-15.
- Broda, C. (2001): "Coping with Terms of Trade Shocks: Pegs versus Floats". En *American Economic Review*, papers and proceedings, Vol. 1, N° 92, pp. 376-380.
- Caballero, R. (2002): "Enfrentando la Vulnerabilidad Externa: Un Problema Financiero". En *Revista de Economía Chilena*, Vol. 5, N° 1, pp. 11-36.
- Calvo, G. (2005): "Crises in Emerging Market Economies: A Global Perspective". The Frank Graham Memorial Lecture, NBER Working Paper N° 11305.
- Caputo, R. y B. Dominichetti (2005): "Revisión Metodológica en el Cálculo del IPE e Implicancias sobre los Modelos de Tiempo para el TCR". En *Revista Economía Chilena*, Vol. 8, N° 1, Banco Central de Chile, abril.
- Cowan, K. y J. De Gregorio (2005): "International Borrowing, Capital Controls and the Exchange Rate: The Chilean Experience". Documento de Trabajo N° 322, Banco Central de Chile, por aparecer en Edwards, S. (ed.), *Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequence*, NBER, Chicago University Press.
- Cowan, K., C. Huneeus y A. Micco (2006): "Una Propuesta para el Sistema de Pensiones: Un Subsidio a las Cotizaciones Individuales". Mimeo enviado a la Comisión Reforma Provisional.
- De Gregorio, J. (2005): "Crecimiento Económico en Chile: Evidencia, Fuentes y Perspectivas". En *Estudios Públicos* N° 98, otoño.
- De Gregorio, J. y H. Wolf (1994): "Terms of Trade, Productivity and the Real Exchange Rate". NBER Working Paper N° 4807.
- Franken, H., G. Lefort y E. Parrado (2006): "Business Cycle Responses and Resilience of the Chilean Economy during the Last Fifty Years". En R. Caballero, C. Calderón y L. Céspedes (eds.), *External Vulnerability and Preventive Policies*. Banco Central de Chile.
- García, C. y J. Restrepo (2006): "The Case for a Countercyclical Rule-based Fiscal Regime". Mimeo, Banco Central de Chile.
- Larraín, F. y F. Parro (2006): "Chile Menos Volátil". Mimeo, Universidad Católica.
- Medina, L. y C. Soto (2006): "Copper Price, Fiscal Policy and Business Cycle in Chile". Mimeo, Banco Central de Chile.

- Medina, J. y R. Valdés (1998): “Liquidez y Decisiones de Inversión en Chile: Evidencia de Sociedades Anónimas”. Documento de Trabajo N° 25, Banco Central de Chile.
- Mishkin, F. and K. Schmidt-Hebbel (2005): “Does Inflation Targeting Make a Difference?”. Por aparecer en K. Schmidt-Hebbel y F. Mishkin (eds.), *Monetary Policy Under Inflation Targeting*, Banco Central De Chile.
- Spilimbergo, A. (2002): “Copper and the Chilean Economy 1960-1998”. En *The Journal of Policy Reform*, Vol. 5, N° 2, pp. 115-126. ☐

POLÍTICA FISCAL Y GASTO EN PENSIONES MÍNIMAS Y ASISTENCIALES

Salvador Valdés Prieto¹

El Poder Ejecutivo informó a la Comisión de Reforma Previsional que “La envergadura de los compromisos fiscales futuros generados por el sistema de pensiones confirma la necesidad de un rediseño (para) contar con (un) financiamiento sostenible”. Este trabajo encuentra que ese diagnóstico es errado. El error se origina en una omisión de la Dirección de Presupuestos, que no proyectó el gasto fiscal en pensiones mínimas del *sistema antiguo*, un componente que según nuestra estimación alcanza a partir de mayo de 2006 a \$ 219.162 millones de pesos al año. Al tomar en cuenta la presencia de este gasto, y su gradual caída durante las próximas dos décadas, se encuentra que el gasto *total* en subsidios de pensión mínima, incluyendo al del sistema nuevo, subiría en sólo 0 a 0,09% del PIB en los próximos 20 años. Este incremento no tiene envergadura para afectar la sostenibilidad del financiamiento.

SALVADOR VALDÉS. Doctor en Economía, MIT; Ingeniero Civil, P. Universidad Católica de Chile. Profesor del Instituto de Economía de la P. Universidad Católica de Chile e Investigador del Centro de Estudios Públicos.

¹ Agradezco los comentarios de un árbitro anónimo, especialmente respecto de la sección 4. Sin involucrar a nadie, agradezco también los comentarios de Harald Beyer, Juan Luis Correa, Rosanna Costa, Hernán Cheyre, Juan Andrés Fontaine, Rolf Lüders, Andrés Passicot, Carlos Vidal-Meliá, Rodrigo Vergara, Joaquín Vial y los demás asistentes al seminario realizado en el CEP el 15 de junio de 2006. Agradezco la eficiente ayuda de Gonzalo Valdés E. y Cristián van Rysselberghe.

El trabajo también evalúa el impacto fiscal del aumento de gasto en pensiones legislado en abril de 2006. Se encuentra que tuvo el mismo costo fiscal que la acumulación de 20 años del proceso de envejecimiento y de crecimiento de los salarios reales.

También se critican aspectos del proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal presentado por el gobierno, basados en ciertos conceptos contables que promovió la Dirección de Presupuestos antes del auge del cobre. Se propone avanzar hacia una contabilidad fiscal devengada, reconocer provisiones dentro del patrimonio fiscal y formar reservas para respaldar pasivos y provisiones.

1. Introducción

Desde el año 2000 —cuando el precio del cobre era bajo— y hasta hoy, los informes de la Dirección de Presupuestos al Congreso sostuvieron que el gasto fiscal futuro en pensiones asistenciales y mínimas sería muy alto, y además atribuyeron esto a debilidades de la reforma de 1980 al sistema de pensiones. Ahora que estos diagnósticos han sido reiterados por el Poder Ejecutivo ante el Consejo Asesor Presidencial sobre Reforma Previsional, y en el proyecto de Ley sobre Responsabilidad Fiscal, este artículo busca evaluar su validez.

El gasto fiscal en subsidios de pensión mínima es la *suma* del gasto fiscal en subsidios de pensión mínima que hace el *sistema antiguo*, más los gastos análogos en favor de los afiliados del sistema de capitalización individual (nuevo). Sin embargo, las proyecciones que la Dirección de Presupuestos publicó en 2000-2006 no consideraron el gasto fiscal en subsidios de pensión mínima en el sistema antiguo. Esa omisión —reiterada a pesar de diversas advertencias— sesga las proyecciones del gobierno sobre la tendencia del gasto total en estos subsidios.

Este trabajo estima por primera vez el gasto fiscal en pensión mínima del sistema antiguo, con una técnica nueva que requiere pocos datos y se explica en el Anexo 1. Se encuentra que ese gasto habría alcanzado a partir de mayo de 2006 a \$ 219.162 millones de pesos al año, es decir 0,38% del PIB, aunque la estimación es conservadora.

Esta cifra integra la base de comparación que se usa para determinar la tendencia que tendrá el gasto fiscal *total* en pensiones mínimas en las próximas dos décadas. Combinando esta cifra con las proyecciones del

Fondo Monetario Internacional (2005), se encuentra que si las pensiones mínimas subieran a la par de los salarios reales, el Estado chileno enfrentaría una tendencia levemente creciente en el gasto fiscal en subsidios de pensiones mínimas en los próximos 20 años. La magnitud absoluta del incremento de su proporción respecto al PIB estará entre 0 y 0,09% del PIB. Sumando la tendencia de aumento en el gasto en pensiones asistenciales, se proyecta un incremento absoluto de 0,18 a 0,27% del PIB. Esta cifra es tan modesta que sería fácilmente financiable aunque no existiera el “dividendo por término de la transición iniciada con la reforma de 1980”, originado en el paso del sistema de “reparto” al de capitalización individual.

Por ende, este trabajo descarta el diagnóstico que el Poder Ejecutivo ofreció a la Comisión de Reforma Previsional, en cuanto a que “La envergadura de los compromisos fiscales futuros generados por el sistema de pensiones confirma la necesidad de un rediseño (para) contar con (un) financiamiento sostenible”. Un rediseño se justifica por otras razones, pero no porque esté en duda la sostenibilidad del financiamiento fiscal. Contrariamente a lo afirmado por el Poder Ejecutivo (2006), la reforma de 1980 protegió a Chile del riesgo fiscal causado por el proceso de envejecimiento.

El diagnóstico ofrecido al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional por el Poder Ejecutivo (2006) también sostiene que “el déficit total del sistema de pensiones entre 2005 y 2010 alcanzará a 4,8% del PIB, superando ampliamente las expectativas iniciales respecto de los efectos del proceso de reforma provisional (de 1980)”. Arenas y Mesa-Lago (2006) reiteran afirmaciones similares en la *Oxford Review of Economic Policy*.

Encontramos que la atribución de un déficit de 4,8% del PIB a la reforma de 1980 es errónea. Esa cifra incluye las pensiones a carabineros, gendarmes y militares, cuyo déficit no puede atribuirse a la reforma de 1980 porque sus planes no fueron reformados en esa ocasión. También incluye el gasto en pensiones asistenciales y subsidios de pensión mínima, que tampoco fueron reformados en 1980. Una vez limpiado de estos efectos, el déficit residual es de sólo 2,6% del PIB para 2005-2010.

Una buena parte de este déficit residual tampoco puede ser atribuido a la reforma de 1980. El indicador adecuado para medir el impacto fiscal del tránsito desde el sistema de reparto al de capitalización es el flujo de cotizaciones desviadas hacia los nuevos fondos de pensiones, que fue sólo 1,7% del PIB en 1982 y estimamos en 1,2% del PIB para 2005. La diferencia se explica por los aumentos de pensiones generales del INP (entidad que administra el sistema antiguo) aplicados desde 1987, y por las pensiones a exonerados políticos que fueron creadas en los años 90. El impacto de estas medidas sobre el presupuesto del INP no puede ser atribuido a la reforma de

1980. También influye la rebaja en la tasa de cotización aplicada en 1981, que fue compensada con una mayor tasa de IVA, como recomienda la ciencia económica. Este paquete tiene un efecto nulo a nivel de todo el fisco, siendo irrelevante el efecto sobre el presupuesto del INP. Proyectamos que el costo fiscal del tránsito de reparto a capitalización será cercano a 1,05% del PIB en 2008, es decir, 78% menor que lo indicado por el Poder Ejecutivo (2006).

El sistema político puede ser generoso y elevar los subsidios de pensión mínima (que cubren al sistema nuevo y antiguo). Pero ¿en cuánto aumentaría el gasto fiscal? Nuestro modelo es el primero en responder, y encuentra que un alza de 10% en la pensión mínima eleva el subsidio en el sistema antiguo en 25%. Encontramos que el aumento legislado en abril de 2006 elevó al gasto fiscal a 20 años plazo en la misma cantidad que el efecto acumulado que tendrían el envejecimiento y el crecimiento de salarios reales durante 20 años.

La siguiente cuestión es si el Congreso fue alertado adecuadamente respecto del costo fiscal que significará este aumento de las pensiones mínimas y asistenciales, al interactuar con el proceso de envejecimiento. En general, se requiere que el fisco lleve contabilidad devengada para que el Congreso pueda evaluar correctamente el costo de su generosidad. Esa contabilidad obliga a reconocer pasivos exigibles y permite provisiones. Ambos deben ser cubiertos acumulando fondos de reserva. Los fondos destinados a ellos se restan del gasto fiscal potencial, mostrando al Congreso el verdadero dilema que debe resolver al aprobar una medida que eleva el gasto. La contabilidad devengada también permite evaluar la alternativa de ajustar parámetros como edades de pensión y cantidad de enfermedades cubiertas por el plan AUGE.

Este estudio evalúa también algunos conceptos contables promovidos por la Dirección de Presupuestos antes del auge del cobre, encontrando que no distingue adecuadamente entre pasivos contables y riesgos fiscales. Ambos pueden justificar que se acumulen reservas, pero los montos de los “riesgos fiscales” sólo deberían ser reconocidos como provisiones al interior del patrimonio fiscal, porque no son pasivos exigibles.

La conclusión critica algunos elementos del proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal. Se propone que la ley obligue a determinar los pasivos exigibles creados por el plan AUGE y otros programas, en adición a los pasivos por garantías contractuales a los concesionarios de obras públicas que ya han sido cuantificados. Además, se propone que los “riesgos fiscales”, por ejemplo los asociados al gasto general en salud y el gasto en pensiones asistenciales y mínimas, sean cuantificados y reportados en un

nuevo “Informe de Riesgos Fiscales”. También se propone rechazar la denominación “para Pensiones” del fondo de reserva del proyecto de ley, porque la destinación específica es ineficiente y porque es probable que los mayores pasivos y provisiones se originen en el plan AUGE y en los subsidios a la salud.

2. El gasto fiscal en subsidio de pensión mínima

En su informe de septiembre de 2000, para efectos del presupuesto de 2001, y reiterado nuevamente en los informes de 2002 y 2003, mucho antes del auge del cobre, la Dirección de Presupuestos sostuvo que “Este pasivo [se refiere a los gastos en pensiones mínimas del sistema de capitalización individual] tiene *su origen* en la implementación de la Reforma Previsional de 1981...” (*Aspectos Macroeconómicos*, 2001, p. 48).

Continuó insistiendo en esta posición en sus informes de 2004 y 2005 afirmando que “La garantía estatal de pensión mínima *nace* con la reforma previsional de 1981...” (*Informe de Finanzas Públicas para 2006*, septiembre 2005, p. 169).

Esta sección demuestra que *también existe* gasto fiscal por subsidio de pensión mínima *en el sistema antiguo*, y que el subsidio de pensión mínima es muy anterior a la creación del sistema nuevo en 1980.

Este error tiene serias consecuencias para la estimación del gasto fiscal. Lo que interesa para determinar la tendencia de gasto fiscal en subsidios de pensión mínima es *la suma* de ambos gastos en subsidio de pensión mínima, no la tendencia de una parte de ellos (Bennett y Schmidt-Hebbel, 2001). Sin embargo, si el gobierno cree que sólo existe el componente iniciado en 1981, usará una base de proyección sesgada, y llegará a conclusiones erradas respecto a la tendencia del gasto fiscal en los próximos 20 años.

2.1. Existencia del subsidio de pensión mínima en el sistema antiguo

La garantía de pensión mínima en el sistema antiguo existe desde 1952 en el caso del Seguro Social (Ley 10.383). En efecto, el art. 7º transitorio de la Ley 10.383 reza:

Las personas que gozan de pensión de vejez o invalidez de la Caja del Seguro Obligatorio, inferiores a \$ 1.000 mensuales, tendrán derecho a que *ellas sean elevadas a esa suma*, desde la vigencia de esta ley (...). Igual derecho tendrán los ex im-

ponentes mayores de 65 años (...) que hubieren rescatado su pensión de vejez (...) que tuvieran a lo menos 300 semanas de imposiciones (...). (*Diario Oficial*, 8 de agosto 1952).

El Informe Prat (1959, Vol. IV, p. 139), lo confirma:

La última *ley de mínimos* fijó como *monto mínimo de la pensión* la suma uniforme de \$ 22.000 (art. 37 de Ley 13.305) [para el caso de invalidez, se reporta en p. 140 que el mismo mínimo se aplicaba a las pensiones de vejez].

Desde 1963 la pensión mínima fue extendida a casi todas las demás cajas (Ley 15.386), unificando este importante componente del pilar solidario del sistema chileno de pensiones. El conocido texto *Derecho de la Seguridad Social* (1977), de Patricio Novoa F., confirma que la pensión mínima fue creada en 1952 y generalizada en 1963. José Pablo Arellano (1985) reporta el monto de la pensión mínima en cada año desde 1952 hasta 1979. Wagner (1991, Cuadro N° 7) ofrece cifras comparativas con el salario mínimo. Zurita (1994) reporta la legislación de pensión mínima en el sistema antiguo.

2.2. ¿Afectó la reforma de 1980 al subsidio de pensión mínima?

CEPAL, en su estudio *Protección Social de Cara al Futuro*, de febrero de 2006, ofrece el siguiente relato sobre el origen del subsidio de pensión mínima. Después de sostener que las reformas como la de 1980 en Chile

eliminan los elementos de solidaridad (contenidos) en los modelos de reparto (p. 124)²,

afirma que en las reformas que pasan del reparto a la capitalización, como la de 1980,

para remediar [la eliminación de la solidaridad inherente a los sistemas de reparto] se incorporaron subsidios de pensión mínima (...) (pp. 131-132).

La historia en Chile fue otra: para remediar la falta de solidaridad de las fórmulas de beneficio según años de servicio del *sistema antiguo*, se

² CEPAL no afirma que los antiguos sistemas de reparto de América Latina fueran solidarios en términos efectivos. Numerosos estudios muestran que eran *regresivos*; también en Chile. Ver citas en Valdés (2002), pp. 82-83.

introdujo el subsidio de pensión mínima en 1952, y como eso resultó insuficiente, se creó la pensión asistencial en 1975. Mucho después, la reforma de 1980 se abocó a mejorar las pensiones contributivas para la clase media, es decir aquellas pensiones mayores que la pensión mínima y que intentan ayudar a sus afiliados a evitar caídas predecibles de nivel de vida al jubilar. Su objetivo es aliviar la imprevisión, y no redistribuir ingreso, en el entendido de que para eso basta con el sistema tributario y el sistema de gasto público.

La reforma de 1980 se limitó a compatibilizar el nuevo sistema de capitalización individual con los subsidios de pensión mínima y asistencial, ambos preexistentes. Esto se demuestra por el hecho de que la reforma de 1980 fijó el monto de la pensión mínima para el sistema de capitalización individual en aquella cifra que el sistema antiguo utilizara como pensión mínima, *cualquiera fuera ella* (art. 73, inciso 2º, del DL 3.500)³. La reforma de pensiones de 1980 preservó la unificación del subsidio de pensión mínima lograda en 1963.

2.3. Cómo funciona el subsidio de pensión mínima

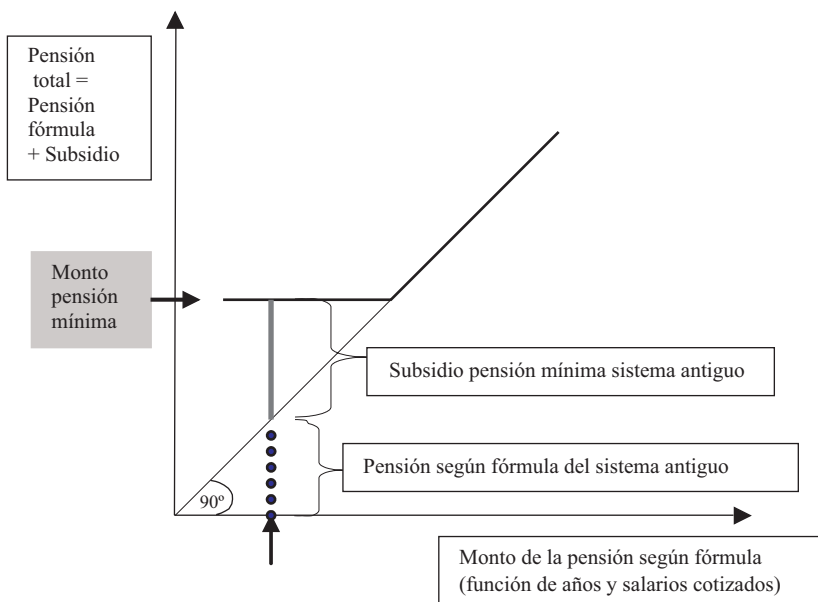
La pensión mínima del sistema antiguo se gatilla cuando la pensión determinada por la fórmula de beneficio del régimen previsional aplicable (basada en años de cotización y en salarios cotizados, y por ende autofinanciada desde el punto de vista del afiliado) resulta inferior al monto de la pensión mínima. En el Gráfico N° 1, la pensión autofinanciada por fórmula es la línea de puntos, y el subsidio de pensión mínima en el sistema antiguo es la barra que continúa sobre los puntos. El beneficiario recibe la suma de ambas barras, es decir el monto de la pensión mínima. Usando fórmulas, el monto de este subsidio es:

$$(1) SPM = \text{Max} \{ MPM - \text{Pensión Fórmula}; 0 \}$$

donde MPM = monto de la pensión mínima.

³ El requisito de 20 años de cotización también fue copiado, ya que es similar a uno de los que exige el Seguro Social desde 1952 y que continúa vigente hasta hoy. Los requisitos de la pensión mínima en el sistema antiguo son menos exigentes que en el sistema nuevo, como se explica más adelante. A cambio, el sistema nuevo contiene un beneficio nuevo, que es la devolución de todas las cotizaciones más intereses a quienes no cumplan el requisito para tener subsidio de pensión mínima.

GRÁFICO N° 1: SUBSIDIO DE PENSIÓN MÍNIMA EN EL SISTEMA ANTIGUO
(Para un individuo de sexo y rango de edad prefijados)

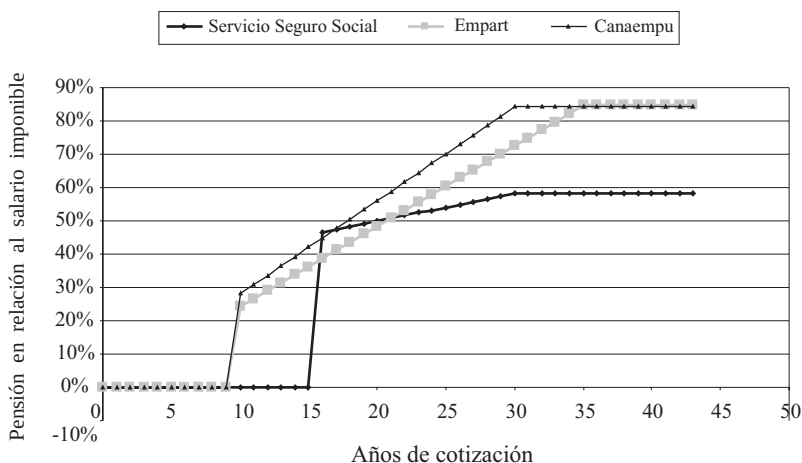


En el sistema de capitalización individual el subsidio de pensión mínima opera con el mismo esquema, con la diferencia de que la “pensión fórmula” es reemplazada por la pensión autofinanciada con las cotizaciones y rentabilidades, sea ella de retiro programado o de renta vitalicia. El monto de la pensión mínima está unificado entre los sistemas nuevo y antiguo.

En el sistema antiguo, la pensión fórmula es el producto de la “tasa de reemplazo” por el “salario base”. El salario base es el promedio de los últimos tres o cinco años de empleo o calendario, según la caja. La “tasa de reemplazo” es un coeficiente que se determina con una fórmula establecida en la ley, en función de las semanas o años de cotización. El Gráfico N° 2 muestra las fórmulas que usaba el sistema antiguo en sus tres mayores cajas (SSS, Empart y Canaempu), ajustando por el factor de corrección del art. 4° del DL 3.501. Allí se ve que la máxima tasa de reemplazo del SSS es 58,2% (y no 70% como se cree comúnmente)⁴.

⁴ El SSS usa la siguiente fórmula para los hombres, una vez que completan 800 semanas de cotización: $\text{Pensión Fórmula} = [0,50 + 0,01 \times \text{Parte Entera (N° Semanas de Servicio/50)} - 10] \times (1/1,2020) \times (\text{Promedio de salario en 60 meses calendario anteriores al inicio de la pensión}), \text{ con un máximo de 1.500 para las semanas computables. El}$

GRÁFICO N° 2: TASA DE REEMPLAZO DE LA PENSIÓN FÓRMULA EN EL SISTEMA ANTIGUO



2.4. Impacto de este error sobre las proyecciones fiscales

El Gráfico N° 3 muestra que, a medida que los afiliados del sistema antiguo fallecen a lo largo de las décadas, el sistema antiguo es sustituido por el sistema de capitalización individual.

Se observa que la tendencia del gasto es fuertemente alterada si se omite el gasto en subsidios de pensión mínima del sistema antiguo, pues la base de comparación queda minimizada. Omitir el gasto en el sistema antiguo equivale, en el Gráfico N° 3, a proyectar la línea de puntos solamente. También Bennett y Schmidt-Hebbel (2001) afirmaron que lo que interesa para la política fiscal es la tendencia de *la suma de ambos gastos en pensiones mínimas*.

A pesar de las objeciones recibidas en seminarios, el subdirector de Presupuestos presentó en varias oportunidades proyecciones para el gasto en pensión mínima del sistema de capitalización individual solamente, omi-

divisor 1,2020 fue introducido por el D.L. 3.501 de 1980, art 4°, inciso 6°. Hay divisores similares en las demás cajas. Estos divisores fueron necesarios para evitar un aumento no planeado en las nuevas pensiones concedidas a partir de 1981, que se habría generado porque el término de las cotizaciones de cargo del empleador y el inicio de su pago total por parte del trabajador conllevó un aumento por ley de los salarios contractuales para compensar.

GRÁFICO N° 3: GASTO FISCAL TOTAL EN PENSIÓN MÍNIMA COMO % DEL PIB

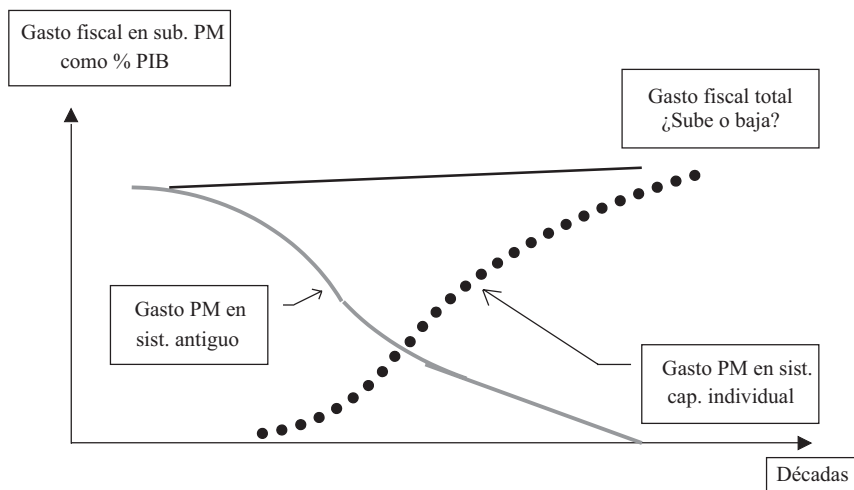
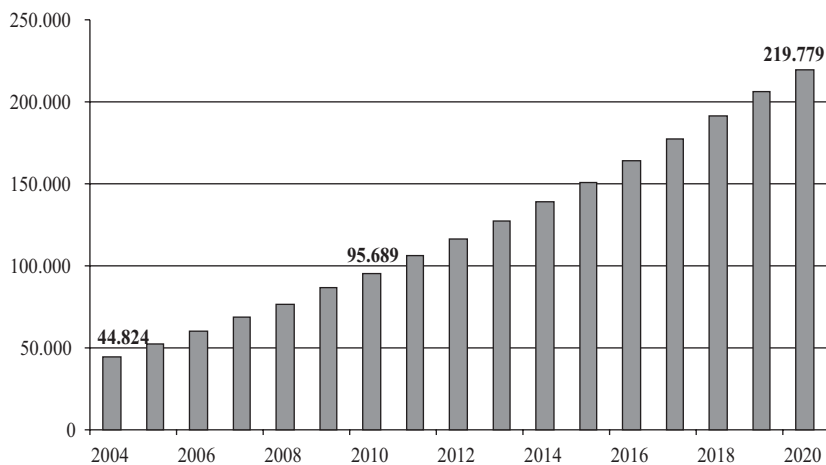


GRÁFICO N° 4: PROYECCIÓN DEL GASTO EN GARANTÍA ESTATAL EN PENSIÓN MÍNIMA: 2004-2020 (MM\$ DE 2004)



Fuente: Arenas (2004).

tiendo al sistema antiguo. Por ejemplo, en CEPAL en enero de 2004, antes del auge del cobre, presentó el Gráfico N° 4, dando la impresión de que el gasto crecería rápido.

Durante el período 2000-2005 la Dirección de Presupuestos nunca presentó al Congreso, y suponemos que nunca la realizó, una proyección de gastos futuros en subsidio de pensión mínima en las cajas del sistema antiguo, que es un requisito indispensable para medir la tendencia del gasto fiscal *total* en pensiones mínimas.

Si bien la ausencia de información digitalizada en el INP sobre las historias previsionales de sus pensionados es un obstáculo para cualquiera que desee hacer una estimación, como lo fue para este trabajo, es posible que el obstáculo mayor haya sido la creencia *a priori* de que el subsidio de pensión mínima fue creado en 1981 y que cubría sólo al sistema nuevo.

En efecto, el director y el subdirector de Presupuestos escribieron ya en 1999 que “la pensión mínima garantizada por el Estado será un legado fiscal de alto costo de la privatización del sistema de pensiones”, es decir un legado de la reforma de 1980, siendo que la pensión mínima fue creada en 1952 (Arenas y Marcel, 1999, p. 166).

2.5. Otras interpretaciones

Uno de los objetivos declarados de la reforma previsional de 1980 fue reducir los compromisos fiscales. Sin embargo, la reforma de 1980 nunca tuvo entre sus objetivos reducir los compromisos fiscales por pensión mínima (y tampoco por pensión asistencial), como ya se ha demostrado. Como los subsidios de pensión mínima no son beneficios asociados al sistema nuevo, sino parte de un sistema independiente, la promesa de reducir los compromisos fiscales sólo puede entenderse en el sentido de reducir el gasto fiscal en pensiones fórmula.

Conviene aclarar, en todo caso, que la reforma de 1980 tampoco redujo los compromisos fiscales *existentes* por concepto de pensiones fórmula. Ellos fueron reducidos antes, por otras reformas realizadas en 1979. Con todo, al cambiar el financiamiento desde reparto a capitalización individual, la reforma de 1980 protegió al fisco del envejecimiento, y en este sentido más amplio redujo un riesgo fiscal *emergente*.

Otra posible explicación para las afirmaciones citadas es que, como el gasto en subsidio de pensión mínima en el sistema antiguo está incluido en un ítem de gasto más amplio, llamado “déficit operacional del sistema antiguo” y del cual existen proyecciones de largo plazo, ya estaría conside-

rado en esta segunda proyección. Nos parece que esa eventual explicación está equivocada, porque:

a) No se puede determinar la tendencia del gasto fiscal total en pensiones mínimas sin medir correctamente el punto de partida (el gasto en la actualidad). Al omitir un componente de la base de comparación, se exagera la tendencia de crecimiento.

b) Para estimar el verdadero “dividendo por término de la transición de reparto a capitalización”, es indispensable depurar al “déficit operacional” de su gasto fiscal en subsidio de pensión mínima. Al depurar, el dividendo por término de la transición se mostrará menor. El uso de cifras no depuradas puede promover un gasto exagerado.

c) Al tratar el costo de los subsidios de pensión mínima del sistema antiguo como si fueran gastos transitorios, se exagera el “costo de la transición” de la reforma de 1980.

3. Estimación y proyección del gasto fiscal total en subsidios de pensión mínima

El Gráfico N° 3 abre la pregunta de si caerá o bajará el gasto fiscal total en pensiones mínimas en el largo plazo. Este trabajo busca proveer una respuesta empírica. Al respecto, hay factores que empujan el gasto fiscal total al alza y hay otros factores que lo empujan a la baja. El resultado neto es un tema empírico.

Un factor que empuja el total al alza es el *envejecimiento* demográfico, que elevará la fracción de personas sobre las edades de pensión mínima (60 las mujeres y 65 los hombres) dentro de la población total. Sin embargo, al nivel de todo el fisco, el envejecimiento también libera fondos destinados a los niños, como los gastos en educación y salud infantil.

Un segundo factor que empuja al alza el gasto fiscal total en pensiones mínimas es el crecimiento de los salarios reales. Una somera comparación internacional muestra que los países más ricos tienen pensiones mínimas más altas que los países pobres. Esta diferencia es aproximadamente proporcional a la diferencia entre salarios medianos.

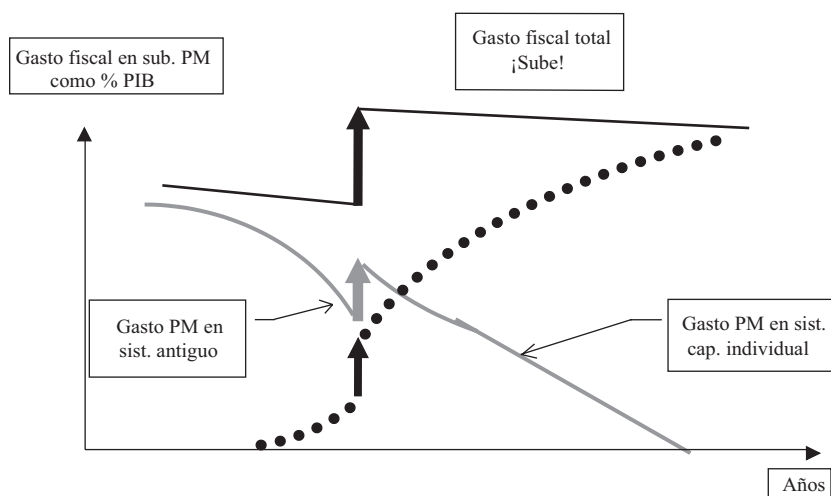
Otro factor que hace variar el gasto fiscal en pensiones mínimas es el cambio en la generosidad de la ciudadanía, manifestada en aumentos o disminuciones del monto de la pensión mínima en relación al salario mediano. Un ejemplo es elevar en 10% el monto de las pensiones mínimas y asistenciales, como prometió la Presidenta Bachelet en su campaña presi-

dencial, y cumplió en abril de 2006. En ese caso el efecto final puede ser un aumento de gasto, aunque la tendencia haya sido a la baja (ver Gráfico N° 5).

Sin embargo, la generosidad puede devenir en populismo, definido como aquella competencia entre políticos que consiste en ofrecer subsidios al electorado, sin que éste aprecie que ellos mismos los pagarán a través de mayores impuestos o menos crecimiento. Este problema se alivia cuando la contabilidad fiscal se hace sobre una base devengada, reportando el incremento en pasivos o reservas del patrimonio fiscal que conlleva una determinada medida. En efecto, esa información obliga a constituir reservas de inmediato, mostrando con claridad que el costo económico de la medida puede ser mucho mayor que el costo de caja.

Por la vereda opuesta, hay factores que reducen gasto fiscal en pensiones mínimas: uno de ellos es un aumento en la tasa interna de retorno del sistema de pensiones contributivas para la clase media. Empíricamente, cuando se adopta el financiamiento por capitalización en reemplazo del financiamiento por reparto puro maduro, se logra un aumento de la rentabilidad para los aportes privados (no de la rentabilidad social). Con frecuencia este aumento supera dos puntos porcentuales anuales y en América Latina ha superado 4 puntos porcentuales (ver datos empíricos que avalan esto en Valdés (2002), Cuadros N°s. 9.1 y 9.2, para países industriales y para América Latina). Si además esa mayor rentabilidad se traduce en parte en mayores pensiones y no sólo en menores tasas de cotización, entonces las pensio-

GRÁFICO N° 5: EFECTO DEL AUMENTO DE PENSIONES DE 10% APROBADO EN 2006



nes autofinanciadas suben con la adopción de la capitalización, reduciendo el gasto fiscal en pensiones mínimas en el largo plazo.

Un segundo factor se da cuando la rentabilidad efectiva en la capitalización individual resulta ser mayor que la esperada cuando se eligió la tasa de cotización obligatoria. Por ejemplo, si la rentabilidad real se mantiene por dos décadas en 6,5% real, pero la tasa de cotización se eligió para una rentabilidad de 4,5% real anual, entonces, ese 2% anual adicional eleva las pensiones autofinanciadas en 25% para una misma historia de cotizaciones⁵. Eso también reduce el gasto fiscal en pensiones mínimas.

3.1. Estimación del subsidio de pensión mínima en el sistema antiguo, en 2004

Para saber si el gasto fiscal total en pensiones mínimas subirá o bajará en las próximas décadas, es esencial contar con una *base de comparación válida*. Ello exige determinar cuánto es hoy el gasto fiscal en subsidios de pensión mínima *en el sistema antiguo*. Elegimos hacerlo para diciembre de 2004, una fecha anterior al alza de 10% aprobada por el Congreso en abril de 2006, con el fin de aprovechar los datos de otros estudios previos.

El método consiste en estimar el número de pensiones menores o iguales a la mínima, y luego multiplicar por el monto estimado del subsidio promedio por beneficiario. Esto se hace por separado para cada categoría de beneficiarios.

En la primera etapa, referida al número de personas que reciben algún subsidio de pensión mínima, es necesario tomar en cuenta que *su monto no es único*. Primero, para las viudas y madres de filiación no matrimonial la pensión mínima representativa es el 60% de la pensión mínima que habría tenido el causante en caso de estar vivo (en el Anexo 1 se justifica esta cifra como un promedio de los diversos casos reales). Segundo, el monto de la pensión mínima de los causantes (por vejez e invalidez) depende de su edad, según tres tramos en orden creciente: menores de 70 años, entre 70 y 75, y mayores de 75 años⁶.

Riesco (2005) reporta la distribución del número de pensionados según categorías en diciembre de 2004. El Cuadro N° 1 combina sus datos con

⁵ Ver Cuadro N° VIII.4 en p. 182 de Superintendencia de AFP (2002), “El Sistema Chileno de Pensiones”, quinta edición, en www.safp.cl

⁶ Los incrementos por edad son en la actualidad 9,3% y 6,7% sin contar los componentes fijos como Bono de Invierno y Aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad.

información directa del INP respecto del número de receptores de pensión mínima (tercera columna).

El Cuadro N° 1 revela que el porcentaje de pensionados del sistema antiguo que recibió subsidio de pensión mínima fue 61,6% en diciembre de 2004. Esta cifra es alta.

El subsidio medio por beneficiario se estima en el Anexo 1, con un procedimiento novedoso que podría tener aplicación más general. Es sabido que los salarios tienen una densidad *asimétrica*, con una media notoriamente superior a la mediana, que a su vez es superior a la moda. El método habitual de suponer una densidad uniforme entre los puntos conocidos de la distribución acumulada no es satisfactorio, porque introduce artificialmente fuertes saltos en la densidad. Esos saltos pueden resultar determinantes para algunos resultados, debido a la no linealidad del gasto fiscal respecto al monto de la pensión mínima. Tampoco consideramos aceptable construir una densidad empírica con datos de la CASEN 2003, debido a que los ingresos autorreportados tienen un sesgo desconocido respecto a los

CUADRO N° 1: NÚMERO DE BENEFICIARIOS SUBSIDIO DE PENSIÓN MÍNIMA, SISTEMA ANTIGUO, DICIEMBRE 2004

	Número de beneficiarios	Pensión media (\$/mes)	Número bajo la pensión mínima	% Recibiendo subsidio pensión mínima
Vejez	317.276	\$ 113.784	253.903	80,0%
Antigüedad	93.761	\$ 229.274	7.777	8,3%
Invalidez	138.975	\$ 132.722	93.587	67,3%
Viudez	239.885	\$ 84.849	133.094	55,5%
Madre filiación no matrimonial (montepíos)	12.294	\$ 46.283	6.129	49,9%
TOTAL	802.191		494.490	61,6%
Memo: exonerados, reparaciones y otras	38.330	\$ 231.124	2.658	6,9%
Memo: orfandad	43.960	\$ 50.205	10.966	24,9%

Fuentes: primeras dos columnas de Riesco, M. (2005, p. 22). Considera a todas las cajas civiles. No todos son mayores que 60M/65H, debido a que algunos inválidos, antigüedades, viudas y madres son menores. El número total de pensionados mayores de 60M/65H es 743.102 (Riesco, p. 18). Si bien el total de pensionados con subsidio y mayores de 60M/65H es menor que 379.627, el gasto fiscal en subsidio de pensión mínima incluye los subsidios a inválidos y viudas menores que esas edades.

La columna tres se obtuvo directamente en el INP, Departamento de Estadística.

ingresos imposables válidos para determinar los subsidios. Para ilustrar, se sabe que la subdeclaración promedio respecto a los ingresos de cuentas nacionales es 20%, pero no se ha revelado cómo se distribuye por deciles y por otras agrupaciones. Es prioritario evitar sesgos de esta magnitud.

Nuestro método es ajustar una función de densidad de probabilidad continua a la distribución de salarios imposables observada en registros administrativos. Como se publican pocos puntos de esa distribución acumulativa, el intervalo de confianza en el 90% de nuestros resultados es amplio. Lo ideal sería que la Superintendencia de AFP reportara la distribución acumulada de salarios cada \$ 5.000, y no cada \$ 50.000 como hace hasta ahora. Una vez determinados los parámetros de esa densidad de probabilidad, ella permite calcular con métodos numéricos el subsidio medio para aquella parte de la distribución de pensiones fórmula que queda por debajo de la pensión mínima pertinente.

Siguiendo una larga literatura empírica en economía iniciada por Roy (1950), la densidad de probabilidad utilizada es la lognormal. También existe sólida evidencia favorable para su uso en Chile (Chumacero y Paredes, 2005). Sus parámetros se estimaron con la distribución de salarios imposables reportados en 2004 al sistema de capitalización individual. Nos parece válido usar la distribución de 2004, en vez de las distribuciones para los años en que los actuales pensionados determinaron su salario base, porque otros estudios indican que la distribución del ingreso en Chile ha variado poco en los últimos 40 años (Beyer, 1997, 2000).

El resultado también queda determinado por la esperanza de vida (o edad promedio) de cada categoría de beneficiarios al momento de emitir cada pensión, por los salarios que entraron al promedio de cinco años que considera la fórmula, y por la tasa de reemplazo que ofrece la fórmula de beneficio del SSS, porque la gran mayoría de los beneficiarios de subsidio pertenece a esa caja. Su fórmula de beneficio contiene numerosas complicaciones indicadas en el Anexo 1.

El subsidio medio resulta alto porque la mayoría de los jubilados actuales se pensionó antes de la fuerte alza de los salarios reales verificada en 1988-2004. Esa alza fue acompañada de un aumento aún mayor en las pensiones mínimas. En cambio, las pensiones fórmula quedan fijas en términos reales una vez concedidas, según dispone la propia fórmula. El resultado de las simulaciones con MAPLE está en el Cuadro N° 2.

Sumando causantes y viudas, concluimos que, con un 90% de confianza, el gasto fiscal en subsidio de pensión mínima del sistema antiguo, durante el año 2004, estuvo entre \$ 152.946 millones y \$ 200.695 millones de pesos. En el escenario central el gasto fiscal en subsidios de pensión míni-

CUADRO N° 2: GASTO FISCAL EN SUBSIDIO DE PENSIÓN MÍNIMA SISTEMA ANTIGUO, AÑO 2004

Grupo	Escenario de gasto (90% confianza)	Subsidio por beneficiario (\$/mes)	N° de beneficiarios	Gasto fiscal anual (mill. \$)
Causantes	Bajo	\$ 21.072	355.267	\$ 89.834
	Medio	\$ 26.340		\$ 112.293
	Alto	\$ 31.607		\$ 134.747
Viudas	Bajo	\$ 37.774	139.233	\$ 63.112
	Medio	\$ 38.396		\$ 64.152
	Alto	\$ 39.471		\$ 65.948

ma equivale a 0,31% del PIB de 2004⁷. El intervalo de confianza va de 0,27% del PIB a 0,35% del PIB.

3.2. Tendencia del gasto fiscal total en subsidio de pensión mínima

La tendencia estimada aquí combina la base de comparación estimada en la sección anterior, con proyecciones realizadas por otros autores, en particular FMI (2005). Por tanto, las debilidades de esas proyecciones son heredadas por las proyecciones que siguen. Separamos la discusión de la tendencia en sus tres componentes principales: subsidio de pensión mínima en el sistema nuevo, en el sistema antiguo, y pensiones asistenciales.

a) Subsidio de pensión mínima en el sistema de capitalización individual (SCI)

En el año 2004 hubo 65.000 pensiones mínimas en el sistema nuevo (SCI). Su costo fiscal se estima en 0,08% del PIB⁸.

Según Wagner (1991), en el largo plazo el gasto fiscal para el SCI estaría entre 0,12% y 0,45% del PIB. Zurita (1994) utilizó una metodología más avanzada que valora el riesgo de tasa de interés con teoría de opciones

⁷ El PIB nominal de 2004 fue de \$ 57.357 millones de pesos.

⁸ Sin embargo, el subsidio *devengado* puede haber sido mucho mayor, porque aquellos pensionados con derecho a pensión mínima que están consumiendo el saldo de su cuenta individual están acumulando derechos a cobrar subsidios mayores al fisco una vez que su saldo se agote. No se conocen estimaciones de este efecto.

y encontró que el costo fiscal de este subsidio estaría entre 3,01 y 3,77% del PIB. Si bien esto parece mucho mayor, no lo es, porque la proyección de Zurita no es un flujo, sino el valor presente esperado del gasto para el conjunto de personas que “están actualmente afiliados”⁹. Para anualizar la proyección de Zurita habría que multiplicarla por una tasa de interés (si es 5%, habría que dividir por 20)¹⁰.

La Dirección de Presupuestos, en su informe al Congreso de octubre de 2000 presentó una dramática proyección: el gasto en subsidio de pensión mínima del SCI subiría hasta 1,30% del PIB en 2037, pudiendo variar entre 1,10% y 1,60% del PIB según cual fuera la rentabilidad promedio de los fondos de pensiones (Dipres, 2000, p. 48). Esto es, unas *cinco veces* la estimación de Wagner (1991).

Una razón de la discrepancia parece ser que no aquilataron la gran influencia en los resultados de Wagner y Zurita que tiene la modesta densidad de cotizaciones, al interactuar con el requisito de 20 años de cotizaciones. La “Encuesta de Historias Laborales y de Seguridad Social 2002” generó datos que confirmaron la modesta densidad ya advertida por Wagner y Zurita. El subdirector de Presupuestos admitió, en un encuentro de CEPAL en enero de 2004, que la proyección de gasto fiscal en subsidio de pensión mínima en el SCI para 2020 era ahora \$ 219.779 millones de pesos de 2004 (ver Gráfico N° 4). Adoptando los supuestos de Bennett y Schmidt-Hebbel para la tasa de crecimiento del PIB real en 2004-2020, esta cifra equivale a sólo 0,17% del PIB de 2020¹¹.

⁹ Ver también en Zurita (1994) p. 122, último párrafo, y p. 123, primer párrafo, donde compara con el valor presente de la estimación de Wagner (1991) y no con el flujo anual de Wagner.

¹⁰ La proyección en Zurita (1994) contiene otros supuestos a mejorar: (a) utiliza la volatilidad *diaria* del valor cuota entre julio y octubre de 1993, para estimar la volatilidad del valor cuota a 40 años plazo. No se debe extrapolar la volatilidad diaria de los títulos de renta fija de largo plazo hasta la duración del título, pues debido a que los pagos de renta fija se reciben con (casi) certeza, existe autocorrelación negativa en los retornos. Tampoco se debe extrapolar la volatilidad diaria del valor cuota de la cartera accionaria, pues Campbell y Viceira (2002), entre otros, demostraron que la volatilidad de las acciones para horizontes de una o más décadas es notoriamente inferior a la volatilidad con datos anuales. En particular, estos autores muestran en su figura 4.2 en p. 109 que la desviación estándar anualizada de retorno accionario cae desde 18% para horizonte de un año, a 13% para horizontes de 50 años (que es el relevante para pensiones). (b) Omite la correlación positiva entre rentabilidad y nivel de la pensión mínima que se observa a plazos de 5 a 10 años: si al país le va mal, la rentabilidad empeora, pero los salarios reales y la posición fiscal también lo hacen, llevando al sistema político a reducir el crecimiento del monto real de la pensión mínima. La nota 7 de Zurita (1994) menciona otros factores que afectan la volatilidad estimada.

¹¹ Ellos suponen que el PIB real crecerá a 5,5% anual en 2004-2010 y a 5,0% anual en 2011-2020. El PIB de 2004 fue \$ 57.357 millones de pesos.

El Fondo Monetario Internacional publicó en 2005 su propia proyección, utilizando algunos resultados de la encuesta ya citada. El gasto fiscal esperado en pensión mínima del SCI, para el período 2020-2030, alcanza a 0,30% del PIB, cifra dentro del rango propuesto por Wagner (1991).

b) Subsidio de pensión mínima en el sistema antiguo

El “déficit operacional” del sistema antiguo alcanzó a 2,70% del PIB en 2004 (FMI, 2005). El resultado de la subsección anterior atribuye al subsidio de pensión mínima a pensionados del sistema antiguo el 11,5% del déficit operacional ($= 0,31/2,70$) en el escenario medio. El resto del déficit operacional es gasto en las pensiones fórmula, de reparación y de exonerados.

También estima el FMI (2005) el gasto fiscal en “déficit operacional” en el sistema antiguo, para los años 2020-2030, en 0,80% del PIB de ese momento.

Es incierto cuál será la participación del gasto fiscal en subsidio de pensión mínima dentro del déficit operacional del sistema antiguo en el período 2020-2030. Por una parte, es posible que los beneficiarios de subsidio de pensión mínima en el sistema antiguo sean en promedio más jóvenes que los beneficiarios de pensiones fórmula. Eso ocurriría si estuviera aumentando la proporción de los recién pensionados en el INP que recién reunieron los requisitos de cotización para acceder al subsidio de pensión mínima, pero son mayores de 60M/65H años de edad. Además, el monto de la pensión mínima sube con el salario real e incluso más rápido, acercándose su gasto a la tasa de variación del PIB, mientras que el gasto en pensiones fórmula se reajusta por inflación solamente y disminuye en relación al PIB. Por otro lado, la esperanza de vida de los beneficiarios de pensión mínima puede ser menor que la de quienes reciben pensiones fórmula, porque han sido más pobres toda la vida y han tenido peor nutrición y atención médica.

Mostraremos dos escenarios. En la “estimación baja”, la participación del gasto fiscal en pensión mínima dentro del déficit operacional se mantiene en la cifra media para 2004, que es 11,5%. En ese caso el gasto fiscal proyectado es $0,8\% \times 0,115 = 0,092\%$ del PIB. En cambio, en la “estimación alta” supondremos que domina una eventual menor edad promedio de los beneficiarios de pensión mínima en el INP, de forma que el gasto en los beneficiarios de pensiones fórmula se diluye al 4% real anual como proporción del PIB. En este caso la participación del gasto en subsidio de pensión mínima dentro del déficit operacional del sistema antiguo se duplica hasta

23% en el año 2025 (año central). Esta proporción implica que el gasto fiscal en pensión mínima del sistema antiguo será 0,184% del PIB en 2020-30.

c) Pensiones asistenciales para la tercera edad

El gobierno ha informado que el gasto fiscal en pensiones asistenciales (no contributivas) para 2004 se estima en 0,42% del PIB. Sin embargo, muchas pensiones asistenciales no llegan a personas de la tercera edad, sino que a discapacitados, deficientes mentales y otros menores de 65 años. Los datos de Riesco (2005) y Dirección de Presupuestos (2006b) indican que los beneficiarios de pensiones asistenciales en la tercera edad son unos 240 mil de los 451 mil beneficiarios, es decir un 53%. Incorporando esta corrección, el gasto fiscal en pensiones asistenciales en 2004 habría sido 0,22% del PIB.

Para 2025, el FMI (2005) proyectó un gasto en pensiones asistenciales de 0,60% del PIB. Suponiendo que todo este aumento respecto a la cifra de 2004 se debe al efecto del envejecimiento de la población, y que el monto destinado a menores de 65 años se mantiene en 0,20% del PIB, entonces habría que rebajar la proyección del FMI (2005) a $(0,60 - 0,20) = 0,40\%$ del PIB en 2025.

El Cuadro N° 3 muestra que el escenario (bajo o alto) no influye mucho sobre la tendencia para el gasto fiscal total en pensiones solidarias. En este rango de escenarios, el gasto fiscal total en pensiones mínimas se incrementará entre 0 y 0,09% del PIB durante los próximos 20 años. El Cuadro N° 3 también muestra que la exclusión del gasto fiscal en subsidio de pensión mínima del sistema antiguo implicaría proyectar un incremento en el gasto fiscal en pensión mínima de 0,17% del PIB (escenario central), es decir más del *triple* de lo proyectado considerando la desaparición gradual del sistema antiguo.

El gasto en pensiones asistenciales se incrementará en 0,18% del PIB. La tasa de aumento del gasto fiscal total en pensiones mínimas (12% en el escenario promedio) es mucho menor que la tasa de aumento del gasto en pensiones asistenciales (81%). Es posible que ello se explique por la mejor rentabilidad del sistema de capitalización individual y por el gradual incremento de densidad de cotizaciones que ha permitido la mayor eficiencia y equidad de sus beneficios.

Sumando, el conjunto de los gastos del pilar solidario aumenta su participación en el PIB en 37% en 20 años para un escenario central (promedio del bajo y alto), como corresponde esperar del proceso de envejecimiento que se cree sufrirá la sociedad chilena.

CUADRO N° 3: TENDENCIA EN EL GASTO FISCAL TOTAL EN PENSIONES SOLIDARIAS: CHILE 2004-2025
(% del PIB de cada año; no considera el alza de 10% de abril de 2006)

	Año 2004 (esc. central)	2020-2030 (sin alza de 10% en 2006)	
Pensión mínima en sist. capit. individual	0,08%	0,30%	
		Estimación baja	Estimación alta
Pensión mínima en sistema antiguo	0,31%	0,09%	0,18%
Total subsidio pensión mínima	0,39%	0,39%	0,48%
Pensiones asistenciales ancianos	0,22%	0,40%	
Total pensiones solidarias	0,61%	0,79%	0,88%
Memorándum: “Déficit operacional” depurado de subsidios de pensión mínima en sist. antiguo	2,39%	0,71%	0,62%
Gasto en bonos de reconocimiento	1,13%	0,10%	

Fuente: Tabla 4 en FMI (2005) para cifras en letra normal; este estudio para cifras en cursiva.

Sin embargo, la magnitud *absoluta* del incremento del gasto fiscal total en el pilar solidario es apenas 0,23% del PIB (escenario central) en 20 años. Esta cifra es pequeña dentro del gasto global del gobierno central, que alcanzó a 20,2% del PIB en 2004. Sería perfectamente posible financiar esta cifra *aunque no existiera* el “dividendo por término de la transición de la reforma de 1980”, que en las próximas dos décadas reducirá el gasto fiscal global.

Estas cifras descartan la siguiente afirmación del Poder Ejecutivo (2006), que es parte central del diagnóstico presentado a la Comisión de Reforma Previsional: “La envergadura de los compromisos fiscales futuros *generados* por el sistema de pensiones confirma la necesidad de un rediseño (para) contar con (un) financiamiento sostenible” (Poder Ejecutivo, 2006).

Por el contrario, el costo total del pilar solidario sube en forma moderada. Y como se ilustra en la sección 5, el grueso de los compromisos es generado por decisiones políticas. Un rediseño se justifica, pero por las inequidades e ineficiencias que mantiene el pilar solidario desde hace muchos años, no por insustentabilidad fiscal.

Para uso en la sección 5, entregamos también una estimación del valor presente esperado del incremento de gasto. Se trata de un incremento de 0,23% del PIB en 20 años. Supondremos además, con fines de ilustración, que ese incremento continúa hasta duplicarse en 40 años, pero que de ahí en adelante el incremento se mantiene estable en 0,46% del PIB. Usamos como tasa de descuento una diferencia $r - g$ igual a 2% anual, donde r es la tasa real de descuento de largo plazo y g es la tasa de crecimiento del PIB y de la recaudación fiscal en el largo plazo. El valor presente esperado del incremento de gasto resulta ser 10,1% del PIB¹².

La última línea del Cuadro N° 3 revela que el “dividendo por término de la transición” correcto es $2,39 - 0,67 = 1,72\%$ del PIB por concepto de déficit operacional, más $1,13 - 0,10 = 1,03\%$ del PIB por concepto de bonos de reconocimiento. El total del “dividendo por término de la transición” alcanza a 2,75% del PIB. Chile enfrenta el problema de qué hacer con estos recursos, que son permanentes: ¿bajar impuestos o iniciar otros programas de gasto fiscal? En cualquier caso, el incremento esperado de gasto en subsidios del pilar solidario del sistema de pensiones es muy inferior a esta suma.

Esto tiene relación con otra afirmación de la Dirección de Presupuestos (2006a): “Además, no existen antecedentes que permitan anticipar que tales tendencias (alto costo fiscal) puedan revertirse en el tiempo, sino que más bien es altamente probable que se profundicen (...)”. O sea, el gobierno no toma en cuenta el “dividendo por término de la transición”, que el Cuadro N° 3 estima en 2,75% del PIB.

4. Atribución errónea de gastos a la reforma de 1980

En el diagnóstico ofrecido a la Comisión de Reforma Previsional, el Poder Ejecutivo (2006) sostiene que “el déficit total del sistema de pensiones entre 2005 y 2010 alcanzará a 4,8% del PIB, superando ampliamente las expectativas iniciales respecto de los efectos del proceso de reforma previsional (de 1980)”. Además, la Dirección de Presupuestos (2006a) afirma que “El efecto fiscal de la transición previsional (...) ha sido elevado y constituye una de las experiencias más costosas en esta materia en América Latina”.

4.1 No corresponde atribuir el gasto en programas no reformados en 1980

Según el mismo Poder Ejecutivo (2006), el déficit en las pensiones de carabineros, gendarmes y militares alcanzará a 1,3% del PIB. Esto no puede

¹² Se calcula como $VPE = \int_0^{40} \left(\frac{t}{20}\right) \cdot 0,23 \cdot e^{-0,02t} dt + e^{-0,02 \cdot 40} \cdot \int_{40}^{\infty} 0,46 \cdot e^{-0,02t} dt =$
(5,5 + 4,6)% del PIB.

atribuirse a la reforma de 1980, porque estos regímenes de pensión no fueron reformados en esa oportunidad¹³. La reforma de 1980 afectó solamente las pensiones civiles.

Como el Pilar Solidario tampoco fue reformado en 1980, también hay que restar el gasto en pensiones asistenciales y subsidios de pensión mínima que hace el INP. La suma de los gastos permanentes en el Pilar Solidario para el año 2025 es predicha por el mismo Poder Ejecutivo (2006) en 0,4% del PIB en pensiones asistenciales, más 0,12% del PIB en pensiones mínimas del sistema nuevo. Según las cifras de la sección 3, a ello hay que sumar 0,38% del PIB en pensiones mínimas del sistema antiguo.

Al analizar datos de varios años, tampoco corresponde atribuir a la reforma de 1980 los aumentos reales de pensiones mínimas. Ejemplos son el aumento real de 5% de 1995 y la creación en 2004 de un nuevo programa que incrementó en 6,3% las pensiones mínimas para los beneficiarios que cumplan 75 años¹⁴. Tampoco corresponde atribuir a la reforma de 1980 el costo fiscal del Bono de Invierno de 1998, el del bono de \$ 10.000 de 2004, ni el del bono de \$18.000 de 2006.

Una vez limpiado el costo de los programas permanentes no reformados en 1980, el déficit de pensiones civiles no solidarias queda en a lo más 2,6% del PIB entre 2005 y 2010. Esta cifra es 46% menor que la citada por el Poder Ejecutivo (2006).

4.2. Atribuye a la reforma el costo de aumentos posteriores a 1981

¿Cuánto del déficit residual de 2,6% del PIB entre 2005 y 2010 fue causado por la reforma de 1980? Ortúzar (1986), resumiendo un estudio realizado en Odeplan, reporta por primera vez una medición del impacto fiscal de la reforma de 1980 basado en el déficit de caja del INP. Define este déficit como la diferencia entre gasto en pensiones e ingresos por cotizaciones en el INP. Esta diferencia fue llamada “déficit operacional del sistema antiguo”. A ella agregó el egreso de caja por Bonos de Reconocimiento (sección 4.5), para formar el impacto fiscal total de la reforma.

Sin embargo, este “déficit operacional” atribuye a esa reforma de 1980 el costo de aumentos *posteriores a 1981* para las pensiones *del siste-*

¹³ Los sistemas de previsión para militares y policías, en todo el mundo, pagan pensiones contingentes al cumplimiento de una permanencia mínima que permite a su empleador recuperar el costo de entrenarlos. Los sistemas contributivos, sean AFP o INP, no pueden pagar pensiones contingentes sin violar su objetivo principal, que es financiar pensiones proporcionales al nivel de ingreso recibido en la vida laboral.

¹⁴ El incremento para pensionados mayores de 70 años (de 9,3% respecto de los menores de 70 años) fue creado por el D.L. N° 3.360 de 1980.

ma antiguo, que son adicionales a los aumentos de gasto que generan automáticamente las fórmulas de beneficio del sistema antiguo.

Para aclarar este punto, supongamos el siguiente escenario contrafactual: ninguna ley modifica el sistema antiguo desde 1980 en adelante, y el tamaño de cada cohorte de afiliados es constante en el tiempo. En ese escenario, el gasto anual en pensiones civiles del INP sin subsidios habría *crecido*, a una tasa relacionada con el aumento de los salarios reales en la economía (empujados a su vez por la absorción de nuevas tecnologías productivas). Esto se debe a que las fórmulas de beneficio del sistema antiguo determinan la pensión como una proporción fija de un “salario base”, y a que éste crece a lo largo de los años en la medida en que el salario real promedio de la economía crezca. Así, cada cohorte de nuevos pensionados tiene una pensión inicial superior a la de la cohorte anterior. Aunque la pensión se reajuste sólo por inflación una vez concedida, el gasto total en pensiones en este sistema antiguo crece automáticamente a la misma velocidad que los “salarios base”. Si además varía el tamaño de las cohortes, el gasto agregado sumará esas variaciones, creciendo en definitiva a la misma tasa que la masa salarial imponible.

Si por encima de ello una o más leyes en el sistema antiguo conceden incrementos generales de pensiones (por encima de la inflación) a personas cuya pensión es mayor que la mínima, el gasto fiscal alcanzará niveles aún más altos en forma duradera. Si bien estos gastos elevan el déficit operacional del INP, es evidente que no fueron causados por la reforma de 1980, sino por las leyes posteriores. A partir de 1987 hubo varios aumentos generales de este tipo. El último de ellos ocurrió en mayo de 2006 y es analizado en la sección 5.4. Inversamente, la lamentable reducción general de pensiones en 10,9% aplicada en 1985 redujo el déficit del INP, pero ese resultado tampoco puede ser atribuido a la reforma de 1980. La responsabilidad corresponde a la recesión de 1982-1985, a la consiguiente caída en los salarios y en los ingresos tributarios, y a la decisión política de hacer participar a los pensionados de la caída de los salarios.

En conclusión, el indicador “déficit operacional” acumula los impactos fiscales de muchas reformas posteriores a la de 1980, por lo que no es un indicador válido del impacto fiscal de la reforma de 1980. Sin embargo, la Dirección de Presupuestos no ha publicado una descomposición del gasto de pensiones del INP, en aquella parte causada por las leyes vigentes en 1980 para el sistema antiguo, y en la otra parte causada por leyes posteriores.

4.3. Confunde el impacto para el INP con el impacto a nivel de todo el fisco

El “déficit operacional” también es una medida errada del costo fiscal del paso de reparto a capitalización, porque confunde el impacto para el INP con el impacto a nivel de todo el fisco. Para ilustrar esto, imaginemos que los aumentos de pensiones logrados por la ANEF por concepto de “daño previsional” y contenidos en la ley 19.882 de 2003 fueran trasladados al presupuesto de la Subsecretaría de Seguridad Social, descargando el presupuesto del INP. En este caso hipotético, el “déficit previsional” reportado por el INP habría caído, *siendo que el efecto fiscal de este traslado es nulo*¹⁵.

Segundo, imaginemos que los legisladores deciden bajar la tasa de cotización al INP y subir a la vez la tasa del IVA, destinando los recursos a cubrir el déficit creado en el INP. El efecto fiscal de esta medida combinada es *nulo*, si estos cambios de tasa tienen el tamaño relativo correcto. Pero esta reforma eleva el déficit operacional del INP, *a pesar de que tiene un efecto fiscal nulo*. De nuevo, el indicador de Odeplan confunde el impacto para el INP con el impacto sobre el fisco como un todo.

En realidad existen buenas razones para adoptar la medida indicada en este segundo ejemplo, y ellas tuvieron importancia en la reforma de 1980. Recordemos que el financiamiento por reparto opera sin un fondo de pensiones, y que en su madurez destina la totalidad del flujo de cotizaciones de los afiliados activos a pagar pensiones a la tercera edad. La ausencia de un fondo de pensiones implica que no existen ingresos por rentabilidad¹⁶. Si el fisco no aporta los recursos faltantes, ellos se obtienen de un impuesto oculto a las remuneraciones cubiertas, que se manifiesta en una tasa de cotización mayor que la que habría cobrado el sistema si hubiera estado capitalizado y hubiera tenido ingresos por rentabilidad, para un mismo nivel de beneficios. El fondo de pensiones ausente fue gastado hace muchas décadas en subsidios para los ancianos y enfermos de esa época, en la forma de beneficios libres del requisito de tener historias completas de cotización.

Como se respeta el compromiso de pagar pensiones a quienes cotizaron en esa época, se creó una “deuda histórica”, no registrada pero real.

¹⁵ Del mismo modo, si el subsidio de pensión mínima para Carabineros, Gendarmería y Fuerzas Armadas fuera trasladado al presupuesto del Ministerio de Defensa, el déficit del INP caería, pero el déficit fiscal no cambiaría.

¹⁶ Estrictamente, los recursos que faltan son la parte del ingreso por intereses que *excede* a la parte que debe sumarse al fondo de pensiones para cubrir los pasivos con los afiliados, que a su vez crecen con la masa salarial cubierta (ver ecuación (8.12) en Valdés 2002, p. 417).

Esa deuda histórica fue creciendo a medida que el financiamiento del sistema antiguo se movió hacia reparto. Esta deuda histórica puede ser trasladada de generación en generación a través del mecanismo del reparto, si el fisco no aporta recursos y obliga al sistema antiguo a “autofinanciarse”. En ese caso la deuda histórica es respaldada con el valor presente de la recaudación *futura* del impuesto oculto a las remuneraciones cubiertas (Geanokoplos *et al.*, 1998; Sinn, 2000; Valdés, 2005).

En todo sistema de pensiones financiado por reparto puro que no reciba aportes fiscales suficientes, la tasa de cotización contiene un impuesto oculto sobre la remuneración del trabajo cubierto. Este impuesto se define como el valor presente de los intereses que ganaría cada cotización si fuera invertida en un portfollio financiero diversificado, entre la fecha en que se realiza y la fecha en que se paga de vuelta al afiliado en forma de pensión¹⁷. El impuesto oculto es con frecuencia entre un cuarto y la mitad de la tasa de cotización requerida por el reparto puro (Sinn, 2000).

Si el sistema de pensiones es financieramente autónomo, el impuesto oculto respalda por sí solo la deuda histórica. Existe otro caso donde el sistema recibe aportes fiscales permanentes, permitiendo que la tasa de cotización contenga un impuesto oculto menor. Si el aporte fiscal fuera suficientemente grande, estaría libre del impuesto oculto y la deuda histórica estaría respaldada por impuestos generales y austeridad en el gasto público.

En principio, la obligación de servir la deuda histórica alcanza a todos los ciudadanos, independientemente de cuál sea el método de financiamiento de las pensiones elegido hoy. No hay razón para que su servicio ocurra por medio de impuestos a las remuneraciones cubiertas. Por el contrario, es *preferible* servir la deuda histórica con impuestos generales, porque provocan menos distorsiones en la asignación de recursos y porque son más equitativos al gravar a los dueños del capital y a los trabajadores independientes (no cubiertos). Si el tamaño del gasto público fuera eficiente, sería aún mejor servir parte de la deuda histórica con austeridad en los gastos fiscales y el resto con mayores impuestos generales.

Por esto, se *recomienda* reformar los sistemas de reparto maduros y financieramente autónomos, para optimizar los tributos. Una manera de acercarse a eso es eximir del impuesto oculto a grupos o segmentos de cotizantes, sea reduciéndoles la tasa de cotización o subiéndoles los benefi-

¹⁷ Más exactamente, el impuesto oculto responde a una *diferencia* de intereses. Esta diferencia es la tasa de rentabilidad esperada de la inversión en un portfollio diversificado, menos la tasa interna de retorno del reparto puro, que es la tasa de crecimiento de la masa de remuneraciones imponibles. Esta diferencia es positiva en el largo plazo, para un mismo riesgo, pues de lo contrario habría oportunidades de arbitraje en el mercado de capitales.

cios. El aporte fiscal requerido se financiaría elevando los impuestos generales o con austeridad en el gasto fiscal. Aunque esta reforma elevaría el “déficit operacional” del INP, *tendría un efecto nulo a nivel de todo el fisco*. Además sería ventajosa porque aumentaría la eficiencia y la equidad.

Sin embargo, al eximir del impuesto oculto a determinados segmentos de afiliados, se los beneficia con recursos reales. Este beneficio puede tomar la forma de un aumento de salario líquido. En la reforma de 1980 el beneficiado era aquel que decidiera cambiarse al sistema nuevo. En principio, este criterio pudo haber estado lejos de respetar los principios de equidad y eficiencia. Ésta es una crítica importante a la reforma de 1980, pero no tiene relación alguna con el déficit de la transición (Valdés 2002, pp. 559-561).

La reforma de 1980 no incluyó ajustes explícitos de impuestos ni de gasto público¹⁸. Según el director de Presupuestos de la época, la reforma se financió destinando una parte del superávit fiscal de 5,0% del PIB, que el fisco había alcanzado gracias a que el crecimiento rápido de 1976-1980 elevó los ingresos tributarios y a que el gobierno mantuvo cierta austeridad, en el sentido de evitar que los gastos crecieran tan rápido como los ingresos (Diamond y Valdés-Prieto, 1994). Las propias autoridades de la época declararon que uno de los objetivos de la reforma de 1980 era bajar los impuestos al trabajo cubierto, para lo cual bajarían la tasa de cotización y cubrirían la diferencia con fondos generales.

Basta lo dicho hasta aquí para concluir que el indicador “déficit operacional del INP” no mide correctamente el impacto fiscal de la reforma de 1980, en aquel componente que redujo el impuesto al trabajo cubierto. Este error nació en 1986 en Odeplan, y fue heredado por quienes aceptaron su metodología, por ejemplo Diamond y Valdés-Prieto (1994, p. 280), Holzmann (1997), Arenas y Marcel (1999)¹⁹, Acuña e Iglesias (2000, p. 466), y Poder Ejecutivo (2006). La literatura económica más reciente lo superó.

4.4. La forma correcta de medir el costo fiscal del paso de reparto a capitalización

La capitalización se define como un mecanismo de financiamiento donde la institución previsional acumula derechos de propiedad transables

¹⁸ Hubo una excepción: durante 1981-1984 se aplicó, por seguridad fiscal, un pequeño impuesto al trabajo remunerado de quienes se cambiaron al sistema nuevo y gozaron de un aumento en el salario líquido. Este impuesto transitorio tuvo alta correlación a nivel individual con las transferencias causadas por la reforma misma. Su recaudación no está incluida en la cifra de 1,7% para 1982.

¹⁹ “El desbalance fiscal *generado por* la reforma de pensiones (de 1980) ha sido sustancial. Entre 1981 y 1998 promedió 5,5% del PIB” (Arenas y Marcel, 1999, p. 160 al pie de Tabla 3).

para responder a cada pasivo que asume con sus afiliados. En un sistema financiado por reparto, la adopción de la capitalización provoca un déficit de caja durante la transición. El motivo es que se requiere *desviar cotizaciones* desde el pago de pensiones, hacia la formación de nuevos fondos de pensiones. Estos fondos pueden ser administrados por la misma institución (el mismo INP) o por instituciones nuevas (como las AFP). Cuando no se obliga a todos los cotizantes a cambiarse al sistema nuevo, sino sólo a las nuevas generaciones, la transición dura aproximadamente 45 años (en Chile duraría desde 1981 hasta 2025, aproximadamente).

¿Cómo se mide el impacto fiscal de una transición cualquiera desde reparto a capitalización? Una aproximación simplista serían las *cotizaciones perdidas* por el sistema antiguo, en el año inicial de la reforma y como proporción del PIB (ver sección 4.5 para los años posteriores). En efecto, si el sistema antiguo no pierde cotizaciones, no sufre déficit²⁰. Este razonamiento condujo a Odeplan al “déficit operacional”. Lamentablemente, olvida que reemplazar el impuesto oculto por impuestos generales tiene un impacto nulo a nivel de todo el fisco.

Conviene presentar otra manera de reemplazar el impuesto oculto por impuestos generales. Ella consiste en permitir a ciertos grupos de afiliados trasladar sus cotizaciones desde el sistema de reparto de origen a otro sistema de destino. En este caso, el sistema de origen sufre dos déficits de caja: el primero es por pérdida de impuesto oculto, y al ser cubierto con un aporte fiscal se evita la insolvencia y se gana una mayor eficiencia tributaria. El segundo déficit es por la pérdida del resto de la cotización, pero no pone en juego la solvencia porque está compensado en valor presente por una reducción igual del pasivo con los afiliados: ahora el sistema debe menos pensiones, en la magnitud indicada por la fórmula de beneficio.

El primer déficit de caja no depende en nada del tipo de financiamiento del sistema *de destino*, que puede ser capitalización parcial, capitalización pura, o reparto puro. El método de financiamiento en el sistema *de origen*, en cambio, controla el impacto de este déficit sobre la solvencia del sistema. En efecto, si el sistema de origen hubiera sido financiado por capitalización pura o si aportes fiscales permanentes hubieran reemplazado con anteriori-

²⁰ Las cotizaciones desviadas deben medirse por diferencia con el escenario contrafactual donde las nuevas generaciones de jóvenes se incorporan al sistema antiguo. Por otro lado, cuando el porcentaje de los cotizantes antiguos que se cambia al nuevo sistema *aumenta* durante una fase intermedia, existe un efecto contrario pero transitorio: cada ampliación de cobertura del sistema nuevo inicia un nuevo déficit de transición, que se suma al ya existente. Este efecto se dio en Chile durante unos pocos años, pero terminó de operar a mediados de los 80.

dad el 100% del impuesto oculto, este traslado de afiliados no habría afectado la solvencia del sistema que pierde afiliados.

Respecto al segundo déficit de caja, analicemos un traslado de afiliados a un sistema financiado en parte o en todo por capitalización, que no otorga subsidios. Definamos que las cotizaciones “puras” son aquella parte de la cotización que para el afiliado no es impuesto oculto, sino ahorro para la vejez. El tamaño del déficit por desviación de cotizaciones puras sí depende del sistema de financiamiento utilizado por el sistema *de destino*: a medida que éste usa capitalización en menor grado, requiere menos recursos para formar nuevos fondos de pensiones. El tamaño del déficit de caja por desviación de cotizaciones puras es el único que tiene relación con el aumento en el grado de capitalización. No tiene relación con el tamaño de la deuda histórica.

La conclusión es que el impacto fiscal del paso de reparto a capitalización se mide *por los recursos captados por los fondos que se empiezan a acumular en el sistema de destino* (Valdés, 2002, pp. 574-586). En cambio, el criterio del “déficit operacional”, que es la pérdida de cotizaciones por parte del sistema de origen, suma un ítem muy distinto: el impacto fiscal de reducir el impuesto oculto.

El caso de la reforma de 1980 en Chile

Acuña e Iglesias (2000) reportan que en Chile el flujo de cotizaciones captado por el sistema *de destino* fue 1,7% del PIB en 1982 y 1,5% del PIB en 1983, porque ésa fue la recaudación de cotizaciones por parte de los nuevos fondos de pensiones (ver su Cuadro N° 5, p. 468, línea “Contribuciones”)²¹. El bajo valor para 1983 se explica en parte por la alta tasa de desempleo de ese año, pero eso habría afectado también la recaudación del sistema de origen si no hubiera existido reforma en 1980.

Cuando un afiliado abandonaba al sistema antiguo, éste perdía más que eso, pues perdía también el impuesto oculto. Dicho de otra forma, perdía cotizaciones a su propia tasa, que era 22%. Buena parte de esta tasa era un impuesto oculto a la remuneración, pues esa tasa excedía en mucho al valor presente de los beneficios esperados obtenidos con la cotización (Cheyre, 1988). La reforma de 1980 determinó una tasa de cotización de 14% para el sistema nuevo. Esta cifra indica, aproximadamente, el monto de la cotización “pura” que se debe ahorrar bajo supuestos conservadores de

²¹ La cifra de 1981 fue mucho menor, pues se inicia recién en el mes de mayo (no en enero). El valor del fondo de pensiones a final de 1981, que suma intereses al flujo desviado, fue sólo 0,9% del PIB.

rentabilidad, para alcanzar una pensión de monto similar a la del sistema antiguo. La tasa de 14% estaba libre del impuesto oculto²².

En suma, el impacto fiscal inicial del paso de reparto a capitalización se limitó, en 1982, a los recursos captados por los nuevos fondos de pensiones (1,7% del PIB).

4.5. Los años posteriores y el Bono de Reconocimiento

La reforma de 1980 tuvo un componente más: reconocer a quienes contribuyeron en la parte inicial de su vida laboral al sistema antiguo, las expectativas de pensión que acumularon en él. Este reconocimiento puede hacerse de varias formas, por ejemplo con pensiones vitalicias parciales, de monto proporcional al período cotizado en el sistema antiguo²³. El costo fiscal de este reconocimiento es parte del impacto fiscal de la transición de reparto a capitalización, como reconoció correctamente Odeplan.

Si el reconocimiento es hecho con rentas vitalicias parciales, entonces el gasto en este reconocimiento decrece en el tiempo como proporción del PIB, debido a la mortalidad de los afiliados del sistema antiguo. Además, la desviación de cotizaciones puras hacia el sistema nuevo empieza a ser compensada, para el sistema nuevo, por la caída en la pensión adeudada a cada afiliado. Estos dos efectos causan una caída continua en el déficit total ocasionado por el tránsito a capitalización. Estos efectos dominan si la cobertura de cotizaciones no cambia, la edad promedio de afiliación y jubilación no cambian y la fórmula de beneficio no cambia.

Sin embargo, cuando el traslado al sistema nuevo es gradual, cada reducción de afiliados en el sistema antiguo acelera la acumulación de los nuevos fondos de pensiones. Además, la acumulación de fondos nuevos puede acelerarse cuando afiliados trasladados que dejaron de cotizar por

²² Ambas tasas de cotización incluyen la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia y los costos de administración. La diferencia de tasas de ahorro para pensiones continúa siendo cercana a 8% del salario.

²³ El “Bono de Reconocimiento” usado en la reforma de 1980 se distingue de otras formas de reconocimiento en que paga la suma de todos los reconocimientos al contado, cuando el beneficiario inicia pensión. El pago al contado *adelanta* el egreso fiscal. Este adelanto empeora el balance de caja del fisco al principio, a cambio de *adelantar también* el “dividendo por término de la transición”. El efecto sobre el patrimonio fiscal de este adelantamiento de pagos depende de la diferencia entre la tasa de interés de mercado y la tasa de interés legal del Bono, que es 4% real por año. En Chile, la tasa legal de 4% anual fue inferior a la tasa de interés del mercado de largo plazo para bonos del Estado entre 1981 y 2002, pero ha sido superior desde entonces y la actual curva de rendimientos predice que seguirá siendo inferior durante los próximos 20 años. El impacto fiscal de esta diferencia de intereses no parece ser significativo.

estar desempleados o inactivos, vuelven a cotizar durante un auge. El primer efecto se dio en Chile hasta mediados de los años 80 y el segundo hasta inicios de los 90, y ambos efectos se reflejan en la serie de recaudación de cotizaciones a PIB mostrada por Acuña e Iglesias (2000, p. 468). En 1990-1992 se dió el máximo de recaudación de cotizaciones en el sistema de AFP para períodos móviles de tres años, que fue 2,26% del PIB. Sin embargo, esta cifra no considera la mortalidad ni la caída en la pensión adeudada a cada afiliado en el sistema antiguo. No existen estudios que cuantifiquen estos dos efectos. Una aproximación es medir a qué velocidad cae la suma del déficit operacional más el gasto en liquidar bonos de reconocimiento. Según el Poder Ejecutivo (2006, Anexos, Cuadro N° 2), esta caída fue de 0,3 % del PIB entre 1998 y 2004 (6 años)²⁴. Aplicando esta velocidad al período 1981-1991 (10 años), la caída acumulada es de 0,5% del PIB. Restando esto del flujo de cotizaciones al sistema de AFP ya citado se encuentra que en el año 1991 el impacto fiscal del paso de reparto a capitalización era 1,76% del PIB.

Aplicando el mismo procedimiento al año 2005, se encuentra que la caída acumulada es de 1,2% del PIB. Restando esto del flujo de cotizaciones al sistema de AFP registrado en 2005, que fue 2,4% del PIB²⁵, se encuentra que el costo fiscal del paso de reparto a capitalización fue sólo 1,2% del PIB en el año 2005. Una proyección simple para 2008 entrega un impacto fiscal de 1,05% del PIB.

Conclusión

El impacto fiscal del tránsito de reparto a capitalización es la captación de fondos por parte de los nuevos fondos de pensiones en el sistema de AFP, menos los efectos de la mortalidad y de la caída en la pensión adeudada a cada afiliado en el sistema antiguo.

Esta cifra fue 1,7% del PIB en 1982. La estimación gruesa explicada recién indica un costo cercano a 1,76% en 1991 y a 1,2% del PIB en 2005. Nuestra proyección para 2008 es 1,05% del PIB. Esta cifra es 78% menor que el 4,8% del PIB proyectado por el Poder Ejecutivo (2006) para 2005-2010.

Con todo, a pesar de nuestras críticas, expresamos consenso con el Poder Ejecutivo (2006) en cuanto a que las cotizaciones desviadas al siste-

²⁴ Es indispensable evitar los años anteriores a 1998 porque en ellos el déficit operacional subió como porcentaje del PIB. Probablemente ello ocurrió debido a incrementos de pensiones, en especial de pensiones mínimas, asistenciales, bonos de invierno y a la creación de pensiones para exonerados.

²⁵ Boletín SAFP N° 189, pp. 57 y 151, para el salario medio imponible mensual y el número de cotizaciones totales recibidas en octubre (mes con menos estacionalidad). El PIB nominal de 2005 fue 65.549.137 millones de pesos.

ma nuevo desde 1981 no aumentaron el ahorro nacional, sino que fueron un traslado de recursos del sector público al privado (a los fondos de pensiones). El aporte al ahorro nacional asociado a la reforma de pensiones —dado por el financiamiento de la transición vía aumento del saldo fiscal primario— proviene de la disciplina fiscal y no de la gestión privada del sistema nuevo. Por otro lado, se debe precisar que las ganancias de rentabilidad por diversificación internacional sólo son alcanzables con el financiamiento de capitalización. Además, el origen del “dividendo por término de la transición”, que es el excedente de caja que obtiene el fisco a partir del término del pago de pensiones a cada cohorte de afiliados del sistema antiguo (por fallecimiento) es la austeridad fiscal adoptada en 1976-1980, convertida en permanente al inicio de la reforma de 1980. Esta política no fue elegida en 1990-2006, sino en 1980.

5. Contabilidad devengada, pasivos fiscales y riesgos fiscales

En general, se requiere que el fisco lleve contabilidad devengada para que se pueda evaluar correctamente el costo de su generosidad, pues esa contabilidad es la única que obliga a hacer provisiones o reconocer pasivos, según el caso. Ambos deben ser cubiertos con adiciones a los fondos de reserva, pues hacen frente al costo de largo plazo. El costo de caja de esas adiciones a las reservas transparenta a la opinión pública el costo económico verdadero de una medida.

La Dirección de Presupuestos ha tenido logros ejemplares en moverse desde la contabilidad de caja al “balance ajustado” a partir de 2001, pero no llega todavía a una contabilidad devengada. En esta sección argumentamos que ciertos conceptos contables introducidos por la Dirección de Presupuestos en relación con los pasivos fiscales a partir de 2001, mucho antes del auge del cobre, constituyen un retroceso, porque no distinguen adecuadamente entre pasivos contables y riesgos fiscales. Este punto sirve de base para criticar algunos elementos del proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal en la sección 6.

5.1. ¿Son los gastos futuros en pensión asistencial un *pasivo* fiscal?

Según varios informes de la Dirección de Presupuestos (2001 en adelante), respaldados por un artículo conceptual de Arenas y Guzmán (2003), el programa de pensiones asistenciales (PASIS) sería un “pasivo” del fisco chileno, en el sentido contable, es decir un pasivo exigible. Mos-

traremos que calificar esos gastos futuros de *pasivo* es incorrecto y que además es un retroceso costoso porque aumenta la probabilidad de que en el futuro el fisco pierda el poco margen de maniobra que posee respecto de ese gasto.

Arenas y Guzmán (2003) sostienen que el Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) sería un “pasivo” del fisco chileno, susceptible de reportarse en su contabilidad como pasivo. Sustentan su afirmación en que este gasto es directo, aunque implícito. El calificativo de “directo” significa que el gasto debe afrontarse en toda circunstancia, en el sentido de que no hay un suceso gatillador para este gasto. El calificativo de “implícito” significa que si bien pagar PASIS no es una obligación establecida en un contrato, es un compromiso moral para con los indigentes ancianos, ya asumido por el sistema político ante la opinión pública.

Mostraremos que estas definiciones no son aceptadas por ningún país ni por ninguna organización de expertos fiscales, incluyendo el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, y que ello ocurre por sólidas razones.

Crítica 1: Es contrario a las normas contables generalmente aceptadas

El apunte del curso Contabilidad I en la Universidad Católica, de los profesores Julio Gálvez y Vivian Clarke, define pasivo contable como²⁶:

Una *obligación* de la [organización] hacia terceras personas, de pagos en efectivo, en bienes o servicios, por un monto posible de cuantificar con *razonable grado de precisión*, con vencimiento en un momento futuro razonablemente definido.

Se deduce que si el deudor está autorizado a manejar el plazo y/o el monto de la obligación, entonces el plazo no podría ser “razonablemente definido” ni el monto ser “cuantificado” *con razonable grado de precisión*. En ese caso, aunque exista una obligación en un sentido amplio, e incluso aunque pueda justificarse separar parte del patrimonio bajo la denominación de “reserva”, ella no es un pasivo contable²⁷.

²⁶ Gálvez, J. y V. Clarke (varios años), *Contabilidad Financiera para la Dirección de Empresas*, Apunte Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

²⁷ Un ejemplo de esto último lo constituyó la deuda subordinada de los bancos, que hasta mediados de los años 90 se pagaba al ritmo de las utilidades que tuviera el banco. Esto creaba incentivos a no tenerlas, con el fin de postergar el plazo de pago. Por este *mismo* motivo, esta deuda no se reportaba en el balance. El saldo pendiente está fuera del balance, en una nota a los estados financieros. Agradezco este ejemplo al profesor Gustavo Maturana.

En caso de la pensión asistencial, su gasto futuro tiene las siguientes propiedades: el monto de la pensión nominal mensual está autorizado en la Ley de Presupuesto, que es anual (expira a final de año). Los gastos más lejanos en el tiempo no están autorizados hasta que los legisladores aprueben las leyes de presupuestos de los años respectivos.

En el pasado, las sucesivas leyes de presupuestos y otras leyes han dictado reajustes de magnitud variable en relación a la variación del índice de salarios medios. Ese margen de maniobra puede ser valioso para preservar la solvencia fiscal, sobre todo en recesiones, cuando caen los ingresos fiscales. Además, las leyes también han modificado muchas veces los *requisitos* para acceder a este beneficio²⁸. Se concluye que en este caso el pagador, que es el Estado, puede manejar el monto del pago futuro y sus condiciones de acceso. Ello implica que esos gastos futuros esperados no son un pasivo, según las normas de contabilidad generalmente aceptadas.

Pero ¿no existe acaso un compromiso moral y social para con los ancianos en pobreza, de ayudarlos con la PASIS? Claro que sí, pero ese compromiso moral no especifica un monto que pueda ser exigido por un anciano ante un tribunal si no lo recibe en forma oportuna e íntegra. Ese compromiso moral está en similares condiciones que el gasto público futuro en salud, donde también se ha propuesto calificar a esos subsidios como un “derecho ciudadano”, incluso de acceso universal. Aunque una ley califique de “derecho ciudadano” a los subsidios de salud, ellos no serán un verdadero pasivo fiscal hasta que se entregue, a cada posible beneficiario, un derecho de propiedad sobre aquél.

Un derecho de propiedad incluye, al menos, la expectativa fundada de ganar una demanda al fisco en caso de no entrega oportuna y completa. Desde 2004 el plan AUGE parece ofrecer esto respecto de una lista finita de tratamientos. Sin embargo, hay matices. Es posible que el protocolo del AUGE todavía deje espacios al Estado para reducir la calidad del servicio, aunque ése no fue el espíritu de lo anunciado a la ciudadanía. Además, un verdadero pasivo también incluye el derecho a exigir compensación por expropiación en caso de que alguna nueva ley reduzca el beneficio o lo grave con tasas o cargas discriminatorias en comparación con otras rentas. No es claro que este segundo requisito se cumpla respecto a los subsidios previstos en el plan AUGE. En efecto, si una nueva ley o norma retirara una enfermedad de la lista de patologías cubiertas por el AUGE, o si el Estado rebajara el costo estimado de la atención por debajo del costo, una persona que quede sin atención debido a estos cambios normativos ¿ganaría una

²⁸ Por ejemplo, en abril de 2006, el gobierno de Bachelet eliminó la lista de espera para el cupo de la pensión asistencial.

compensación monetaria accionando en tribunales contra el fisco? Es probable que no.

La diferencia de naturaleza entre los pasivos contables y las obligaciones morales tiene una consecuencia: al admitir el deudor que tiene un pasivo, eleva la probabilidad de que en el futuro los tribunales lo obliguen a pagar compensación al beneficiario, por ejemplo cuando una nueva ley o norma reduzca el valor esperado del desembolso.

También hay matices en la obligación moral de continuar la entrega de subsidios. El acceso a la PASIS depende de requisitos, que pueden variar en el tiempo con nueva legislación y con la rigurosidad de su implementación. Por ejemplo, una vez que deja de ser necesario reevaluar condiciones de pobreza cada tres años, la obligación moral de continuar pagándola aumenta; así como también cuando se eliminan los cupos. Estos matices afectan la magnitud del “riesgo fiscal”. La diferencia es que al estar el riesgo fiscal fuera de balance, éste no puede ser presentado al tribunal como “prueba” de que el fisco adeuda fondos.

La situación es entonces la siguiente: si se concede un derecho de propiedad sobre los beneficios de pensión asistencial, entonces habrá un pasivo contable. También habrá pasivo fiscal respecto de otros gastos que sean un derecho para el beneficiario. Por ejemplo, en Colombia el derecho constitucional a la vida ha permitido que algunos jueces obliguen al fisco a pagar alimentos a niños y adultos pobres. En principio, podría crearse también un “derecho ciudadano a la defensa nacional y a la seguridad personal”, lo cual convertiría a los gastos futuros en defensa y policía en otro pasivo fiscal. Esto muestra que el concepto de “derecho ciudadano”, de tomarse en forma literal por los jueces, puede llegar a imponer costos y rigideces muy significativos.

La alternativa es mantener la flexibilidad tradicional, y sostener el compromiso moral de ayuda a los más pobres en un consenso social más que en contratos y derechos de propiedad. En ese caso, aunque un donatario tenga una expectativa de recibir una donación positiva, su monto exacto es decidido en el año correspondiente por el donante (por las autoridades, en representación de la ciudadanía), considerando el conjunto de la situación económica. Como una mera expectativa de recibir una donación no es un pasivo exigible, entonces los pagos futuros de PASIS no son deuda fiscal.

Sin embargo, los “riesgos fiscales” pueden reportarse como “provisiones”, definidas como cuentas segregadas dentro del patrimonio fiscal. Las provisiones no son exigibles, a diferencia de los pasivos. Para determinar provisiones es necesario cuantificar los “riesgos fiscales” originados en

compromisos morales y sociales. También puede justificarse acumular reservas para respaldar las provisiones originadas en riesgos fiscales.

Un buen motivo para constituir provisiones es que resulta ineficiente e injusto dejar a las futuras generaciones la tarea de subir los impuestos o bajar otros gastos para hacer frente a los aumentos de gasto previsible que hemos llamado “riesgos fiscales”. La acumulación de reservas para crear un ingreso futuro por rendimientos o rentabilidades puede distribuir esa carga en forma más suave en el tiempo, evitando ineficiencias y facilitando ajustes graduales y preanunciados a las edades de elegibilidad y porcentajes de copago.

En España se obliga a las empresas que cargan con el equivalente de un “riesgo fiscal”, es decir con obligaciones con un cierto componente de incertidumbre o contingencia en cuanto a su exigibilidad, importe o vencimiento, a realizar una “provisión” o “reserva matemática” al interior de su patrimonio. Cuando la obligación se convierte en cierta en cuanto a todos los aspectos mencionados, se convierte en deuda contable, es decir exigible. Este sistema, que también usan en Chile las compañías de seguros, tiene la virtud de maximizar la transparencia y mejorar la toma de decisiones, sin exponerse a juicios de los beneficiarios.

Crítica 2: Es contrario a la mejor práctica fiscal internacional

Analizamos en primer lugar el documento de Hana Polackova (1998), funcionaria del Banco Mundial. Éste fue citado por la Dirección de Presupuestos (2001) como aval de su propuesta conceptual de tratar como pasivo al gasto futuro en pensión asistencial. Su lectura muestra que ese documento es cuidadoso en su lenguaje, evitando en todo lo posible el concepto de *pasivo*, sustituyéndolo en su lugar por la expresión “riesgo fiscal”, y por “pasivo en su sentido amplio”. Para empezar, Polackova (1998, p. 2) precisa en la nota de pie N° 1 que según la definición de la Federación Internacional de Contadores (1998):

un pasivo es una *obligación* presente que tiene forma económica, y que se origina en eventos pasados, cuya cancelación se espera resulte en un egreso de recursos.

En ausencia de derechos de propiedad exigibles por el beneficiario, el gasto esperado no cumple el requisito de ser una *obligación*, y por tanto no es un *pasivo* en el sentido contable. Esto es reconocido por Polackova, pues afirma que los gastos esperados futuros en pensiones cuyo monto no es aún exigible “*no son* un pasivo en el sentido contable estricto” (p. 5).

Polackova (1998, p. 2) da como ejemplo de “pasivo” a los gastos fiscales esperados en pensiones especificadas por contrato. Aquí se está refiriendo a casos donde existe un contrato, sea de carácter laboral o de otro tipo, que genera derechos de propiedad exigibles por parte del beneficiario contra el pagador. No es el caso de las pensiones asistenciales.

Polackova también afirma que cuando la sociedad sufre de envejecimiento, los gastos esperados futuros en pensiones generan “riesgo fiscal”. Notemos que evita usar el vocablo *pasivo*. Del mismo modo, se refiere al “riesgo fiscal” (no al pasivo) causado por los subsidios de salud en las sociedades sujetas a envejecimiento. Estas precisiones de Polackova permiten cubrir el caso de una sociedad que *rejuvenece* demográficamente, reconociendo que en ella los gastos en pensiones no generan riesgo fiscal.

El Fondo Monetario Internacional, en su “Manual de Transparencia Fiscal” (2001), reporta que “las obligaciones futuras de pagar pensiones públicas no han sido reconocidas como un pasivo *en ningún país* que haya adoptado la contabilidad devengada. Sólo los pagos corrientes [dentro del año fiscal] son reconocidos como un pasivo”²⁹.

Al reportar sobre el cumplimiento del gobierno chileno de los estándares y códigos sobre transparencia fiscal, el staff del Fondo Monetario Internacional criticó que los “riesgos fiscales” carecían de un tratamiento sistemático (FMI, 2003, pp. 26-27).

La Ley de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda (1994), que ha sido calificada por numerosos autores como una de las mejores en cuanto a práctica fiscal, es decidora. Se puede ver en su último balance que Nueva Zelanda no reconoce ningún pasivo fiscal por concepto de pensiones futuras a pagar por parte del sistema de pensión *general* para toda la población³⁰.

El único pasivo relacionado con pensiones que Nueva Zelanda reporta en su balance fiscal es “GSF Pension Liability”. Su monto se obtiene a partir de los derechos de propiedad que poseen los empleados del Estado en Nueva Zelanda, por concepto de remuneraciones diferidas, sea en la forma de pensiones complementarias (adicionales a las que paga el sistema de pensión general para toda la población), o sustitutivas (la cotización a este plan reemplaza la participación en el régimen general).

²⁹ Ver en <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>, Box 8 “Contingent Liabilities, Policy Obligations and Implicit Liabilities”, tercer párrafo. Sin embargo, desde 2002 Suecia publica una estimación del valor presente de pensiones devengadas en su sistema público para la clase media (ATP + Inkomstpension). Sin embargo, no lo reconoce como pasivo exigible.

³⁰ Ver www.treasury.govt.nz/financialstatements/month/jan06/cfs7jan06.pdf

Por su parte, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) aprobó en 2001 una propuesta de “Buenas Prácticas en Transparencia Presupuestaria”³¹. Si bien nuestro tema no es la transparencia, ese documento de la OCDE no recomienda reconocer como *pasivo* fiscal al valor presente esperado de los gastos fiscales futuros en salud ni pensiones, sean asistenciales o no. Ese documento de la OCDE recomienda reconocer como pasivo fiscal *solamente* a aquél derivado de las promesas de pensión emitidas por el Estado a favor de sus propios empleados, como remuneración diferida.

Sin perjuicio de ello, el mismo documento recomienda que el informe presupuestario anual evalúe la sustentabilidad de largo plazo de las políticas fiscales vigentes, especialmente tomando en cuenta el impacto del envejecimiento de la población. Es decir, recomienda medir los “riesgos fiscales”, sin reconocerlos como pasivo en el balance fiscal.

Crítica 3: Contradice la práctica de la propia Dirección de Presupuestos respecto al bono de reconocimiento

Los bonos de reconocimiento son obligaciones fiscales de pago donde los acreedores poseen derechos de propiedad explícitos, concedidos por la reforma de pensiones de 1980, por concepto de cotizaciones al sistema antiguo más un interés. El dueño vende su bono cuando se pensiona antes de cumplir 65 años los hombres, o 60 años las mujeres. El dueño, sea el trabajador o el inversionista que se lo compró, puede reclamar compensación a los tribunales si el Estado no paga un bono en la fecha prevista. Este estatus es igual al de la deuda pública, y muy superior al de los compromisos previsionales existentes en otros países³².

Siguiendo los criterios propuestos por Arenas y Guzmán (2003), el bono de reconocimiento sería sin duda un pasivo fiscal. En efecto, si un programa que genera gastos directos e implícitos fuera un pasivo fiscal, con mayor razón lo sería el bono de reconocimiento, que genera gastos directos y explícitos, respaldados por derechos de propiedad. En el caso de los

³¹ Ver www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/87fae4004d4fa67ac125685d005300b3/c125692700623b74c1256a4d005c23be?OpenDocument

³² Arenas y Gana (2005), p. 14, afirman que las obligaciones de pago por bono de reconocimiento “no son conceptualmente distintas al resto de las obligaciones previsionales existentes en otros países”. Eso es incorrecto, porque el grado de protección del derecho de propiedad del beneficiario es mayor en el bono de reconocimiento chileno que en los beneficios “definidos” prometidos por sistemas de reparto tradicionales, que pueden ser modificados cambiando la ley que especifica la fórmula de beneficio, sin compensación.

bonos de reconocimiento, la mejor práctica internacional estaría de acuerdo con calificarlo como pasivo, debido a los derechos de propiedad en favor del acreedor.

Sin embargo, la Dirección de Presupuestos *excluye* el stock de bonos de reconocimiento no liquidados (por pagar) de la cifra para la deuda fiscal, contradiciendo ambos criterios. No estamos discutiendo la transparencia de la información fiscal, porque el monto de la deuda por bono de reconocimiento está disponible en un anexo estadístico de gran precisión. El punto es otro: ¿es lógico que los bonos de reconocimiento se reporten fuera de balance y que los gastos esperados futuros por pensión asistencial se reporten dentro del balance, como pasivos exigibles? Aunque fuera preferible dejarlos a ambos fuera del balance, la combinación elegida contradice a Arenas y Guzmán (2003).

En resumen, esta sección establece que el concepto propuesto por Arenas y Guzmán (2003), en cuanto a que el gasto futuro en pensión asistencial (PASIS) sería un pasivo fiscal exigible, no debería guiar la política chilena de pensiones ni la política fiscal.

5.2. El subsidio de pensión mínima tampoco es un pasivo fiscal

En el subsidio de pensión mínima tampoco se cumple el requisito de que el beneficiario esté protegido por derechos de propiedad. En efecto, el monto de este egreso fiscal depende de decisiones *unilaterales* del Estado pagador, pues los legisladores ajustan el monto de la pensión mínima cada año, de la siguiente forma:

a) Reajuste por inflación del IPC. Este reajuste es automático desde que así lo dispuso el art. 14 del D. L. N° 2.448. de 1979. La tasa de reajuste es la inflación acumulada en los últimos doce meses, o 15%, cualquiera sea el que ocurra antes. Esta fórmula de reajuste puede ser modificada por los legisladores.

b) Ajustes reales discrecionales a tasa uniforme, insertos en leyes especiales o en otras leyes (Bennett y Schmidt-Hebbel, 2001).

c) Además, cada año desde 1996 el legislador concede “bonos de invierno” y aguinaldos de fiestas patrias y de navidad en la ley que reajusta los salarios del sector público, de magnitudes importantes pero discrecionales³³.

³³ Ver por ejemplo la Ley N° 19.917, publicada en 4 de diciembre de 2003, que concede un bono de invierno por \$ 30.240. La ley análoga de 2004 concedió un bono de invierno de \$ 31.298.

La consecuencia de esta discrecionalidad es que en los años en que el salario real baja, las autoridades pueden dejar que el valor real de la pensión mínima caiga levemente y al mismo tiempo caiga menos que los salarios. Además, pueden modificar unilateralmente los *requisitos* para el subsidio de pensión mínima. Por ambas razones, el gasto fiscal en subsidios de pensión mínima es un “riesgo fiscal”, y no un pasivo fiscal exigible.

Como siempre, hay matices: en la medida en que la denominación de “garantía” a este subsidio, otorgada por primera vez en la reforma de 1980, haya inducido a personas a variar alguna decisión, y eso sea demostrable ante un juez o sea motivo de una movilización política efectiva, el “riesgo fiscal” es mayor. Sin embargo, esta innovación “verbal” no alcanza a crear una garantía exigible ante un tribunal.

El hecho de que la prevalencia de los subsidios de pensión mínima dependa en parte de variables aleatorias exógenas que afectan el cumplimiento de los requisitos, como la densidad de cotización y la rentabilidad de los fondos de pensiones, no altera en nada estas conclusiones. El efecto de estos aspectos es requerir usar modelos de valoración de opciones financieras para cuantificar el gasto fiscal esperado. En este punto la Dirección de Presupuestos realizó un avance muy destacable a partir de 2003, pues publicó estudios del tipo indicado para valorizar estos riesgos fiscales³⁴⁻³⁵.

5.3. Envejecimiento y pasivos fiscales

Nada de lo afirmado en la subsección anterior pretende objetar el saludable ejercicio de proyectar el monto de gasto fiscal asociado a los distintos programas del Estado. Esas proyecciones, junto con proyecciones de ingresos fiscales, dan luces sobre los déficits fiscales futuros causados por cambios predecibles desde hoy, como el envejecimiento. Cuando se desea evitar ajustes traumáticos en parámetros como la tasa de cotización,

³⁴ Otros eventos futuros exógenos que influyen son el nivel de salarios reales cotizados y el precio para la renta vitalicia obtenido al momento de jubilar. Estos factores aleatorios pueden ser valorizados con modelos de opciones (Zurita, 1994, lo hace sólo respecto de la rentabilidad en la fase activa). En el sistema antiguo el egreso fiscal depende también de *otras* decisiones unilaterales del pagador: los parámetros de la fórmula de beneficio (tasa de reemplazo, número de años de cotización, número e indización de los salarios considerados en el promedio), que pueden ser reformados por los legisladores cuando les parezca conveniente.

³⁵ Además, en un año dado una fracción mayoritaria del gasto futuro en pensiones mínimas ya no es “contingente”, porque la contingencia que lo gatilló ya ocurrió en el pasado (en aquel año en que la pensión autofinanciada resultó por primera vez inferior a la pensión mínima).

la edad de jubilación y el nivel de las pensiones (la tasa de reemplazo), puede ser conveniente ahorrar hoy y formar un fondo de reserva para cubrir ese déficit futuro. Ése es justamente el camino que han elegido países como Estados Unidos (desde 1983), Canadá (desde 1967), Suecia (desde 1960), Irlanda y Nueva Zelanda.

Hay tres diferencias entre esos esfuerzos y los conceptos propuestos por los informes ya citados: primero, sus definiciones implican que en *ausencia* de envejecimiento demográfico, e incluso si llegara a darse un *rejuvenecimiento* demográfico³⁶, los subsidios de salud y de pensiones seguirían siendo un *pasivo* fiscal. En efecto, según esos informes, los gastos fiscales futuros son un pasivo, cualquiera sea la situación demográfica. En cambio, los países citados sólo se preocupan de los déficits fiscales causados por el envejecimiento. Si hubiera rejuvenecimiento demográfico, esos programas lograrían superávit, y esos países gastarían sus fondos de reserva o los destinarían a cubrir otros riesgos fiscales.

Segundo, las definiciones de Arenas y Guzmán (2003) implican que un programa de gasto origina un *pasivo* fiscal, aunque transfiera recursos en forma perfectamente simétrica por edad del beneficiario. Sería el caso de los gastos en defensa nacional y en justicia. En cambio, la metodología utilizada por los países citados, expresada también en la contabilidad generacional (Kotlikoff, 2004), excluye las transferencias simétricas según la edad del beneficiario, porque su perfil de pagos no es afectado por el envejecimiento.

Tercero, en el caso de los programas de impuesto-gasto, las definiciones criticadas no toman en cuenta *el ingreso*. En cambio, la metodología usada por esos países sí considera los ingresos del programa. Por ejemplo, en España el programa de pensiones gasta actualmente el 9% del PIB, pero recauda el 9% del PIB en cotizaciones (ingreso). Si se creyera que el gasto futuro va a continuar alineado con la recaudación de cotizaciones, el déficit proyectado sería nulo, y nadie propondría crear un fondo de reserva. En cambio, sería prudente crear un fondo de reserva si se proyectara, como ocurre en España, un aumento de gasto en las próximas décadas hasta alcanzar 14% del PIB, unido a un ingreso por cotizaciones constante en 9% del PIB.

En cambio, los conceptos criticados implicarían que aunque España no proyectara un déficit, tendría un pasivo fiscal (un stock de deuda exigible) por $(9/(r - g))\%$ del PIB, donde r = tasa real de descuento y g = tasa de

³⁶ Una sociedad puede pasar del envejecimiento al rejuvenecimiento a gran velocidad. Sólo toma 9 meses de espera. Por ejemplo, la tendencia al envejecimiento de EE.UU. fue rota en 1948 por una fuerte alza de la natalidad.

crecimiento del PIB real. En el caso habitual donde $r = 0,02 + g$, el pasivo fiscal español sería = 460% del PIB, cifra que no corresponde a la realidad.

5.4. Aplicación: el aumento de la pensión mínima de abril de 2006

El aumento de las pensiones mínimas y asistenciales propuesto por el Poder Ejecutivo en abril de 2006 tiene un costo anual para el año 2007 que fue informado al Congreso por la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, este costo fue proyectado como constante en términos reales desde allí en adelante. ¿Fue el Congreso informado adecuadamente? No se le informó respecto de la interacción con el envejecimiento, ni con el crecimiento económico.

A continuación ofrecemos una estimación sencilla de dicho efecto. Procedemos en dos etapas. Primero determinamos cuál es el porcentaje de aumento en el costo fiscal del subsidio de pensión mínima que se deriva del alza de 10% de la pensión mínima. Este cálculo requiere conocer el costo en la situación base, que ya determinamos en la sección 3. En segundo lugar, proyectamos de nuevo el costo fiscal para 20 años más, usando los estudios de otros autores, adaptados al nuevo escenario.

a) Porcentaje de aumento en el gasto fiscal, debido a aumento de abril de 2006

El Anexo 2 encuentra, usando simulación numérica en MAPLE, que si el aumento de 10% real en la pensión mínima se hubiera realizado en diciembre de 2004, el costo fiscal en el sistema antiguo habría subido 25% real. Esta cifra no fue informada al Congreso.

El aumento en el número de beneficiarios por vejez e invalidez en el sistema antiguo no explica la fuerte diferencia entre este 25% de aumento y el 10% de alza en el monto de la pensión mínima. El aumento en el número de beneficiarios es 6,3% para los causantes y sólo 0,9% para las viudas (porque casi todas ellas ya son beneficiarias).

La tasa de aumento en el subsidio medio por beneficiario es 21,7% para los causantes y 15% para viudas (ver Anexo 2). La razón es que una proporción importante de beneficiarios recibe un subsidio pequeño en la situación inicial. Por ejemplo, si un pensionado con pensión autofinanciada de \$ 79.000 recibía un subsidio de \$ 1.000 en una situación inicial donde la pensión mínima era \$ 80.000, un aumento en la pensión mínima de 10% (a \$ 88.000) elevaría el subsidio para esta persona a \$ 9.000. La *tasa* de aumento del subsidio sería $100 \times (\$ 8.000 / \$ 1.000 - 1) = 800\%$. Ponderando todos los casos se encuentran las cifras citadas.

El Anexo 2 encuentra que si el aumento de 10% en la pensión mínima hubiera ocurrido en 2004, el gasto fiscal en pensiones mínimas del sistema antiguo habría subido de la siguiente forma, con un 90% de confianza:

CUADRO N° 4: COSTO FISCAL DEL INCREMENTO DE 10% DE LA PENSIÓN MÍNIMA, EN EL SISTEMA ANTIGUO
(Si hubiera ocurrido en el año 2004)

Grupo	Escenario de gasto inicial (90% confianza)	Gasto fiscal inicial (miles mill. \$/año)	Aumento de gasto (miles mill. \$/año)	Gasto fiscal anual después del alza	
				(miles mill \$/año)	(% del PIB)
Suma de causantes y viudas	Bajo	\$ 152.946	\$ 43.317	\$ 196.293	0,34%
	Medio	\$ 176.445	\$ 42.717	\$ 219.162	0,38%
	Alto	\$ 200.695	\$ 42.303	\$ 242.998	0,42%

Fuente: Anexo 2.

El valor absoluto del aumento de gasto para un solo año es *conservador* en comparación con el monto revelado por la Dirección de Presupuestos en su Informe Financiero N° 09 al Congreso (2006). Ese informe estimó este mismo aumento de gasto en \$ 53.235 millones/año, pero en pesos de abril de 2006. Haciendo el ajuste por inflación (entre junio de 2004 y abril de 2006), el aumento según la Dipres habría sido de \$ 50.317 millones en pesos de 2004. Esto es, 17,8% más que la cifra que emerge de nuestro modelo³⁷. Sería útil que la Dirección de Presupuestos revelara su modelo de estimación para contrastarlo con el presentado en este trabajo. No puede descartarse que el gasto fiscal en la situación base no haya sido 0,31% del PIB, sino 17,8% más alto, llegando en ese evento a 0,37% del PIB.

Lo importante no es el aumento absoluto, sino el aumento relativo a la situación base, pues éste último permite proyectar el impacto de largo plazo.

³⁷ La diferencia es aún mayor, porque el número de beneficiarios de subsidio de pensión mínima en diciembre de 2004, fecha a la que se aplica nuestro modelo, fue 486.713 (según Cuadro N° 1) y esto es *mayor* que el número de beneficiarios en junio de 2006, fecha a la que se aplica la proyección de la Dipres, que fue 476.412. Una parte de la diferencia entre los gastos que proyectan estos modelos se debe a diferencias de cobertura. Por ejemplo, nuestro modelo no considera el gasto fiscal en pensiones mínimas de antigüedad, orfandad, exonerados políticos ni reparaciones, y tampoco considera las pensiones mínimas de las Fuerzas Armadas, de Carabineros y de inválidos de accidentes del trabajo.

b) Proyección a 20 años plazo del alza de 10% de abril de 2006

Ahora sabemos que toda la senda de gasto en subsidios de pensión mínima se eleva en cerca de 25% en el sistema antiguo. Suponemos que se aplica un porcentaje similar para el subsidio de pensión mínima del sistema nuevo. El Cuadro N° 5 usa esta tasa de expansión, en conjunto con las proyecciones del FMI (2005) para determinar el efecto en las proyecciones de gasto.

Lo más incierto es el impacto de las reformas de abril de 2006 en el gasto en pensiones *asistenciales*. El alza de 10% en el monto de la pensión asistencial es igual al alza en el costo fiscal del subsidio, debido al diseño de éste. Sin embargo, la reforma de abril de 2006 también eliminó los cupos cuantitativos para acceder a la pensión asistencial. El gobierno se comprometió en el Congreso a otorgar este subsidio a todos los postulantes con menos de 550 puntos en la ficha CAS. A su vez la ficha CAS está siendo reformulada. Las reformas anunciadas indican que en el futuro será más fácil para los postulantes simular falta de ingresos, pues ya no se medirá el ingreso permanente a través de la tenencia de bienes de consumo durable y de vivienda, sino del ingreso autorreportado.

La Dirección de Presupuestos, en su Informe Financiero al Congreso N° 09 de 2006, estimó que el número de beneficios de pensión asistencial

CUADRO N° 5: PROYECCIÓN DEL GASTO FISCAL TOTAL EN PENSIONES SOLIDARIAS: CHILE 2025
(% del PIB de cada año; incluye efectos de expansiones de 2006)

	Memo: Año 2004	2020-2030 (con alza de 10% y eliminación de cupos en 2006)	
Pensión mínima en sist. capitalización individual	0,08%	0,38%	
		Estimación baja	Estimación alta
Pensión mínima en sistema antiguo	0,31%	0,12%	0,23%
Total subsidio pensión mínima	0,39%	0,50%	0,61%
Pensiones asistenciales ancianos	0,22%	0,46%	
Total pensiones solidarias	0,61%	0,96%	1,07%

Fuente: Cuadro N° 3 más los ajustes indicados en esta sección.

aumentará en 25 mil, con un costo fiscal anual de \$ 5.400 millones. Tenemos dudas sobre la calidad de esta proyección, pues es menos de la mitad del número de personas en lista de espera según cifras de mediados de 2005³⁸. El senador Ominami reveló en el Congreso que en 2005 había 65 mil personas en lista de espera para la pensión asistencial, y que en diciembre, mes de elección presidencial, la Dirección de Presupuestos aumentó los cupos en 40 mil. La diferencia es el origen de la cifra de 25 mil utilizada por la Dirección de Presupuestos en la proyección citada.

Nuestra duda sobre la cifra de 25 mil nuevos subsidios tiene dos fundamentos: (a) no considera que la ausencia de cupos estimulará la postulación en el mediano plazo; y (b) no considera que el diseño de la pensión asistencial no fue mejorado para evitar el violento retiro del beneficio que ocurre cuando el afiliado pasa de 549 a 550 puntos CAS. El término de los cupos aumenta fuertemente el incentivo electoral de cada alcalde a ayudar a los postulantes/votantes a quedar por debajo de 550 puntos. La solución a este segundo punto sería un retiro gradual del subsidio, pero ello no fue considerado por la Ley N° 20.102.

Nos parece más conservador reconocer que el número de beneficiarios subirá en más de 25.000. Para cubrimos, supondremos que el número de nuevos beneficiarios será el doble en el mediano plazo (50 mil) y que el 53% de ellos serán de la tercera edad. Es decir, suponemos que el gasto en pensiones asistenciales para ancianos subirá en \$ 5.400 millones al año (el doble de lo implícito en la cifra de Dipres). Combinando este aumento con el aumento de 10% en el subsidio per cápita, el gasto fiscal en pensiones asistenciales subiría en 15% respecto al de 2004.

Suponemos también que el nuevo nivel de gasto seguirá creciendo en el futuro en proporción al PIB (levemente más rápido que los salarios medios), lo que implica elevar la cifra prevista para 2025 a 0,46% del PIB. El Cuadro N° 5 reúne todas estas proyecciones.

Ahora se observa un incremento de 66% en el gasto fiscal como porcentaje del PIB. Esta magnitud duplica el 37% de aumento obtenido en el Cuadro N° 3, que sólo recoge el efecto de otros procesos, como envejecimiento y crecimiento de salarios, excluyendo la reforma de abril de 2006. Se concluye que el gasto fiscal total en pensiones solidarias depende mucho más de decisiones políticas, como la adoptada en abril de 2006, que del envejecimiento demográfico, o de tendencias originadas en la reforma de 1980.

³⁸ Como el número inicial de beneficiarios es de 451 mil, un incremento de 25 mil sería sólo 5,5%.

El incremento absoluto a 20 años plazo es ahora 0,40% del PIB. Una contabilidad devengada habría informado al Congreso lo siguiente: antes de abril de 2006 se esperaba que el gasto fiscal en pensiones solidarias aumentara en el tiempo, debido al envejecimiento y demás factores considerados por la proyección del FMI (2005). El valor presente esperado de ese incremento era 10,1% del PIB (ver sección 3.2). Ahora, a partir de abril de 2006, el incremento de gasto fiscal alcanza a 0,40% del PIB en 20 años. Mantenemos los supuestos de que ese incremento continuará hasta duplicarse en 40 años, y que de ahí en adelante el incremento se mantendrá estable en la cifra alcanzada (ahora 0,80% del PIB). Mantenemos la tasa de descuento $r - g$ igual a 2% anual. La novedad es que el valor presente esperado del incremento de gasto fiscal sube a 17,6% del PIB³⁹. La diferencia indica que la reforma de abril de 2006 debió haber sido acompañada de una provisión por 7,5% del PIB⁴⁰. Esta provisión debería ser respaldada constituyendo un fondo de reserva de similar magnitud. Como vemos, los recursos requeridos son similares al superávit fiscal efectivo proyectado para el año 2006. Con esta información, el Congreso podría haber tomado una mejor decisión.

6. Conclusión: Lecciones para el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal

En septiembre de 2005 el gobierno envió al Congreso un proyecto de “Ley de Responsabilidad Fiscal”⁴¹. Ese proyecto fue modificado por indicación del gobierno, de fecha 9 de mayo de 2006⁴². El proyecto propone crear un “Fondo de Reserva para Pensiones”. Esta sección propone modificaciones a la luz de los resultados de las secciones anteriores.

6.1. Reconocimiento de pasivos fiscales y provisión de “riesgos fiscales”

Al reconocer los pasivos fiscales, se introduce una visión de “hoja de balance” en las futuras discusiones presupuestarias. Ella sugiere que

³⁹ Se calcula como $VPE = \int_0^{40} \left(\frac{t}{20}\right) \cdot 0,40 \cdot e^{-0,02t} dt + e^{-0,02 \cdot 40} \cdot \int_{40}^{\infty} 0,80 \cdot e^{-0,02t} dt = (9,6 + 8,1)\%$ del PIB.

⁴⁰ Hay que agregar el valor presente esperado del nuevo programa que aumenta las pensiones “bajas”, definidas como aquellas superiores a la pensión mínima, pero inferiores a \$ 110.000. Este nuevo programa fue creado en abril de 2006. Como es discriminatorio y fragmenta el pilar solidario, podría originar una espiral de gasto fiscal.

⁴¹ Mensaje N° 259-353 a la Cámara de Diputados, 14 de septiembre de 2005.

⁴² Mensaje 99-354 que retira y hace presente la urgencia simple.

conviene respaldar los pasivos y las provisiones con fondos de reserva y otros activos rentables (como empresas públicas bien administradas). Aumentar esos fondos de reserva es caro, pues usa recursos que podrían haberse gastado, y ésta es justamente la información que requiere el Congreso para tomar decisiones. La perspectiva de “hoja de balance” también permite mostrar al Congreso que cambiar la edad de elegibilidad y la tasa de copago (gradualmente) permite liberar fondos en el presente, porque se reduce el monto del aumento en las reservas que es necesario financiar.

Si el pasivo o provisión es permanente, los intereses ganados por la reserva solventarán el gasto anual asociado. Estos intereses son ingresos “estructurales”. Si el pasivo dura sólo algunas décadas, también se debe liquidar el principal de la reserva para solventar los gastos. En este caso, la parte del egreso de caja que se financia liquidando reservas es una operación “bajo la línea”, que no afecta el balance estructural ejecutado por el gobierno.

Cuando existen pasivos fiscales significativos y ellos son transparentados, la política fiscal prudente se hace evidente: los fondos de reserva deben ser preservados por los futuros gobiernos incluso durante las recesiones. Esto sin perjuicio de que convenga gastar en las recesiones otros fondos de reserva orientados a estabilizar el gasto fiscal.

Con el fin de promover una mejor gestión fiscal, el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal debería reconocer y encargar la cuantificación de los siguientes pasivos fiscales, adicionales al costo esperado de las garantías contractuales de recaudación concedidas a los concesionarios de obras públicas, que es el único costo que ya ha sido estimado e informado por la Dirección de Presupuestos desde 2003:

a) La deuda fiscal creada al ceder garantías contractuales a los beneficiarios del plan AUGE. Esta deuda debería ser cuantificada y registrada como tal. Si se determina que en realidad los derechos cedidos por el plan AUGE no alcanzan el estatus de derechos de propiedad completo, el gasto fiscal esperado debería ser cuantificado y sumado a otros “riesgos fiscales”.

b) La deuda fiscal que se crearía si la promesa de la Presidenta Bachelet en su discurso del 1 de junio de 2006, respecto a crear una garantía de calidad para la educación, se materializa en ceder derechos patrimoniales exigibles ante los tribunales.

c) Aquellos empleados públicos a quienes su contrato de trabajo ofreció salarios menores que los de mercado en la época de actividad, a cambio de dinero pagado a partir del término del empleo, son acreedores del

fisco por remuneraciones diferidas. Como muestra el Anexo 3, la OCDE recomienda reconocer este pasivo fiscal en el balance del Estado y reconocer que el pago de esas pensiones constituye amortización de la deuda fiscal respectiva. Por ejemplo, Nueva Zelanda reconoce un pasivo en sus cuentas fiscales, por concepto de remuneraciones diferidas al personal en retiro de sus fuerzas armadas (pensiones). En Chile, gran parte de las pensiones de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros son remuneraciones diferidas, cuyo pago amortiza una deuda fiscal. Esa deuda fiscal debería ser reconocida.

El rol de una cuantificación de los “riesgos fiscales” es similar, pero ellos dan origen a provisiones en el patrimonio fiscal o deben ser informados fuera de balance. Como ya se explicó, incorporar los “riesgos fiscales” como pasivos exigibles perjudicaría al fisco. Hasta ahora el gobierno sólo ha proyectado el costo fiscal anual de los subsidios de pensión mínima del sistema nuevo y de pensiones asistenciales, sin determinar el valor presente esperado del incremento sobre el nivel actual de gasto. Recomendamos que esta Ley de Responsabilidad Fiscal obligue al Ministerio de Hacienda a publicar anualmente un nuevo “Informe de Riesgos Fiscales”, adjunto al informe de deuda pública, que incluya al menos las siguientes cifras:

i) El valor presente esperado del *incremento* del gasto futuro en subsidios a la salud, debido al envejecimiento y a la innovación tecnológica. Por ejemplo, en EE. UU. se ha estimado que el déficit fiscal esperado (gastos menos cotizaciones) por incrementos en los subsidios de salud a los ancianos alcanza a 54 trillones de dólares, *cinco veces más* que el déficit fiscal análogo por pensiones del sistema Social Security, que es de 11 trillones de dólares (Kotlikoff y Burns, 2004). Las estimaciones recientes para Europa son igualmente alarmantes (Kotlikoff y Hagist, 2005). La ley debería priorizar una proyección afinada de este riesgo fiscal.

ii) El valor presente esperado del *incremento* en el costo fiscal de los subsidios de pensión mínima del sistema antiguo, del sistema nuevo y de las pensiones asistenciales, debido al envejecimiento y al aumento de salarios reales. Las secciones 3.2 y 5.4 muestran nuestras estimaciones preliminares de esta cifra, pero sin duda ellas pueden ser proyectadas con mayor exactitud.

iii) El valor presente esperado del *incremento* en el costo fiscal del Programa de Contingencia Contra el Desempleo, que se originará en el aumento en los salarios reales.

6.2. Diseño de los fondos de reserva

Es valiosa la propuesta de crear un Fondo de Estabilización Económica y Social, para recibir el superávit fiscal efectivo. El concepto de “estabilización” indica que el valor de este fondo podrá ser utilizado durante las recesiones hasta agotarlo, financiando déficits fiscales efectivos. Un fondo que absorba fluctuaciones es la contrapartida lógica de centrar la política fiscal en cumplir una meta para el saldo fiscal “estructural”, que supone un precio del cobre y un crecimiento de la recaudación tributaria en sus valores de largo plazo o de tendencia.

Sin embargo, la presencia de pasivos fiscales y de “riesgos fiscales” sugiere la necesidad de un fondo de reserva de carácter permanente. Se podría pensar que el “Fondo de Reserva para Pensiones” previsto en el proyecto de ley cumpliría esta función.

Sin embargo, ello no es así porque el proyecto destina ese fondo de reserva a un *fin específico*: el gasto de pensiones asistenciales y mínimas del sistema nuevo. La destinación a un fin específico es cuestionable en general. El gasto social para los ancianos pobres es uno de entre muchos gastos sociales, siendo mayor el gasto en salud y más grave la pobreza infantil (la tasa de pobreza entre los menores de 14 años es el triple que entre los mayores de 65, según las encuestas CASEN 2000 y 2003). Los riesgos del fisco chileno son muchos, incluyendo los que afectan a las utilidades de Codelco y los tributos a las mineras privadas de cobre, y los que afectan a los gastos de defensa. Frente a una multiplicidad de riesgos, la teoría económica recomienda considerar sólo el riesgo conjunto o agregado, que depende de la covarianza entre ellos. La ventaja de este enfoque es que toma en cuenta que algunos riesgos fiscales podrían resultar positivos y otros negativos, cancelándose mutuamente a nivel de todo el fisco.

Se podría intentar justificar una destinación específica a pensiones, argumentando la importancia de dotar a los ancianos pobres de *prioridad* en la asignación del gasto público futuro, en las recesiones, y en períodos largos de bajo crecimiento. En esa óptica, se podría buscar prevenir que algún futuro gobierno aproveche una eventual estrechez fiscal para reducir el monto de los subsidios a los ancianos pobres, que se decide año a año. Por ejemplo, el mensaje del proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal afirma que:

El principio de la regla de política fiscal (...) garantiza (...) estabilidad en el financiamiento de programas sociales prioritarios (...). Por otra parte, en contraposición con lo ocurrido en los [años] ochenta, en que pensiones y otras prestaciones sociales básicas fueron recortadas de acuerdo a la disponibilidad fiscal en situaciones de crisis externa (...) (p. 10).

El fin es loable, pero el medio elegido para lograrlo es equivocado. Como se debe respetar la soberanía de los futuros ciudadanos que elegirán a los futuros gobierno, la prioridad para los pobres debe lograrse en forma transparente, por la vía del convencimiento de la opinión pública. La competencia política genera castigos a quienes abandonen esta vía: el Ministro de Hacienda, que en 1985 recortó en forma excesiva el monto real de las pensiones mínimas, podría haber perdido muchos votos en la elección de 1989 debido a esa medida.

Dotar a los pobres de prioridad en la asignación del gasto público futuro no se opone a priorizar la eficiencia, es decir a aprovechar las covarianzas entre riesgos fiscales. Además, el mensaje citado es contradicho por el texto del proyecto, porque las “prestaciones sociales básicas” no están limitadas en Chile a la pensión asistencial y a los subsidios de pensión mínima del sistema nuevo. Existen también otros programas sociales básicos.

En suma, se propone redefinir el fondo de reserva para que cubra los riesgos fiscales y los pasivos fiscales *en su conjunto*. Ello implica modificar el proyecto para que el destino de los recursos de este fondo sea cubrir los pasivos fiscales que se reconozcan formalmente y los riesgos fiscales cuantificados en el “Informe de Riesgos Fiscales”.

ANEXO 1

ESTIMACIÓN DEL GASTO FISCAL
EN PENSIONES MÍNIMAS EN EL INP EN 2004

Nuestra estimación del gasto fiscal es el producto del número de beneficiarios por el monto medio del subsidio por beneficiario:

$$\text{Gasto fiscal (PM)} = \text{N}^\circ \text{ beneficiarios (PM)} \cdot E[\text{Subsidio}]$$

A. Número de beneficiarios

Se utilizan los datos provistos por el INP, Departamento Estadísticas, a diciembre de 2004. Ellos se reportan en el Cuadro N° 1, tercera columna, del texto principal. En diciembre de 2004 hubo 139.223 viudas o madres y 355.267 causantes directos (vejez más invalidez).

B. Subsidio medio por beneficiario*Aspectos conceptuales*

El monto del subsidio medio en el año 2004 depende de la distribución de valores de las pensiones iniciales de fórmula, reajustadas, y del nivel que alcanzó la pensión mínima en diciembre de 2004. La proporción media de subsidio respecto a la pensión mínima es:

$$\frac{E[\text{Subsidio}]}{PM} \equiv \frac{1}{PM} \int_0^{PM} (PM - x) \cdot f(x) dx,$$

donde $f(x)$ es la densidad de las pensiones fórmula.

La pensión fórmula es una fracción β del salario base. A su vez, los salarios base son el promedio de los últimos tres o cinco años de salarios imponible anteriores a la concesión de una pensión. La densidad de los salarios imponible $g(w)$ entrega la densidad de los salarios base. Al escalar por β se obtiene la densidad $f(x)$ de las pensiones fórmula.

La densidad lognormal es una forma funcional que recoge de manera parsimoniosa el atributo de asimetría de la densidad de salarios, y entrega una densidad sin discontinuidades artificiales. Es decir, suponemos que los salarios tienen densidad:

$$g(w) \equiv \frac{e^{-\frac{1}{2} \cdot \left[\frac{\ln(w/m)}{\theta} \right]^2}}{w \cdot \theta \cdot \sqrt{2\pi}} \text{ para } w \geq 0, \text{ donde } m \text{ y } \theta \text{ son parámetros positivos.}$$

La razón media/mediana y la varianza de la lognormal son:

$$\text{media} / \text{mediana} \equiv \mu / M = e^{\theta^2/2}; \text{ mediana} = m; \text{ varianza} = m^2 \cdot e^{\theta^2} \cdot (e^{\theta^2} - 1)$$

La primera de estas fórmulas permite deducir el parámetro θ : $\theta^2 = 2 \cdot \ln(\mu / M)$. También expresamos el monto de la pensión mínima como una proporción “ α ” de la *mediana* de los *salarios base*, es decir, hacemos $PM = \alpha \cdot M$. Y lo más importante, transformamos la densidad de los salarios base en la densidad de las pensiones fórmula¹. Se obtiene:

$$\frac{E[\text{Subsidio}]}{PM} \equiv \int_0^{\alpha} \frac{(\alpha - z)}{\alpha} \cdot \frac{e^{-\frac{1}{4} \cdot \left[\frac{\ln z / \beta}{\ln(\mu / M)} \right]^2}}{z \cdot \sqrt{4\pi \ln(\mu / M)}} dz$$

Esta integral será evaluada numéricamente con MAPLE para los valores de α , β y (μ/M) que estimaremos en las subsecciones siguientes de este apéndice.

Estimación de μ/M

El parámetro μ/M fue estimado a partir de datos de la distribución de salarios imponible reportados en 2004 al sistema de capitalización individual. Para estimar el parámetro μ/M se usó la distribución acumulativa de la lognormal:

$$F(w) = \Phi \left(\frac{\ln(w/m)}{\theta} \right) \Leftrightarrow \Phi^{-1}(F(w)) = \ln(w/m) / \theta,$$

donde Φ es la distribución acumulativa normal estándar. El sistema de capitalización individual publica datos precisos sobre la distribución *acumulativa* de los salarios imponible. La Superintendencia de AFP reporta los siguientes seis valores para la distribución acumulativa F de salarios imponible en diciembre de 2004, a partir de tres millones de datos individuales:

¹ Dado $x = \beta \cdot w$, esta transformación es $f(x) = g(x/\beta)/\beta$.

w (Salario)	\$ 100.000	\$ 150.000	\$ 200.000	\$ 250.000	\$ 300.000	\$ 350.000
F(w)	0,0892	0,2759	0,4329	0,5416	0,6207	0,6779
$z = \Phi^{-1}(F(w))$	-1,345	-0,596	-0,170	0,105	0,308	0,464

Fuentes: Boletín Estadístico N° 183 de la SAFP (Superintendencia de AFP), p.70; tabla normal.

Esta tabla reporta en su última fila el valor z correspondiente a $\Phi^{-1}(F(w))$. Utilizando la ecuación $\theta = \ln(w/m)/z$ para cada par de valores contiguos de (w) se elimina m y se despeja el parámetro θ .² El valor promedio obtenido para los distintos pares entrega la media muestral de θ , que es $m(\theta) = 0,783$. La desviación estándar muestral de los valores de θ es $s(\theta) = 0,178$. Esta muestra tiene $N = 5$ observaciones. Según tablas, la distribución t de Student de 4 grados de libertad tiene un valor crítico de 2,1318 para un intervalo de confianza de 90% con 5% en cada lado. Luego, el intervalo de confianza al 90% para el parámetro θ es $\{m(\theta) - 2,318 \cdot s(\theta) / \sqrt{5}; m(\theta) + 2,318 \cdot s(\theta) / \sqrt{5}\}$, es decir $\{0,598; 0,968\}$.

Estos valores de θ permiten estimar el cociente entre la media y la mediana. A partir de la fórmula de la razón μ/M en función de θ , podemos estimar el rango que recorre (μ/M). Por un extremo está el valor de μ/M que corresponde a $\theta = 0,598$ que es 1,20; y por el otro extremo está el valor de μ/M que corresponde a 0,968 que es 1,60. Su valor medio es $E(\mu/M) = 1,36$. Así, nuestra estimación para el parámetro (μ/M) va desde 1,20 a 1,60, con media en 1,36.

Estimación de α

Por definición, $\alpha = \text{PM/salario base mediano}$. Pero a su vez el salario base mediano es igual a $(\text{salario base medio})/(\mu/M)$. Como este cociente es conocido, obtenemos α a partir de:

$$\alpha = (\mu/M) \cdot (\text{PM/salario base medio}).$$

El salario base medio en el SSS es el promedio de los salarios imponibles en los últimos cinco años calendario antes de concederse la pensión. En otras cajas era diferente, pero el grueso de los beneficiarios de subsidio de pensión mínima es afiliado del SSS, así que sólo se utilizará la fórmula del SSS. Estimaremos α por separado para causantes y viudas.

² Cada observación de θ es $\ln(x_1/x_2)/(z_1 - z_2)$.

α para causantes

La esperanza de vida al cumplir los requisitos para la pensión mínima de vejez es 16,52 años para hombres (de 65) (INE, 2002). Esto implica que el pensionado hombre promedio por vejez de diciembre de 2004 inició su pensión en el año 1988. Para el cálculo de su pensión inicial, la fórmula considera el promedio de los salarios imponibles durante los tres o cinco años anteriores, según cuál sea la caja. En el Seguro Social, caja a que pertenece la mayoría de los beneficiarios de pensión mínima, el promedio se toma sobre 5 años, y sólo se actualizan por IPC (hasta la fecha de concesión, 1988) los salarios recibidos en los dos años más lejanos. Es decir, los salarios de 1987 y 1986 nunca son actualizados a 1988.

Para esta generación de hombres el salario medio que rigió en esos años fue:

Año	Índice general de remuneraciones (nominal) (a)	Índice costo mano de obra empalmado (b)	IPC del año (base diciembre 1998) (c)	Costo M. de O. actualizado por IPC hasta dic. 2004 (d)	Salario equivalente en diciembre de 2004 (e)
1984	129,22	16,787	13,49	145,40	\$ 207.013
1985	160,15	20,805	17,63	133,11	\$ 189.515
1986	197,03	25,596	28,96*	103,27	\$ 147.031
1987	233,92	30,388	28,96*	122,60	\$ 174.552
1988	291,58	37,879	28,96	152,82	\$ 217.578

Notas: (a) Este índice tiene base 100 en diciembre de 1982. Se tomó el valor del índice en junio de cada año. Fuente: Banco Central (2001) pp. 493-494. (b) El “Índice General de Costo de la Mano de Obra por Hora”, con base abril de 1993 = 100, sustituyó en ese mes al antiguo Índice General de Remuneraciones, que llegó al valor 769,77 en ese mes y luego fue discontinuado. Luego, el factor de empalme es el inverso de 7,6977. (c) En esta columna el índice de precios atribuido a 1986 y 1987 (marcados con *) es el IPC de 1988, con el fin de reflejar el hecho de que, según la fórmula, esos salarios no se reajustan por inflación. El IPC base diciembre 1998 se obtiene de www.bcentral.cl (d) Como el IPC para diciembre de 2004 fue 116,84, en base diciembre de 1998, el índice de remuneraciones nominales en 2004 se obtiene con el factor de conversión (116,84/IPC año t base 98). (e) El “Índice General de Costo de la Mano de Obra por Hora”, con base abril de 1993 = 100, tomó el valor 233,51 en diciembre de 2004. En ese mes el promedio del salario imponible a las AFP fue \$ 332.460 (ver Boletín Estadístico N° 183 Superintendencia de AFP, p. 59). Se estima el salario de los años 1985-88 en moneda de diciembre de 2004 como \$ 332.460 x (columna (d)/233,51).

Tomando el promedio de estos cinco años, el salario base para los causantes fue \$ 187.138 en pesos de diciembre de 2004. Como referencia, es útil mencionar que el ingreso imponible medio cotizado en diciembre de 2004 fue \$ 341.992. En el salario base estimado hemos realizado una aproximación, porque según la fórmula del SSS, el salario imponible de los dos años más lejanos se reajusta por el “salario medio de subsidios”, indicador respecto del cual no tenemos datos. Se trata del salario medio de los cotizantes. Si bien en principio podría crecer más rápido que el IPC por efecto de la productividad, sufre también de efectos de composición, que pueden hacer que el promedio varíe en forma negativa aunque todos los individuos estén aumentando su remuneración real. Para simplificar, hemos reajustado solamente por la variación del IPC.

Ahora aplicamos la fórmula $\alpha = (\mu/M) \cdot (\text{PM/salario base medio})$. Usaremos nuestra estimación para el rango de valores del cociente (μ/M), que va desde 1,20 a 1,60. Por otro lado, sabemos que la pensión mínima representativa de causantes de diversas edades (< 70, 70 – 74, 75 y +) en diciembre de 2004 fue \$ 82.311³. De ambos resulta que el valor de α para los causantes es 0,528 y 0,704 para los valores inferior y superior del cociente (μ/M), respectivamente. Para el valor medio del cociente μ/M , que es 1,36, resulta $\alpha = 0,598$.

α para viudas

La esperanza de vida cuando una viuda cumple el requisito para la pensión mínima de vejez, es decir 60 años, es 23,73 años (INE, 2002). Suponiendo que la viuda es en promedio 3 años menor que su causante, se deduce que *el causante* de la pensionada por viudez de 2004 inició su pensión en 1977 (= 2004 – 23,73 – 3). El promedio de los salarios imposables del causante se toma sobre los cinco años que terminan en 1977. No se actualizan por IPC (hasta la fecha de concesión, 1977) los salarios recibidos en 1975 y 1976, pero sí los de 1973 y 1974. La enorme inflación legada por la Unidad Popular, combinada con la ausencia de ajustes razonables por inflación legada por los gobiernos de 1924-1977, erosionó dramáticamente la pensión fórmula.

Los salarios de los causantes en 1973-1977, cuando fueron concedidas las pensiones pagadas en 2004, están en la primera columna de la siguiente tabla:

³ El monto de la pensión mínima a esa fecha fue \$ 77.077 para los menores de 70 años, \$ 84.277 para los de entre 70 y 75, y \$ 86.079 para los mayores de 75 años. Considerando que la proporción de cada grupo de edad dentro de los pensionados fue 38,03%, 19,14% y 42,83% respectivamente (Riesco 2005, p. 18), estimamos que la pensión mínima representativa para ese año fue \$ 82.311 al mes.

Año	Salario nominal medio (a)	IPC anual (base diciembre 1978) (b)	Salario equivalente en diciembre de 2004 (c)
1973	\$ 11,072	0,3715	\$ 83.586
1974	\$ 76,368	2,2466	\$ 95.334
1975	\$ 328	63,859*	\$ 14.405
1976	\$ 1.229	63,859*	\$ 53.975
1977	\$ 3.014	63,859	\$ 132.369

Notas: (a) Se usó la Remuneración Media Nominal para el sector Manufacturas, promedio de obreros y empleados, obtenido de Banco Central (1989), p. 213. (b) Aquí también se usa el IPC del año en que se concedió la pensión, con el fin de reconocer que la fórmula no ajustaba el salario pasado por inflación. La fuente es Banco Central (1989), p. 169. (c) El IPC medio para 1982 fue 212,19, base diciembre de 1978. Según www.bcentral.cl el IPC medio de 1982 fue 8,84, base diciembre de 1998, y el IPC para diciembre de 2004 fue 116,84, en base diciembre de 1998. Luego, el factor de conversión de los salarios es $(212,19/\text{IPC base 78 año t}) \times (116,84/8,84)$.

La última columna permite determinar, con un simple promedio, qué, el salario base para la pensión fórmula de los causantes fue \$ 75.934 en pesos de diciembre de 2004. Por otro lado, la fórmula indica que la viuda recibe el 60% de la pensión del causante. Por eso, el salario base promedio para las viudas es $0,60 \times \$ 75.934 = \$ 45.560$.

De nuevo aplicamos la fórmula $\alpha = (\mu/M) \cdot (\text{PM/salario base medio})$. Usamos nuestra estimación para el rango de valores del cociente (μ/M) , que va desde 1,20 a 1,60. La pensión mínima para la viuda representativa⁴ en diciembre de 2004 fue el 68,7% de \$ 82.311, es decir \$ 56.548. De aquí resulta que el valor de α para las viudas es 1,489 y 1,986 para los valores inferior y superior del cociente (μ/M) , respectivamente. Para el valor medio del cociente μ/M , que es 1,36, resulta que $\alpha = 1,688$.

⁴ El 68,7% es un promedio que considera las bonificaciones especiales concedidas a las viudas por las leyes 19.403, 19.539 y 19.953. El cociente entre la pensión mínima de la viuda sin hijos y una pensión mínima de vejez es 0,6489 para las viudas entre 60 y 70 años de edad, 0,7405 entre 70 y 75 años, y 0,6940 para las mayores de 75. Ponderando según el número de viudas en cada grupo de edad en diciembre de 2004 (lo cual incluye suponer que 2/3 de las mayores de 70 son también mayores de 75), se obtiene el promedio indicado de 0,687. También se supone que la tasa de reemplazo de la viuda sin hijos es representativa de los siguientes casos: viuda sin hijos 60%, viuda más un hijo dependiente 65%, viuda más dos hijos dependientes 80%, madre de filiación no matrimonial si la viuda no tiene hijos 36%, y madre de filiación no matrimonial si la viuda tiene uno o más hijos 0,30.

Tasa de reemplazo β

El grueso de los beneficiarios del subsidio de pensión mínima pertenece al Servicio de Seguro Social, así que utilizaremos la fórmula de beneficio de esa caja. Para los hombres, una vez que completan 800 semanas de cotización, la Pensión Fórmula = $[0,50 + 0,01 \cdot \text{Parte Entera } [(N^\circ \text{ Semanas de Servicio}/50) - 10] \cdot (1/1,2020) \cdot (\text{Promedio de salario mensual en 5 años anteriores al inicio de la pensión})$, siempre que la densidad de cotización de toda la afiliación haya superado 50%. La densidad promedio de cotizaciones contada desde la primera cotización, reportada en la encuesta HLSS02, es 67% (Cox, 2006), así que según este supuesto la gran mayoría cumple el requisito de 50%.

Por otro lado, se nos ha informado en el INP que para muchos pensionados por vejez β es *cero*, debido a que no cotizaron en ninguno de los cinco años calendario anteriores a la emisión de su pensión (que se emite cuando cumple 65H/60M), posiblemente por renuncia o despido. Por ignorancia e iliquidez tampoco continuaron cotizando desde un empleo ficticio. Suponiendo que un 25% de los causantes está en esta situación ($\beta = 0$) y que el resto tuvo una densidad media de 67% sobre una carrera de 40 años, es decir 1.394 semanas de servicio, resulta una tasa media de reemplazo de $0,25 \cdot 0 + 0,75 \cdot [0,50 + 0,01x \text{ Parte Entera } (1394/50) - 10] \cdot (1/1,2020) = 41,8\%$ ($\beta = 0,418$).

Respecto a los causantes de las viudas, la fórmula del Seguro Social entrega nuevamente una tasa de reemplazo media de 41,8% para el mismo supuesto de densidad de cotización.

Subsidio medio en \$/beneficiario

Ahora evaluamos con MAPLE la expresión del subsidio esperado asociada a la distribución lognormal, utilizando los parámetros recién identificados (μ/M , α , β), para el intervalo de 90% de confianza y para la estimación punto. Los resultados son:

E(subsidio)/PM para $\beta = 0,418$ (%)		Cociente μ/M		
		1,20	1,36	1,60
Valores de α				
$(\alpha = \text{PM}/\text{mediana})$				
	0,528	25,6%	*	*
	0,598	*	32,0%	*
	0,699	*	*	38,4%
	1,489	66,8%	*	*
	1,688	*	67,9%	*
	1,989	*	*	69,8%

Nota: * = no aplica. Agradezco a Gonzalo Valdés E. por su eficiente programación.

Se observa que la proporción de subsidio es mayor para las pensiones de viudas que para las de causantes. Sin embargo, los montos de las pensiones mínimas difieren en la dirección inversa (es \$ 82.311 para causantes y \$ 56.548 para viudas). La siguiente tabla muestra el monto del subsidio promedio por beneficiario, medido en pesos al mes.

E(subsidio) (\$/mes)			Cociente μ/M		
			1,20	1,36	1,60
Valores de α (α = PM/mediana)	Causantes	0,528	\$ 21.072	*	*
		0,598	*	\$26.340	*
		0,699	*	*	\$ 31.607
	Viudas	1,489	\$ 37.774	*	*
		1,688	*	\$38.396	*
		1,989	*	*	\$39.471

Nota: * = no aplica.

Vemos que la estimación para las viudas es más precisa que para los causantes, para un mismo nivel de confianza de 90%.

C. Gasto fiscal en pensión mínima del año 2004

Ahora combinamos los datos respecto al número de beneficiarios con los resultados respecto del monto de subsidio por beneficiario. El resultado es el siguiente:

Grupo	Escenario de gasto	Subsidio por beneficiario (\$/mes)	Nº de beneficiarios	Gasto fiscal anual (mill. \$)
Causantes	Bajo	\$ 21.072	355.267	\$ 89.834
	Medio	\$ 26.340		\$ 112.293
	Alto	\$ 31.607		\$ 134.747
Viudas	Bajo	\$ 37.774	139.233	\$ 63.112
	Medio	\$ 38.396		\$ 64.152
	Alto	\$ 39.471		\$ 65.948

Sumando causantes y viudas, concluimos que, con un 90% de confianza, el gasto fiscal en subsidio de pensión mínima del sistema antiguo, durante el año 2004, estuvo entre \$ 152.946 y \$ 200.695 millones de pesos. En el escenario central el gasto fiscal en subsidios de pensión mínima habría sido \$ 176.445 millones, que equivale a 0,31% del PIB de 2004⁵. El intervalo de confianza va de 0,27% del PIB a 0,35% del PIB.

ANEXO 2

ESTIMACIÓN DEL GASTO FISCAL EN PENSIONES MÍNIMAS QUE EL INP HABRÍA TENIDO EN 2004 SI HUBIERA REGIDO UN AUMENTO DE 10% EN LAS PENSIONES MÍNIMAS

También esta estimación del gasto fiscal es el producto del número de beneficiarios por el monto medio del subsidio por beneficiario. Ambos conceptos aumentan al elevarse el monto de la pensión mínima en 10% real, por sobre la inflación. Los dos términos de la expresión que determina el gasto fiscal dependen del nivel de la pensión mínima (PM):

Gasto Fiscal (PM) = N° Beneficiarios (PM) • $E[\text{Subsidio}]$; luego,

$$\Delta\% \text{ Gasto Fiscal} = (1 + \Delta\% \text{ N° Beneficiarios}) \cdot (1 + \Delta\% E[\text{Subsidio}]) - 1$$

A. Tasa de aumento del subsidio medio

El subsidio medio es el producto de la proporción media de subsidio por el monto de la pensión mínima:

$$E[\text{Subsidio}] = \left(\frac{E[\text{Subsidio}]}{PM} \right) \cdot PM, \text{ y por tanto}$$

$$\Delta\% E[\text{Subsidio}] = (1 + \Delta\% E[\text{Subsidio}]) \cdot (1 + \Delta\% PM) - 1.$$

La tasa de aumento en la proporción media de subsidio se define como:

$$\Delta\% \text{Tasa Media Subsidio} = \frac{E[\text{Subsidio}(1,1 \cdot PM_0)/1,1 \cdot PM_0] - E[\text{Subsidio}(PM_0)/PM_0]}{E[\text{Subsidio}(PM_0)/PM_0]}$$

⁵ El PIB nominal de 2004 fue de \$ 57.357 millones de pesos.

Ahora expresamos el monto de la pensión mínima como una proporción “ α ” de la *mediana* de los *salarios base*, es decir hacemos $PM_0 = \alpha_0 \cdot M$. Usando la densidad lognormal ya determinada, y aplicando algunos cambios de variable, se obtiene:

$$E[Subsidio(1,1 \cdot PM_0)/1,1 \cdot PM_0] = \int_0^{1,1 \cdot \alpha_0} \frac{(1,1 \cdot \alpha_0 - z)}{1,1 \cdot \alpha_0} \cdot \frac{e^{-\frac{1}{4} \cdot \frac{[\ln(z/\beta)]^2}{\ln(\mu/M)}}}{z \cdot \sqrt{4\pi \ln(\mu/M)}} dz, \text{ y}$$
$$E[Subsidio(PM_0)/PM_0] = \int_0^{\alpha_0} \frac{(\alpha_0 - z)}{\alpha_0} \cdot \frac{e^{-\frac{1}{4} \cdot \frac{[\ln(z/\beta)]^2}{\ln(\mu/M)}}}{z \cdot \sqrt{4\pi \ln(\mu/M)}} dz$$

Usamos MAPLE para calcular numéricamente la tasa de aumento en la proporción media de subsidio. Recordamos que $\beta = 0,418$ y que α_0 toma valores en un intervalo de 90% de confianza, que son diferentes para causantes y viudas. El resultado es:

$\Delta\%E\{Subsidio/PM\}$ para $\beta = 0,418$ (%)		Cociente μ/M		
		1,20	1,36	1,60
Valores de α				
($\alpha = PM/mediana$)	0,528	14,9%	*	*
	0,598	*	10,6%	*
	0,699	*	*	7,8%
	1,489	4,3%	*	*
	1,688	*	3,9%	*
	1,989	*	*	3,3%

Nota: * = no aplica.

Se ve que la tasa de aumento de la proporción media de subsidio para viudas beneficiarias es menor que la tasa análoga para causantes. La explicación intuitiva es que la proporción de subsidio que recibían las viudas en la situación inicial era mucho mayor que la proporción inicial de subsidio para los causantes.

Como la tasa de aumento de la pensión mínima fue 10%, $\Delta\%E[Subsidio] = (1 + \Delta\%E[Subsidio]) \cdot 1,10 - 1$, y obtenemos la tasa de aumento en el subsidio promedio:

$\Delta\%E\{\text{Subsidio}\}$ para $\beta = 0,418$ (%)		Cociente μ/M		
		1,20	1,36	1,60
Valores de α				
($\alpha = PM/\text{mediana}$)	0,528	26,4%	*	*
	0,598	*	21,7%	*
	0,699	*	*	18,6%
	1,489	14,7%	*	*
	1,688	*	14,3%	*
	1,989	*	*	13,6%

Nota: * = no aplica.

El motivo por el cual esta tasa de incremento es mayor que 10% se ve en el siguiente ejemplo: aquellos pensionados cuya pensión autofinanciada es \$ 79.000 reciben un subsidio de \$ 1.000 en una situación inicial donde la pensión mínima es \$ 80.000. Al subir la pensión mínima en 10%, ésta llega a \$ 88.000 y el subsidio de esta persona sube a \$ 9.000. La tasa de aumento del subsidio es $(\$ 8.000/\$ 1.000) \times 100 = 800\%$. Es evidente que el promedio ponderado de las *tasas* de aumento siempre debe ser superior a 10%.

B. Tasa de aumento en el número de beneficiarios

Si $f(x)$ es la densidad de pensiones fórmula, entonces la tasa de aumento en el número es:

$$\Delta\%N \equiv \frac{N(1,1 \cdot PM_0) - N(PM_0)}{N(PM_0)} = \frac{\int_{PM_0}^{1,1PM_0} f(x)dx}{\int_0^{PM_0} f(x)dx}$$

Usando la densidad lognormal ya determinada, y haciendo cambios de variables análogos a los del Anexo 1, encontramos que:

$$\Delta\%N = \int_{\alpha_0}^{1,1\alpha_0} z^{-1} \cdot e^{\frac{-1}{4} \cdot \frac{[\ln(z/\beta)]^2}{\ln(\mu/M)}} dz \bigg/ \int_0^{\alpha_0} z^{-1} \cdot e^{\frac{-1}{4} \cdot \frac{[\ln(z/\beta)]^2}{\ln(\mu/M)}} dz$$

De nuevo usamos MAPLE para calcular numéricamente esta tasa, recordando que $\beta = 0,418$ y que α_0 toma valores en un intervalo de 90% de confianza, que son diferentes para causantes y viudas. El resultado es:

$\Delta\%N$ para $\beta = 0,418$ (%)		Cociente μ/M		
		1,20	1,36	1,60
Valores de α ($\alpha = PM/mediana$)	0,528	8,68%	*	*
	0,598	*	6,27%	*
	0,699	*	*	4,72%
	1,489	0,6%	*	*
	1,688	*	0,9%	*
	1,989	*	*	1,0%

Nota: * = no aplica.

Las tasas de incremento en el número difieren marcadamente entre causantes y viudas. La explicación es que como la proporción de viudas que recibía subsidio en la situación inicial era mucho mayor que la de causantes, el espacio para incrementos es más reducido para viudas.

El siguiente cuadro muestra que el aumento *absoluto* en el número de beneficiarios es mucho mayor para los causantes. Ello también se debe a que en la situación inicial había mucho más causantes (355.267) que viudas (139.233) recibiendo subsidios:

ΔN para $\beta = 0,418$ (%)		Cociente μ/M		
		1,20	1,36	1,60
Valores de α ($\alpha = PM/mediana$)	0,528	30.837	*	*
	0,598	*	22.275	*
	0,699	*	*	16.769
	1,489	835	*	*
	1,688	*	1.253	*
	1,989	*	*	1.392

Nota: * = no aplica.

C. Aumento en el gasto fiscal en subsidios de pensión mínima

Ahora combinamos la tasa de aumento en el monto medio de subsidios con la tasa de aumento en el número de beneficiarios. Se obtiene que:

Δ% Gasto fiscal para β = 0,418 (%)		Cociente μ/M		
		1,20	1,36	1,60
Valores de α				
(α = PM/mediana)	0,528	37,4%	*	*
	0,598	*	29,3%	*
	0,699	*	*	24,2%
	1,489	15,4%	*	*
	1,688	*	15,3%	*
	1,989	*	*	14,7%

Nota: * = no aplica.

Este resultado confirma la intuición de Bennett y Schmidt-Hebbel (2001), en cuanto a que el costo fiscal del aumento en pensiones mínimas sería marcadamente no lineal. El incremento de gasto es relativamente mayor para los grupos donde el gasto inicial era menor.

Por último, combinamos este resultado con los datos respecto al gasto fiscal inicial, para determinar el nuevo costo fiscal absoluto. El resultado entrega un intervalo de confianza al 90% bastante más preciso que los del Anexo 1, y es el siguiente:

Grupo	Escenario de gasto inicial	G. fiscal inicial (mill. \$/año)	Aumento de gasto debido a alza de 10% en p. mínima	Incremento de gasto fiscal anual debido al alza	
				(mill. \$)	(incr. como % del PIB)
Suma de causantes y viudas	Bajo	\$152.946	29,9%	\$43.317	0,076%
	Medio	\$176.445	25,2%	\$42.717	0,074%
	Alto	\$200.695	21,7%	\$42.303	0,074%

Si se hubiera realizado en 2004, el aumento de 10% en la pensión mínima habría costado en ese año solamente 0,074% del PIB en el escenario central.

ANEXO 3
RESERVA PARA RESPALDAR LAS PENSIONES DE LAS FUERZAS
ARMADAS Y CARABINEROS

La OCDE recomienda reconocer como pasivos fiscales solamente a aquellos derivados de promesas de pensión que sean parte del paquete remuneratorio ofrecido por el Estado a algunos empleados. La OCDE reconoce los casos donde los empleados del Estado poseen derechos de propiedad exigibles por concepto de *remuneración*, diferida como pensión.

La OCDE también intenta que todos los empleadores, sean empresas privadas o gobiernos, contabilicen sus pasivos por pensiones adicionales a las obligatorias para la población en general, con una metodología contable uniforme, con el fin de obligar a todos a respaldar sus promesas de pago en forma similar, es decir con inversiones o reservas financieras cuyo valor sea independiente de la situación económica del empleador. Esta igualdad facilitaría la movilidad laboral entre los sectores público y privado, con consecuencias favorables para la eficiencia y la equidad horizontal.

Como se indicó en el texto, el único pasivo relacionado con pensiones que Nueva Zelanda reporta en su balance es “GSF Pension Liability”. Este pasivo se deriva de los derechos de propiedad que poseen los empleados del Estado en Nueva Zelanda por concepto de remuneraciones diferidas en la forma de pensiones.

El monto de pasivo fiscal GSF Pension Liability es la diferencia entre el valor presente esperado de las pensiones comprometidas por ese empleador (el Estado neozelandés) como remuneración diferida con sus propios empleados, y el valor de las inversiones que respaldan dicho pasivo y que administra la caja o institución previsional que paga dichas pensiones. Estas inversiones deben ser valoradas a precios de mercado¹.

Respecto a la forma en que opera este plan de pensiones para empleados públicos, que fue cerrado a nuevos miembros en 1992, se sugiere ver <http://www.gsfa.govt.nz> Desde 1998 los nuevos oficiales que ingresan a las fuerzas armadas neozelandesas deben cumplir una permanencia mínima de seis años para tener derecho a beneficios².

En Chile también existe este pasivo, pero sólo con los afiliados de las cajas de previsión de la Defensa Nacional (Capredena) y de la Dirección de Previsión de Carabineros (Dipreca). Las pensiones prometidas por ley a ellos son parte de la remuneración pactada cuando ingresaron a la respectiva institución. Ello se deduce del hecho de que desde fines del siglo XIX la tasa de contribución de esos trabajadores ha sido baja en comparación con los beneficios. Tan baja, que esas cajas nunca han cumplido el requisito actuarial para ser clasificadas como de régimen contributivo. Ese requisito

¹ Ver la nota 14 del balance al 31 de enero de 2006, en p. 37 del informe disponible en www.treasury.govt.nz/financialstatements/month/jan06/cfs7jan06.pdf El pasivo (bruto) del GSF alcanzó a esa fecha a 15.208 millones de dólares neozelandeses, y el valor del fondo de pensiones disponible alcanzó a 3.711 millones, dejando como pasivo neto 11.497 millones de dólares neozelandeses.

² Sin embargo, este beneficio es del tipo contribución definida y no de beneficio definido, como en Chile (ver más detalles en www.nzdf.mil.nz/personnel-records/per/sonnel-branch.htm#gsf).

es que el valor presente esperado de las cotizaciones, para un horizonte infinito, sea similar al valor presente esperado de los beneficios.

Según el FMI (2005), el déficit de caja de Capredena y Dipreca sería 1,6% del PIB en 2020-2030. Sin embargo, el estudio que respalda esta proyección nunca ha sido publicado por el FMI, ni por la Dirección de Presupuestos. Es curioso que se afirme que el monto del déficit flujo (de caja) crezca más rápido que el PIB, siendo que desde 1990 los retiros en las Fuerzas Armadas ocurren a una edad más joven que durante el régimen militar (1973-1990). Por otro lado, el sostenido aumento en la dotación policial y de gendarmes (guardias carcelarios) sugiere que el volumen de remuneraciones diferidas pagadas por intermedio de Dipreca aumentará en el futuro.

En el evento de que esta estimación de déficit flujo fuera correcta, entonces la adopción de la mejor práctica fiscal internacional exigiría al fisco chileno constituir una reserva fiscal importante. Suponiendo que la duración media del pasivo fuera de 30 años (contando desde el paso a retiro hasta la extinción), que la tasa de descuento sea 5% real, y que el PIB crezca al 3% real anual, el monto de este pasivo sería de 35% del PIB³. Esta cifra podría caer significativamente si en el futuro una ley reservara el acceso a este paquete remuneratorio al personal propiamente militar, que es el único cuyo entrenamiento es financiado por el fisco.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, R. y A. Iglesias (2000): "La Reforma a las Pensiones". En F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Arellano, J. P. (1985): *Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.
- Arenas de Mesa, A. (2004): "Política Fiscal y Garantías Explícitas del Sistema de Pensiones en Chile". XVI Seminario Regional de Política Fiscal, enero 2004, CEPAL, Santiago.
- Arenas de Mesa, A. y P. Gana (2005): "Proyecciones del Gasto Previsional en Chile, Bonos de Reconocimiento 2005-2038". Serie Estudios de Finanzas Públicas N° 6, Dirección de Presupuestos, www.dipres.cl
- Arenas de Mesa, A. y J. Guzmán (2003): "Política Fiscal y Protección Social en Chile". En *Revista de la Cepal*, 81, pp. 123-141.
- Arenas de Mesa, A. y M. Marcel (1999): "Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The case of the Minimum Pension". En volumen *Segundo Foro Regional APEC sobre Reformas de Pensiones*, Viña del Mar, Chile, 26 y 27 de abril.

³ La fórmula es $1,6 (\% \text{ del PIB}) \cdot [1 - (1+r/1+g)^{-\text{Duración Media}}]/(r-g)$.

- Arenas de Mesa, A. y C. Mesa-Lago (2006): "The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with other Latin American Reforms, and Lessons". En *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22 N° 1, pp. 149-167.
- Banco Central (1989): *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1983*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Banco Central (2001): *Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Bennett, H. y K. Schmidt-Hebbel (2001): "Déficit Previsional del Sector Público y Garantía de Pensión Mínima". Nota Técnica en *Economía Chilena*, Vol. 4, N° 3, Banco Central de Chile, Santiago.
- Beyer, H. (1997): "Distribución del Ingreso: Antecedentes para la Discusión". *Estudios Públicos*, 60 (primavera).
- Beyer, H. (2000): "Educación y Desigualdad de Ingresos: Una Nueva Mirada". *Estudios Públicos*, 77 (verano).
- Campbell, John y Luis Viceira (2002): *Strategic Asset Allocation: Portfolio Choice for Long term Investors*. Oxford University Press.
- CEPAL (2006): *Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*. Febrero, disponible en www.eclac.org
- Cheyre, H. (1988): *La Previsión Ayer y Hoy*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Chumacero, R. y R. Paredes, (2005): "Characterizing Income Distribution for Poverty and Inequality Analysis". En *Estudios de Economía*, Vol. 32, N° 1, p. 97, Santiago, Chile.
- Cox, Alejandra (2006): "Another Look at Contribution Densities in the Chilean System". Mimeo, April.
- Diamond, P. y S. Valdés (1994): "Social Security Reforms". Capítulo 6, en Bos-worth, B., R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Dirección de Presupuestos (2000): *Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del Año 2001*. Octubre, Santiago.
- Dirección de Presupuestos (2001): *Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del Año 2002*. Septiembre, Santiago.
- Dirección de Presupuestos (2002) hasta (2005): *Informe de Finanzas Públicas 2003 a 2006*, Santiago.
- Dirección de Presupuestos (2006a): "Ejecutivo Entrega Diagnóstico del Sistema de Pensiones Chileno al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional". Comunicado de Prensa en www.dipres.cl
- Dirección de Presupuestos (2006b): "Informe Financiero al Congreso N° 09, sobre Proyecto de Ley que Reajusta Pensiones Más Bajas (Mensaje N° 25-354)", de fecha 20 de marzo de 2006, Santiago.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): "Manual de Transparencia Fiscal". <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>
- FMI (2003): "Chile: Report on the Observance of Standars and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module". En *Fiscal Affairs Departament*, July 24, Washington, D.C.
- FMI (2005): "Addressing the Long-Run Shortfalls of the Chilean Pension System". Cap. I, en *Chile: Selected Issues, IMF Country Report N° 05/316*. Washington D.C.: FMI.

- Gálvez, J. y V. Clarke (varios años): "Contabilidad Financiera para la Dirección de Empresas". Edición interna Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Geanakoplos, J., O. Mitchell y S. Zeldes (1998): "Would a Privatized Social Security System Really Have a Higher Rate of Return?" En R. D. Arnold, M. J. Graetz y A. H. Munnell (eds.), *Framing the Social Security Debate: Values, Politics and Economics*. National Academy of Social Insurance, Brookings Institution Press.
- Holzmann, R. (1997): "Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile". *IMF Staff Papers* 44, N° 2 (junio), pp. 149-178.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2002): "Tablas Abreviadas de Mortalidad por Sexo, Total País y Regiones 2001-2002". En www.ine.cl/ine/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/estadisticas_vitales/pdf/tablasmortalidadporexoxo2001_02.pdf
- Informe Prat (1959): *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena*, Volumen IV, *Sobre beneficios en el Servicio de Seguro Social*. Sección de Trabajadores Manuales. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1964.
- Kotlikoff, L. (2004): *Generational Policy*. MIT Press.
- Kotlikoff, L. y S. Burns, (2004): *The Coming Generational Store*. MIT Press.
- Kotlikoff, L. y C. Hagist (2005): "Who's Going Broke? Comparing Growth in Health-Care Costs in Ten OECD Countries". NBER WP N° 11.833, Cambridge, Massachusetts.
- Novoa Fuenzalida, P. (1977): *Derecho de la Seguridad Social*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- OCDE (2001): "Buenas Prácticas en Transparencia Presupuestaria". www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/87fae4004d4fa67ac125685d005300b3c125692700623b74c1256a4d005c23be?OpenDocument.
- Ortúzar, P. (1986): "Proyecciones del Déficit Operacional 1985-2015, Parte I y Parte II". Santiago: Oficina de Planificación Nacional (Odeplan).
- Poder Ejecutivo (2006): "Informe de Diagnóstico para el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Tema 5: Los Compromisos Fiscales". (Estuvo disponible en www.consejoreformaprevisional.cl hasta el viernes 9 de junio de 2006, pero fue retirado después de esa fecha. Disponible con el autor.)
- Polackova, Hana (1998): "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability". Policy Research Paper N° 1989, The World Bank, Washington D.C.
- Polackova, Hana (1999): "Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk". En *Finance & Development*, Vol. 36 (March), pp. 46-49, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Riesco, M. (2005): "Chile: Factibilidad de una Pensión Básica Universal". Estudio preparado por CENDA para el Instituto de Normalización Previsional, en www.cep.cl
- Roy, A. D. (1950): "The Distribution of Earnings and of Individual Output". En *The Economic Journal*, Vol. 60, N° 239, pp. 489-505.
- Sinn, H. W. (2000): "Why a Funded Pension is Useful and Why is Not". En *International Tax and Public Finance*, 7, pp. 389-410.
- Superintendencia de AFP (2002): "El Sistema Chileno de Pensiones". Quinta edición. En www.safp.cl

- Valdés, S. (2002): *Políticas y Mercados de Pensiones: Un Texto Universitario para América Latina*. Ediciones Universidad Católica.
- Valdés, S. (2005): "Pay as-you-go Securities: Securitization of Taxes Implicit in PAYG Pensions". En *Economic Policy*, 42, abril, pp. 217-265.
- Wagner, G. (1991): "La Seguridad Social y el Programa de Pensión Mínima Garantizada". En *Estudios de Economía*, Vol. 18 N° 1 (junio).
- Zurita, Salvador (1994): "Minimum Pension Insurance in the Chilean Pension System". En *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N° 1 (Junio), pp. 105-126. ☐

HACIA LA TELEVISIÓN DIGITAL EN CHILE

HISTORIA Y TRANSICIÓN*

Lucas Sierra

La televisión digital es un avance tecnológico al que Chile, tarde o temprano, se sumará. La tecnología digital traerá una mejor calidad de imagen y sonido, abrirá nuevas oportunidades de negocios en torno a la televisión y permitirá aumentar la eficiencia con que se usa el espectro radioeléctrico. Este artículo propone un camino regulatorio para digitalizar la televisión y aprovechar estas oportunidades. Para esto, revisa la forma en que se ha regulado la radiodifusión en general y la radiodifusión televisiva en particular. Luego, y a la luz de esa revisión, describe el escenario en que ha de transitarse a la digitalización. Entre otras cosas, este escenario se caracteriza por un régimen diferenciado de concesiones televisivas: unas son indefinidas en el tiempo, otras son temporales. Este régimen diferenciado es un

LUCAS SIERRA. Abogado, Universidad de Chile. Master en derecho (LL. M) Yale University. Doctor (Ph. D.) Cambridge University. Profesor de derecho de las telecomunicaciones en la Universidad de Chile. Investigador del CEP.

* El autor agradece la útil ayuda de Pablo Fuenzalida. También los datos provistos por Cristián Núñez, Luis Oyarzún y Claudio Pezoa. Y los comentarios a un borrador inicial de Harald Beyer, Lucas Mac-Clure, Carolina Segovia y de un árbitro anónimo. Obviamente, ninguna de estas personas tiene responsabilidad por los errores u omisiones que puedan haber quedado. Este artículo forma parte de un proyecto de investigación sobre la regulación de las telecomunicaciones en Chile, encargado por la Fundación País Digital al autor. Pero su contenido, conviene repetirlo, es de exclusiva responsabilidad de este último.

problema si se quiere aprovechar al máximo las oportunidades de la digitalización. El artículo concluye sugiriendo una forma de resolver este problema a partir de la pregunta: ¿Cuál es el derecho adquirido de las concesionarias televisivas?

Es hora que dejemos de pensar en los canales de televisión como depositarios de la confianza pública y comencemos a tratarlos como lo hacen todas las personas en la sociedad, esto es, como un negocio. La televisión es sólo un artefacto más. Es una tostadora con imágenes. (Mark Fowler, ex director de la Federal Communications Commission, FCC)

Introducción

Este artículo hace una propuesta regulatoria para transitar hacia la televisión digital en Chile. Está dividido en tres partes. La primera describe la historia de la regulación televisiva chilena. La segunda describe algunas características de la regulación actual, herederas de esa historia, que son problemáticas a la hora de encaminarse hacia la digitalización y sugiere un modo de hacerse cargo de ellas. La tercera, en fin, avanza algunas conclusiones.

El artículo parte de la base que la digitalización es una oportunidad para maximizar la eficiencia en el uso de un recurso: el espectro radioeléctrico, y de configurar un marco regulatorio más coherente con el fenómeno de convergencia tecnológica que están experimentando las telecomunicaciones, los medios de comunicación y la industria computacional. Se debe aprovechar bien esta oportunidad. En Chile no es del todo fácil. La historia que cuenta la primera parte enseña que la regulación televisiva en Chile es altamente específica, con una ley y regulador propios. Esto es problemático, pues la digitalización implica *convergencia* y ésta, a su vez, exige una regulación general y no diferenciada, *divergente*, como la nuestra.

Parte de este carácter excepcional de la regulación televisiva es el hecho de que tiene un régimen diferenciado de concesiones. Algunas concesiones son excepcionales, pues tienen una duración indefinida en el tiempo, y otras son comunes, duran 25 años. Respecto de ninguna otra concesión del espectro radioeléctrico ocurre esto: todas son temporales. Este régimen concesional diferenciado impone un desafío importante a una regulación

que busque maximizar la eficiencia espectral y, al mismo tiempo, respetar derechos adquiridos.

Para hacerse cargo de estas cuestiones problemáticas se proponen cambios mediante el ejercicio de tres “potestades normativas” del derecho chileno: constituyente, legislativa y administrativa. Mediante la primera se dictan normas constitucionales, como las que establecen el Consejo Nacional de Televisión (CNTV). Mediante la segunda, normas legislativas, como la Ley de Televisión, la Ley de TVN y la de telecomunicaciones. Mediante la tercera, en fin, se dictan normas administrativas, como el Plan de Uso del Espectro Radioeléctrico y de Radiodifusión Televisiva. Sólo estas dos últimas potestades, legislativa y administrativa, tendrán que ponerse necesariamente en movimiento para la digitalización. La constituyente podría hacerlo y sería bueno que lo hiciera, pero no es indispensable.

La propuesta de este artículo es, básicamente, independiente del estándar técnico que la Subtel anunció querer elegir a fines de 2006 entre el europeo DVB-T, el japonés ISDB-T, el norteamericano ATSC o, incluso, el chino DMB-T¹. El artículo propone *multiplexar* las concesiones existentes. La *multiplexión* es una técnica que permite transmitir dos o más señales mediante un solo canal de comunicación, lo que posibilita maximizar la eficiencia de los anchos de banda. Aquí se propone, en consecuencia, agrupar entre tres y cinco señales de las concesionarias existentes en el ancho de banda que actualmente usa cada una de ellas. Luego se propone darles la opción de abandonar el *multiplex* y concursar por más espectro para transmitir en alta definición, más señales de calidad normal o para otras aplicaciones.

Los cuatro estándares mencionados permiten *multiplexar* y también permiten alguna forma de alta definición. Esta propuesta, por tanto, no supone un determinado estándar técnico, sino que sugiere un camino a seguir

¹ Para la discusión en Chile sobre televisión digital pueden verse: el interesante trabajo de Gutiérrez, Jimena: “Televisión Digital”, 2003, pp. 139-152, en http://www.derechoinformatico.uchile.cl/CDA/der_informatico_complex/0,1491,SCID%253D14407%2526ISID%253D507,00.html; Godoy, Sergio: “Desafíos Regulatorios para la Adopción de la Televisión Digital Terrestre en Chile”, 2006, en http://www.puc.cl/fcom/p4_fcom/site/artic/20060503/asocfile/ASOCFILE220060503181838.pdf; Consejo Nacional de Televisión: “Transición a la Televisión Digital en Estados Unidos y Gran Bretaña: Claves de Política Pública para un Proceso de Convergencia”, 1998, disponible en <http://www.cntv.cl>; Consejo Nacional de Televisión y Subsecretaría de Telecomunicaciones: “Propuesta de un Marco Normativo para la Introducción de la Televisión Digital Terrestre en Chile”, 2000, disponible en <http://www.cntv.cl>; Consejo Nacional de Televisión: “Situación de la Televisión Digital en el Mundo e Implicancia en Chile”, 2006, disponible en http://www.cntv.cl/medios/Publicaciones/TVDigitalmundo052006_DEFINITIVO.pdf.

una vez elegido el estándar. La elección de este estándar debe atender a otras consideraciones, como, por ejemplo, costos de los *set top boxes*, movilidad, portabilidad, interactividad y compatibilidad con nuestras condiciones geográficas.

Un par de notas metodológicas para terminar. Primera, cuando aquí se habla de televisión, se trata de la televisión “abierta” o, para usar los términos de la ley, de radiodifusión televisiva de libre recepción. Es decir, la emisión de imágenes y sonidos desde un punto emisor a indeterminados puntos receptores, los cuales reciben esas imágenes y sonidos gratuitamente. Se diferencia así de las formas “limitadas” de televisión, como el cable y el satélite o, más generalmente, de la televisión “de pago”. Segunda, los diarios de sesiones de la Cámara de Diputados, del Senado y de la “Comisión Ortúzar” se citarán de acuerdo a este ejemplo: 14, 02/12/69, 2102. Esto significa que se trata de la sesión 14ª, celebrada el 2 de diciembre de 1969, en la página 2102.

1. HISTORIA

1.1. Origen regulatorio de la radiodifusión

Por necesitar la televisión abierta del espectro radioeléctrico, su regulación comparte el carácter especial de la regulación de este bien nacional de uso público. Su uso no está entregado a la regulación común y general del derecho privado, sino que, como todo bien nacional de uso público, su uso es objeto de una concesión que otorga el Estado. Esto ha sido así desde la primera norma legal que reguló en forma el uso del espectro radioeléctrico con fines de comunicación: el DL 252 de 1925, sobre Instalaciones Eléctricas y crea la Dirección de estos servicios. En su art. 1 dispuso: “Están comprendidas en las disposiciones de la presente ley: d) Las concesiones para el establecimiento de estaciones de radiocomunicaciones” y, entre éstas, su art. 38 distinguió las “estaciones de radiodifusión”, que son aquellas que tienen por objeto “transmitir informaciones de orden cultural, recreativo o de interés jeneral (sic), industrial o comercial”. Asimismo, esta norma configuró el régimen de concesiones que iba a seguir después, en los siguientes términos: “La duración de las concesiones definitivas será fijada por el Presidente de la República. Este plazo no podrá ser menor de treinta años ni mayor de noventa para las empresas de servicio públicos” (art. 23).

La siguiente norma legislativa sobre estas materias fue el DFL 244 de 1931, Ley General de Servicios Eléctricos. Ésta repitió el esquema básico del DL 252 de 1925, pero enfatizó el carácter de “servicio público” de la radiodi-

fusión. Así, su art. 3 ordenaba: “Es servicio público eléctrico la distribución de energía para alumbrado y usos industriales de poblaciones, la comunicación telegráfica entre poblaciones, la comunicación telefónica entre y dentro de poblaciones, la radiocomunicación entre poblaciones y la radiodifusión”. Este DL 252 definió las “estaciones de radiodifusión” como las que “tienen por objeto transmitir informaciones de orden cultural, recreativo, o de interés jeneral, industrial o comercial” (art. 38. c).

Luego siguió el DFL 4 de 1959, sobre Servicios Eléctricos, que otra vez repitió el esquema, pero agregó la televisión como servicio de radiodifusión. Su art. 1 establecía: “Están comprendidas en las disposiciones de la presente ley: 1. Las concesiones para establecer y operar: k) Estaciones de radiocomunicaciones y de radiodifusión, incluyendo en estas últimas las de televisión”.

Las normas anteriores son el antecedente de la vigente Ley 18.168, de Telecomunicaciones, dictada en 1982. Ésta sigue usando el concepto de “radiodifusión”, pero subrayando la circunstancia que la caracterizó desde sus inicios legislativos, a saber, la emisión desde un punto a múltiples puntos de recepción, recibiendo lo emitido estos últimos en forma gratuita e indiscriminada. El art. 3 (a) de esta ley es explícito al respecto: “Servicios de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión, cuyas transmisiones están destinadas a la recepción libre y directa por el público en general. Estos servicios comprenden emisiones sonoras, de televisión o de otro género”.

Así es el horizonte histórico de la radiodifusión, desarrollado primero en torno a la radio y luego en torno a la televisión. Sin embargo, aun cuando la radio y la televisión han sido ambas calificadas como servicios de radiodifusión y comparten, por tanto, la característica de ser servicios distribuidos a través del espectro radioeléctrico y de ser recibidos gratuita e indiscriminadamente, la regulación de la televisión ha sido distinta de la de la radio en el sentido de que ha tenido un carácter mucho más excepcional que esta última. Ambas comparten una primera excepcionalidad: ser formas de radiodifusión, pero la radio, dentro de esta excepcionalidad, ha sido regulada de un modo mucho más análogo a los demás medios de telecomunicaciones y medios de comunicación social. Respecto a esto último, por ejemplo, la radio y la prensa no difieren desde el punto de vista de los contenidos: ambas están sujetas a la Ley de Prensa y a la judicatura ordinaria. La televisión, en cambio, está sujeta a la normativa especial que regula los contenidos televisivos y a un regulador especial: el CNTV. Esta doble excepcionalidad de la televisión se ha venido urdiendo a través de los años, como lo muestran las líneas que siguen.

1.2. La primera norma sobre televisión y la configuración de su futuro régimen

La primera norma jurídica que reguló la televisión fue una de carácter administrativo: el Decreto 7.039, Reglamento de Estaciones de Radiocomunicaciones que Utilicen Frecuencias Superiores a 29,7 Megaciclos por Segundo, dictado el 28 de octubre de 1958, un año después de la primera transmisión experimental de televisión realizada en Chile². Este decreto estaba vigente cuando un año más tarde se dictó el DFL 4 de 1959, señalado más arriba, y continuó vigente bajo esta norma legislativa.

El Decreto 7.039 usó con la televisión un modelo similar al que se venía usando con la radio desde la década de 1920. Como ya vimos, ese modelo consistía en la entrega por parte del Presidente de la República de concesiones de radiodifusión por un número de años que el Presidente determinaba, y que por ley no podía ser menor que 30 ni mayor que 90 años. De acuerdo con este decreto, las concesiones de radio y televisión se dividían en dos tipos: de radiodifusión industrial o comercial, por una parte, y de radiodifusión educacional, por la otra. Las primeras eran la regla general, estaban abiertas a cualquier persona, no tenían exigencias en cuanto a su programación y ninguna restricción para transmitir propaganda. Las segundas, en cambio, eran pocas y excepcionales, estaban reservadas a las universidades, y su programación debía ser “de indiscutido valor educativo, con exclusión absoluta de propaganda comercial, religiosa, política sindical, sea gratuita o pagada” (art. 24). Sin embargo, el Decreto 7.039 se aplicó muy parcialmente y, en los hechos, la excepción se transformó en regla general: sólo se autorizaron estaciones educacionales, pero no comerciales.

Desde alrededor del año 1960 hasta 1969, sólo tres canales universitarios transmitían televisión en Chile. En Valparaíso y parte de Viña del Mar lo hacía la Universidad Católica de Valparaíso (UCV-TV), y en Santiago, la Universidad de Chile (UCH-TV) y la Universidad Católica (UC-TV). Entre tanto, al amparo del Decreto 7.039 y siguiendo la práctica que caracterizó a la radio desde su origen en Chile en la década de 1920, varios interesados, nacionales y extranjeros, solicitaron concesiones de radiodifusión televisiva comercial. La Dirección General de Servicios Eléctricos podía otorgar o negar las concesiones discrecionalmente, y los gobiernos de Jorge Alessandri y Frei Montalva las negaron de modo sistemático, por distintos motivos. Alessandri miraba con desconfianza generalizada a los medios de comunica-

² Ésta tuvo lugar en Valparaíso el 5 de octubre de 1957. Estuvo a cargo de la Universidad Católica de Valparaíso, la que instaló un transmisor en la plaza Victoria y un receptor en su Casa Central.

ción y temía que la masificación de este nuevo medio generara fuga de divisas³. El gobierno de Frei Montalva, en cambio, apuntó desde su inicio al objetivo de crear una red estatal, por lo que descartó cualquier paso que no se diera en esta dirección. Poco después de asumir el poder, en 1965, se nombró una comisión gubernamental a fin de proponer criterios y políticas para el futuro de la televisión. Ella definió cinco conclusiones básicas:

- debía establecerse una red estatal de televisión de alcance nacional, que fuera recibida por la mayor cantidad de habitantes que fuera posible;
- no debían aceptarse operadores privados de televisión;
- se debía dar un reconocimiento formal a los tres canales universitarios que ya existían;
- debía establecerse un organismo regulador especial para la televisión, y
- la propaganda comercial se permitiría, pero limitada, pues el grueso de los ingresos de los canales debería venir del fisco⁴.

Las conclusiones de la comisión tuvieron gran influencia, influencia que, en varios sentidos, llega hasta nuestros días. En ellas es posible ver las raíces del especial lugar que tiene la televisión en el sistema jurídico chileno, pues la separan de la regulación que existía en torno al otro servicio de radiodifusión: la radio, cuya primera transmisión en Chile fue el año 1922. Al momento en que la comisión da a conocer sus conclusiones, por tanto, había habido transmisión radial en Chile por cerca de medio siglo. Nunca, sin embargo, se había establecido una empresa estatal (la primera radio estatal fue la Radio Nacional, creada por el régimen militar a partir de las

³ Para comprobar la relativamente tensa relación que hubo entre Jorge Alessandri y los medios de comunicación basta recordar que fue su gobierno el que diseñó e impulsó la Ley 15.476, más conocida como “Ley Mordaza”. También es revelador a este respecto su influencia, desde el Consejo de Estado, en las disposiciones sobre honor e intimidad contenidas en el art. 19 n. 4 de la Constitución de 1980, que incorporaron en el texto constitucional el ilícito de difamación. En cuanto a su preocupación por el efecto de la televisión en la balanza de pagos, esta declaración aparecida en la revista *Ercilla* de mayo de 1961 es elocuente: “Somos un país pobre. La televisión es un derroche de ricos, una válvula de escape de las divisas”.

⁴ Sobre esta comisión y sus conclusiones, véase Hamilton, Juan: “Comentario”, 1987, pp. 36-38; Munizaga, Giselle: *Marco Jurídico Legal del Medio Televisivo en Chile*, 1981, p. 6. También Hurtado, María de la Luz: *Historia de la TV en Chile (1958-1973)*, 1989. Para una historia general de la regulación televisiva en Chile, véase Sierra, Lucas: “The Development of Law Governing Television Broadcasting in Chile, 1958-2000”, 2001.

radios expropiadas tras el golpe de 1973, y hoy privatizada). Además, en Chile la radio fue siempre iniciativa y obra de privados, su financiamiento provenía de la publicidad y se la sometía en todo lo posible a la normativa general que regulaba el ejercicio de la libertad de expresión. Nunca se le dio un regulador especial, salvo respecto de las cuestiones más estrictamente técnicas asociadas al uso del espectro radioeléctrico⁵.

1.3. La fundación de TVN y la primera Ley de Televisión

El gobierno de Frei Montalva comenzó a trabajar con el objeto de materializar las conclusiones de la comisión. Ello ocurrió en 1969 con dos hechos: la fundación de Televisión Nacional de Chile (TVN) como sociedad de responsabilidad limitada el 31 de enero, y la presentación por el partido gobernante de un proyecto de ley para la televisión el 2 de diciembre. Para fundar TVN como sociedad de responsabilidad limitada, concurrieron la Corfo, Chile Films y Entel. La participación de esta última es aquí relevante, pues el propósito era que TVN se sirviera de la red troncal de microondas que Entel había recientemente instalado para comunicar al país. Esta red podía llevar servicios de telefonía, fax, télex y un canal de televisión, y su instalación se había revelado como necesidad tras el terremoto que azotó al sur del país en mayo de 1960.

El proyecto de ley se convirtió, finalmente, en la Ley 17.377, la primera Ley de Televisión dictada en Chile. Fue discutida con apuro entre la elección de Salvador Allende y su ratificación por el Congreso Pleno en octubre de 1970. Esta ley materializó las conclusiones de la comisión de 1965 y configuró por primera vez el lugar especial de la televisión en nuestro sistema jurídico. Si el Decreto 7.039 de 1958 había regulado la televisión de una forma similar a la radio como servicio de radiodifusión, la Ley 17.377 lo hizo de una forma muy distinta. En primer lugar, entregó sólo concesiones a los cuatro operadores que ya existían, a nadie más, y por tiempo indefinido. Las concesiones televisivas, en consecuencia, fueron de carácter legislativo y no administrativo, como las de la radio y demás servicios inalámbricos. A diferencia también de la radio, los cuatro operadores elegidos eran personas de derecho público: dos universidades de la Iglesia Católica y una del Estado, más una empresa estatal. Además, la Ley 17.377 creó un órgano regulador especial para los cuatro canales, el Consejo Nacional de Televisión

⁵ Sobre la radio en Chile, véase Morel, Consuelo, Isabel Zegers e Ignacio Vicuña: *Historia de la Radio en Chile*, 1974; y Lasagni, María Cristina, Paula Edwards y Josiane Bonnefoy: *La Radio. Historia, Modelos y Perspectivas*, 1988.

(CNTV), con una competencia variada, aunque primordialmente centrada en el contenido de la programación. Nunca había habido un órgano semejante para la radio, ni para ningún otro servicio “eléctrico”, los que estaban sometidos únicamente a la regulación general y más bien “técnica” de la Dirección de Servicios Eléctricos. Los canales de televisión quedaron sometidos a esta Dirección, pero se les impuso, además, el CNTV. Por último, esta ley definió ciertas restricciones mínimas para la transmisión de publicidad por parte de los canales.

Así, siguiendo las conclusiones de 1965, la Ley 17.377 estableció un monopolio, a cambio del cual impuso ciertas obligaciones. Pero esa ley fue un paso más allá en materia de obligaciones, al imponer una que la comisión no había mencionado: la “comunicación política”. Desde esa primera ley, la televisión ha estado en alguna medida al servicio del funcionamiento del sistema político. El mensaje del proyecto presentado en diciembre de 1969 anuncia que “establece un sistema mediante el cual partidos y grupos que patrocinan candidaturas independientes dispondrán en forma gratuita de espacios para transmitir su propaganda” (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*: 14, 02/12/69, 2102). Durante la discusión parlamentaria y, sobre todo, en el Senado durante el segundo trámite constitucional, esa obligación se fue engrosando. Se dijo en el debate: “Hoy en día el Parlamento no tiene medios de comunicación con la opinión pública; su trabajo se desconoce, y muchas veces se lo ataca sin fundamento” y, “para terminar con esta falta de información” (*Diario de Sesiones del Senado*: 2, 06/10/70, 104) se aprobaron las siguientes disposiciones: “Con el objeto de contribuir a la cultura política del país, los Canales de televisión deberán destinar no menos de 30 minutos a la semana para difundir espacios en los cuales los distintos Partidos Políticos y movimientos políticos con representación parlamentaria puedan, en condiciones equitativas, debatir los problemas nacionales frente a la ciudadanía...” (art. 34); y “Durante el tiempo en que el Congreso Nacional no esté en receso, cada una de sus Cámaras tendrá derecho a que los Canales de televisión destinen hasta cinco minutos diariamente de su principal noticiero de la tarde, a difundir las informaciones que les proporcione la Secretaría de la correspondiente Corporación acerca de los trabajos legislativos o de otro orden que en ellas se realicen y de las opiniones manifestadas en el curso de los debates parlamentarios” (art. 35). Por último, y en medio de un clima político crecientemente tenso, la mayoría demócrata cristiana y de derecha, que pasaba en esos momentos a la oposición, aprobó la siguiente norma, que causó gran resistencia en los parlamentarios de izquierda (*Diario de Sesiones del Senado*: 5, 08/10/70, 339-340): “Toda intervención del Gobierno a través de la televisión, para exponer

ideas, proyectos o realizaciones, otorgará el derecho a replicar a los Partidos Políticos de oposición con igual horario y extensión. El tiempo destinado a la réplica, será compartido por los Partidos de oposición en proporción a la representación que ellos tengan” (art. 36).

En paralelo a la agitada discusión de la Ley 17.377, se discutía el “Estatuto de Garantías Constitucionales”, con el cual la televisión alcanzó jerarquía constitucional. Así, en diciembre de 1970, el monopolio legal fue consagrado en la Constitución: “Sólo el Estado y las Universidades tendrán el derecho de establecer y mantener estaciones de televisión, cumpliendo con los requisitos que la ley señale” (artículo único, n. 4, Ley de Reforma Constitucional 17.398).

Este monopolio que la ley reservaba a los cuatro primeros operadores es el único rasgo de esa primera legislación que no perdura hoy, pero lo hizo hasta 1989. Aquí estuvo el gran cambio a la regulación televisiva introducido por el régimen militar. Hubo otros, pero éstos perpetuaron y acentuaron los otros rasgos que venían de 1970.

1.4. La Constitución de 1980 y la segunda Ley de Televisión

En punto a la televisión, la reforma constitucional de 1980 comenzó con una propuesta presentada en 1976 a la denominada “Comisión Ortúzar” por uno de sus miembros: Jaime Guzmán. Éste proponía poner a la radiodifusión bajo la “tutela superior” de un órgano regulador consagrado en el texto constitucional. Dio cuatro razones para esta regulación especial, distinta de la general que tenía la prensa. Primero, porque la voluntad jugaría un papel menor frente a la radiodifusión que frente a la prensa: “mediante la compra de un aparato, la persona está en situación, en cualquier momento, de recibir un impacto”. Segundo, por el diferente impacto de los diferentes medios: “Es evidente que la radiodifusión y la televisión... logran impactar más que la prensa escrita, por muy sensacionalista que ésta sea”. Tercero, porque los lectores tendrían una mayor capacidad crítica que las audiencias: “La televisión y la radio proyectan imágenes y sonidos que la persona escucha una sola vez... La prensa escrita está a los ojos del lector no sólo para producirle un primer impacto... sino para permitirle un análisis más detenido... muy superior a la capacidad crítica del que oyó una palabra, una frase o del que vio una imagen acompañada de una frase que no puede reverla”. Por último, porque los consumidores de medios son distintos: “Mientras que es un hecho comprobado y evidente que la radio y la televisión alcanzan a todos los estratos socio-económicos, sin excepción de cultura, la

prensa escrita alcanza a aquellos niveles que guardan una equivalencia de orden cultural con el tipo de medio que van a recibir” (*Actas de la Comisión de de Estudios para una Nueva Constitución*: 227, 30/06/76, 24-26)⁶.

Tras haber alcanzado jerarquía constitucional con el “Estatuto de Garantías Constitucionales” en 1970, una década más tarde la televisión no sólo mantuvo dicha jerarquía, sino que lo hizo con un detalle mucho mayor que en la Carta de 1925. Así, la Constitución vigente no sólo se refiere a la titularidad de las concesiones televisivas, como lo hacía la anterior, sino que también a su órgano regulador (CNTV) y a la obligación general a la que las concesionarias están sujetas: el “correcto funcionamiento” (art. 19 n. 12). Todo esto, además, debía regularse por una ley de quórum calificado. Con la Constitución de 1980, en consecuencia, el carácter público que desde su origen exhibía la regulación televisiva se hizo más evidente.

Es muy significativo el hecho de que el regulador CNTV fuera consagrado constitucionalmente. Esto lo dota de una potestad normativa especial, distinta e independiente de la potestad administrativa propia del gobierno. Se trata de una potestad “autónoma”, cuyo ámbito de competencia es distinto al de la potestad administrativa, pero cuya jerarquía no es inferior, sino igual, a la de esta última. La posición institucional del CNTV, por tanto, es equivalente a la del Banco Central. Ambos organismos se encuentran bajo la potestad legislativa (y, es obvio, de la potestad constituyente), pero “al lado” de la vasta potestad administrativa que encabeza el Presidente de la República.

El concepto de “correcto funcionamiento”, por su parte, no fue definido por el constituyente de 1980. Fue agregado al texto constitucional por el grupo designado poco antes del plebiscito de septiembre de 1980 por la Junta de Gobierno, para afinar el borrador que había sido preparado por la “Comisión Ortúzar” y luego revisado por el Consejo de Estado. Lamentablemente, ese grupo no dejó registro de sus actuaciones. El “correcto funcionamiento” sólo fue definido casi una década más tarde, en 1989, por la Ley 18.838, *Crea el Consejo Nacional de Televisión*. Ésta fue la segunda Ley de Televisión.

En enero de 1988, el gobierno envió a la Junta de Gobierno un proyecto de ley para regular la televisión conforme al cambio constitucional de

⁶ Es necesario apuntar que esta propuesta continuaba la tradición en el sentido de regular en forma especial a la televisión, pero se apartaba de la tradición que regulaba la radio de acuerdo a la normativa general. La propuesta fue aceptada y se consagró en la Constitución de 1980 un “Consejo Nacional de Radio y Televisión”. Sin embargo, con la reforma constitucional de 1989 (Ley 18.825) se volvió a esta tradición, eliminándose la radio y consagrándose sólo un Consejo Nacional de Televisión. Por esto, en adelante me referiré sólo al CNTV.

1980. Sus objetivos eran materializar la apertura de la televisión a nuevos operadores, definir la obligación general del “correcto funcionamiento”, precisar la composición y atribuciones del CNTV, y establecer normas para la comunicación política.

Parto por estas normas sobre comunicación política, pues fueron separadas del proyecto original. La tramitación de éste se demoró y el plebiscito de octubre de 1988 se acercaba inminentemente. Como lo había ordenado en un fallo trascendental el Tribunal Constitucional en 1985 (Fallo rol 33 de 24/09/85), este plebiscito debía celebrarse bajo todas las reglas del régimen electoral. Esto significaba poder disponer de uno de los componentes principales de este régimen: propaganda política gratuita. Como el proyecto se demoraba, en agosto de 1988 las normas sobre comunicación política fueron trasladadas a la Ley 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, donde permanecen hasta hoy. Esta ley continúa la tradición iniciada en 1970 en el sentido de vincular la televisión al funcionamiento del régimen democrático. Su ámbito es más restringido que el que con tanta amplitud definía la Ley 17.377, pues la obligación de los canales se actualiza durante los procesos electorales presidenciales y parlamentarios, y para los plebiscitos, y no fuera de ellos. La Ley 18.700 ordena:

Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente treinta minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores, únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales. Cuando correspondan elecciones conjuntas de Presidente de la República y de diputados y senadores, los canales de televisión de libre recepción destinarán, también gratuitamente, cuarenta minutos diarios a propaganda electoral, los que se distribuirán en veinte minutos para la elección de Presidente de la República y veinte minutos para la elección de diputados y senadores. Para las elecciones de Presidente de la República, los tiempos de treinta o de veinte minutos a que aluden los incisos anteriores corresponderán, en partes iguales, a cada uno de los candidatos. Para el caso previsto en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política, el tiempo será de diez minutos, distribuido también en partes iguales... Al conjunto de las candidaturas independientes corresponderá, asimismo, un tiempo equivalente al del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, el que se distribuirá entre ellas por partes iguales. En caso de plebiscito nacional, los canales de televisión de libre recepción deberán

dar expresión al gobierno, a los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional y a los parlamentarios independientes... Los canales de televisión de libre recepción sólo podrán transmitir propaganda electoral en los términos previstos en este artículo. Los servicios limitados de televisión no podrán, en caso alguno, transmitir propaganda electoral. Las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras podrán publicar o emitir la propaganda electoral que libremente contraten, pero no podrán discriminar en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones, según se trate de elecciones o plebiscitos [art. 30]. [Y agrega] La distribución del tiempo a que se refieren los incisos cuarto y quinto del artículo anterior, la hará el Consejo Nacional... de Televisión... [art. 31 bis].

Aparte de la televisión, ningún otro servicio de radiodifusión ni medio de comunicación está sujeto a la obligación de coadyuvar a los procesos electorarios, gratuitamente. Excepto el caso de los servicios limitados de televisión, que no pueden transmitir propaganda política alguna, todos los demás medios de comunicación pueden o no transmitir esta propaganda durante los períodos electorales, y pueden cobrar por ella. La ley les prohíbe transmitirla fuera de los períodos electorales (art. 30, Ley 18.700), pero dentro de esos períodos pueden hacerlo si quieren, y también pueden cobrar por ella si quieren. La televisión, en cambio, sólo puede transmitir la propaganda gratuita a que la ley la obliga, no otra.

Semejante obligación ha sido resistida por algunas concesionarias. En agosto de 1988, el Tribunal Constitucional ejercía el control de constitucionalidad del proyecto de ley que introducía estas materias a la Ley 18.700. Aprovechando la oportunidad, UC-TV hizo presente al Tribunal la “inconstitucionalidad sustantiva” de la mencionada obligación de transmitir propaganda gratuita. El Tribunal, sin embargo, fue de una opinión frontalmente opuesta. Partió del siguiente diagnóstico: “Que un análisis de las normas constitucionales y legales que han regido el derecho a operar canales de televisión en Chile demuestra, con claridad, que nuestro ordenamiento jurídico ha sido extremadamente exigente y cauteloso en la regulación de este medio de comunicación social, restringiendo la titularidad del derecho sólo a determinadas instituciones, por una parte y dejando testimonio, por la otra, que en el cumplimiento de sus funciones deberán estar siempre presente, de manera muy especial, los intereses generales de la colectividad” (Considerando 8). Después, el Tribunal esboza su conclusión: “Que de lo relacionado fluye, con nitidez, que las normas del proyecto relativas a la televisión de libre recepción no merecen reparo constitucional, ya que si la

Constitución ha encargado a la ley determinar aquellas universidades y demás personas o entidades que, además del Estado, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión, con exclusión de cualquiera otra que ella no establezca, bien puede también esa ley imponer obligaciones y limitaciones mesuradas y razonables como son las que las normas del proyecto contemplan. Lo anterior se justifica plenamente tanto como una justa contrapartida al derecho selectivo que se otorga, cuanto porque ellas en definitiva las exige el interés general de la colectividad...” (Considerando 12). Y, finalmente, concluye: “Que esta interpretación es la que mejor se aviene no sólo con la letra de la Constitución, sino, también, con su contexto y espíritu, ya que la norma que contempla el derecho a establecer, operar y mantener canales de televisión e implícitamente a imponerles obligaciones justas y razonables, como es la gratuidad, guarda perfecta armonía con el deber del Estado de asegurar una participación equitativa e igualitaria del pueblo en los plebiscitos y elecciones el cual, a través de estos procesos, ejerce la soberanía” (Considerando 13)⁷.

Algunos años después, las normas sobre comunicación política fueron nuevamente desafiadas por las concesionarias. En 1993, la Anatel (asociación que agrupa a los canales de televisión) interpuso un recurso de protección contra un acuerdo del CNTV que distribuía el tiempo que los canales debían dar gratuitamente para las elecciones de diciembre de ese año. Los recurrentes alegaban la inconstitucionalidad de todo el régimen sobre comunicación política. Haciendo referencia al fallo del Tribunal Constitucional recién citado, la Corte de Apelaciones de Santiago primero y la Corte Suprema después rechazaron el recurso afirmando expresamente su legalidad y constitucionalidad⁸. Este régimen sigue hoy intacto.

Es tiempo de ver los aspectos que sí reguló la Ley 18.838, la segunda Ley de Televisión, que finalmente fue publicada en septiembre de 1989. Esta ley definió el “correcto funcionamiento” por el que debía velar el CNTV como: “la constante afirmación, a través de la programación, de la dignidad de las personas y de la familia, y de los valores morales, culturales, nacionales y educacionales, especialmente la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud” (art. 1). Para velar por su cumplimiento, el CNTV fue dotado de una potestad normativa general y, además, del poder de aplicar el derecho a fin de sancionar a los infractores⁹. También se le encomendó la

⁷ Este fallo, rol 56 de 09/08/88, está disponible en http://www.tribunalconstitucional.cl/roles/rol_n56.html

⁸ El fallo de la Corte de Apelaciones es del 14/10/93, rol 2653-93; y la confirmación de la Corte Suprema es del 04/11/93, rol 21977.

⁹ A la obligación de “correcto funcionamiento” fueron sometidos tanto la televisión abierta como los “servicios limitados” de televisión.

tarea de financiar programas de calidad mediante un fondo. Por último, se le confirió el poder de otorgar, modificar y declarar el término de las concesiones televisivas.

Como se apuntó más arriba, la gran modificación introducida por el régimen militar a la regulación televisiva tuvo que ver con las concesiones. Hasta 1989, las concesiones eran sólo cuatro, todas otorgadas por ley. A partir de la Ley 18.838, el derecho de transmitir televisión se extendió a todo el que así lo solicite y cumpla ciertos requisitos legales. De acuerdo con esa ley, todas las concesiones serían otorgadas por el CNTV y tendrían una duración indefinida. Esto valía tanto para las cuatro concesiones existentes a la fecha de su entrada en vigencia (TVN, UC-TV, UCH-TV y UCV-TV), como para las nuevas que se otorgaran (art. 4 transitorio)¹⁰. En este sentido, la Ley 18.838 intentó acercar el régimen de propiedad de la televisión a la tendencia histórica que existía respecto de la radiodifusión, es decir, concesiones administrativas y de postulación abierta. Sólo una diferencia mantuvo la especialidad de la televisión: la duración indefinida de las concesiones. Esta ley, sin embargo, tuvo una corta vida. Tan pronto cambió el régimen político en marzo de 1990, el nuevo gobierno buscó una nueva regulación televisiva. Ésta se materializó en 1992 mediante las Leyes 19.131, Crea el Consejo Nacional de Televisión, y 19.132, Crea Empresa Televisión Nacional de Chile. Ambas conforman la tercera legislación televisiva, hoy vigente.

1.5. El retorno a la democracia y la tercera Ley de Televisión, vigente

Esta legislación preserva el carácter altamente excepcional que ha caracterizado a la regulación televisiva desde que fue por primera vez esbozada en 1965. La preocupación por los contenidos televisivos continúa, al punto que el CNTV se mantiene como órgano regulador especial para la televisión, con todas sus potestades normativas y fiscalizadoras, tanto frente a la televisión abierta como a la televisión por cable. La Ley 19.131 sólo cambió la forma en que se designan los miembros del CNTV. Esta ley, además, modificó el concepto de “correcto funcionamiento” en dos sentidos. Primero, exigió de los canales una actitud algo menos proactiva, al cambiar el verbo rector de la “constante afirmación” de ciertos valores, a su “perma-

¹⁰ Dos nuevas se constituyeron rápidamente: Megavisión y La Red-TV. Ambas compraron frecuencias que poseía TVN (frecuencias 9 y 4, respectivamente). Luego, una vez cambiado el régimen político, se incorporó el canal Rock & Pop (frecuencia 2 en Santiago).

nente respeto”. Segundo, amplió aún más el ámbito del concepto, para abarcar el “permanente respeto, a través de su programación, a los valores morales y culturales propios de la Nación; a la dignidad de las personas; a la protección de la familia; al pluralismo; a la democracia; a la paz; a la protección del medio ambiente, y a la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud dentro de dicho marco valórico” (art. 1).

Respecto de las concesiones televisivas, la Ley 19.131 mantuvo en lo básico la reforma del régimen militar, en el sentido de que ellas están abiertas a quienes las soliciten. Pero, en cierto modo, esta ley volvió atrás, a los primeros orígenes de la regulación. Como vimos, la Ley 18.838 dispuso que todas las concesiones, existentes y nuevas, durarían indefinidamente. La Ley 19.131, en cambio, dispone que únicamente las concesiones vigentes a la fecha de su entrada en vigencia tienen una duración indefinida: las nuevas, sometidas al régimen común y general, sólo duran 25 años (arts. 25 y 3 transitorio).

Esto fue una discriminación en favor de los cuatro operadores “históricos” (TVN, UC-TV, UCH-TV y UCV-TV) y, en algún sentido, también en favor de los tres que se incorporaron tras la Ley 18.838 (Megavisión, La Red-TV y Rock & Pop)¹¹. Esta ley de 1992 fue un paso atrás, pues volvió a consagrar un trato privilegiado para algunos operadores. Sobre este peculiar régimen, y los problemas que plantea para la digitalización, se vuelve más adelante¹².

Antes conviene apuntar que la regulación que hoy tiene la televisión, configurada por esta ley en 1992, continúa la antigua tradición de subsidio a la industria, y la profundiza con un mecanismo doble de subsidios a las concesionarias: con subsidios a la cobertura y subsidios a los contenidos televisivos. Con los primeros el fisco ayuda a expandir geográficamente el alcance de los canales. Con los segundos, el fisco apoya la producción y transmisión de programas que se estiman valiosos. Los primeros se materializan a través del “Fondo Antena” establecido en la Ley 19.131 y administrado por el CNTV, y a través del subsidio concedido por la Ley 19.178, de diciembre de 1992. Los segundos se materializan a través del “Fondo CNTV”, también establecido por la Ley 19.131 y administrado por el

¹¹ Megavisión y La Red-TV configuran aquí un caso más complejo, pues ellos compraron sus concesiones a TVN, por lo que podría decirse que ellos “pagaron” por concesiones indefinidas en el tiempo, concesiones que, en todo caso, fueron regaladas en su momento a TVN. Rock & Pop es un caso más claro, pues a éste, como a los canales históricos, le fue otorgada una concesión por la que no pagó.

¹² Véase sección 1.7.

CNTV; del “Fondo de Fomento Audiovisual”, que administra el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y del “Concurso Nacional de Proyectos para TV”, que administra la Corfo. Todos son revisados a continuación.

1.6. Subsidios a la industria

1.6.1. Subsidios a la cobertura

1.6.1.1. Fondo Antenas del CNTV

La Ley 19.131 establece un fondo que subsidia, con recursos fiscales, la expansión geográfica de los canales:

El Consejo [Nacional de Televisión] podrá recibir aportes especiales del Estado para financiar o subsidiar la producción, transmisión y difusión de programas televisivos en aquellas zonas fronterizas, extremas o apartadas del territorio nacional en que, por su lejanía o escasa población, no exista interés comercial que incentive a concesionarias de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción a prestar estos servicios. Todo subsidio o financiamiento deberá siempre licitarse públicamente, estableciéndose en las bases los requerimientos técnicos que deberán cumplir para garantizar un buen servicio. Para los efectos de este artículo, la Ley de Presupuestos del sector público considerará estas circunstancias al fijar el presupuesto anual del citado Consejo [art. 13 bis].

Durante la tramitación de la ley, se sostuvo que esta disposición era necesaria, entre otras razones, para que “el Estado mantenga presencia y soberanía en aquellos lugares del territorio nacional en que, por su lejanía, no incentive a concesionarios de televisión a prestar estos servicios” (*Diario de Sesiones del Senado*: 6, 22/10/91, 430). La Ley 19.131, por tanto, volvió a reflejar el interés público que existe en la posibilidad de que la radiodifusión televisiva alcance al mayor número posible de habitantes, facilitando todo lo que se pueda su recepción por el mayor número de habitantes. De acuerdo a la Ley de Presupuestos, este año 2006 se destinaron \$ 2.367.673.000 al CNTV. De éstos, \$ 155.631.000 fueron para el “Fondo Antenas”¹³.

Como se apuntó más arriba, ésta es una idea que en Chile está asociada desde antiguo a los “servicios públicos” de telecomunicaciones y al

¹³ Más información en <http://cntv.nivel5.cl/link.cgi/Fondos/Antenas/>

principio que los subyace: el acceso universal. El DL 252 de 1925 ya contemplaba un “Fondo de Servicios Eléctricos” (arts. 98 y ss.). Hoy, la Ley 18.168, de Telecomunicaciones, establece un mecanismo parecido en su Título IV “Del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones”, con el objeto de “promover el aumento de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, especialmente respecto de localidades ubicadas en zonas geográficas extremas o aisladas. El Fondo estará constituido por los aportes que se le asignen anualmente en la ley de Presupuestos del Sector Público, sin perjuicio de que pueda recibir otros aportes” (art. 28 A)¹⁴.

Hay, en consecuencia, un interés fiscal general en maximizar la cobertura, lo que se traduce en subsidios a la industria. En el caso de la televisión, la Ley 19.178 introdujo otro de esos subsidios.

1.6.1.2. La Ley 19.178

Según su título, esta ley Autoriza al Ministerio Secretaría General de Gobierno para Transferir Fondos a Municipalidades que Indica, con la Finalidad de Instalar Sistemas de Recepción Satelital de Televisión. Su historia es la siguiente. Varias comunidades apartadas del país recibían la señal de TVN a través de su satélite. TVN, sin embargo, debió codificar esta señal en razón de algunos compromisos comerciales de carácter internacional. Al codificarla, esas comunidades no pudieron seguir recibiendo TVN con los equipos que tenían, por lo que el gobierno presentó un proyecto de ley para ayudar financieramente a esas comunidades para que pudieran adquirir los equipos necesarios para descodificar las emisiones. El mensaje del proyecto declaraba:

Mediante esta iniciativa legal del Supremo Gobierno se pretende materializar el cumplimiento de un innegable fin de servicio público, como es el de posibilitar a todos los habitantes de nuestro país la oportunidad de acceder, al menos, a un servicio de televisión, lo cual constituye a la vez un insoslayable objetivo en relación con las necesidades de integración y seguridad nacionales en estas zonas fronterizas o aisladas de nuestro territorio. (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*: 27, 11/08/92, 2224.)

¹⁴ La importancia institucional de un acceso universal e igualitario a las telecomunicaciones ha sido subrayada por el Tribunal Constitucional (fallo rol 176 de 30/01/94).

Cabe precisar que esas comunidades recibían la señal de TVN a través del satélite, pero ésta era la señal abierta o de libre recepción que emitía este canal, y no la señal de un servicio limitado de televisión, como lo es la televisión satelital. Así lo expresó el gerente técnico de TVN ante la respectiva comisión del Senado:

[...] la libre recepción o los servicios limitados de televisión no es una materia que tenga que ver con el número y la complejidad de dispositivos que sea necesario poner a un televisor para ver un determinado programa... la programación que Televisión Nacional transmite y que se recibiría en estas comunidades es una programación de libre recepción, que está hecha con el propósito de ser recibida libremente... la intención que tuvo Televisión Nacional al codificar la señal del satélite no fue convertirla en una señal que no fuera de libre recepción en el sentido que nosotros entendemos, sino que fue hacer una división geográfica de forma tal que en todo el territorio nacional cualquiera pudiera optar a tener este decodificador y, por lo tanto, seguir recibiendo la programación de Televisión Nacional. Agregó que, en cambio, pasadas las fronteras de Chile dejaba de ser un sistema de libre recepción. (*Diario de Sesiones del Senado*: 8, 05/11/92, 819.)

En el mismo sentido se pronunció ante los senadores el representante de la Subsecretaría de Telecomunicaciones:

[...] el problema planteado radica en que Televisión Nacional no sería un canal de libre recepción por el hecho de haber codificado la señal. Al respecto argumentó que, en el concepto de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, ello no es así, por cuanto la naturaleza de la concesión otorgada a Televisión Nacional es, precisamente, la de un canal en VHF de libre recepción. Agregó que la circunstancia de que ella sea codificada o no, que se entregue la libre recepción por medios distintos al espectro radioeléctrico, como podría ser la fibra óptica, por ejemplo, no tiene que ver con la naturaleza de la concesión misma; ella está definida en el decreto o la resolución que otorgó dicha concesión. Señaló, además, que el hecho de ser de libre recepción significa que puede percibir su señal cualquiera persona que tenga un aparato habilitado para ello dentro del área de servicio en que esa señal se esté irradiando. (*Diario de Sesiones del Senado*: 8, 05/11/92, 818.)

De este modo, ante la codificación de la señal abierta de TVN el gobierno presentó este proyecto a fin de que, mediante la compra de los equipos necesarios, las comunidades afectadas pudieran seguir recibiendo “libremente” TVN. El proyecto fue ampliamente aprobado, con la razonable indicación de que fueran las propias comunidades las que decidieran qué decodificador comprar, sin que se les impusiera la compra de uno apto sólo para la señal de TVN.

1.6.2. Subsidios a los contenidos

1.6.2.1. *Fondo CNTV*

Desde la Ley 17.377 de 1970, la primera Ley de Televisión, el fisco destina recursos para financiar programación televisiva que, según algún criterio, se estima valiosa. Además de entregar directamente dineros a los canales para financiar parte de su operación cotidiana, esa ley le dio al CNTV la facultad de apoyar programas de “valor cultural” o de “interés nacional”.

Esta situación se mantuvo hasta el año 1975, cuando la Junta de Gobierno dictó el Decreto-Ley 1.086. Mediante esta norma eliminó el financiamiento directo de los cuatro canales existentes en la época, manteniéndolo sólo para el estatal TVN. Así se explica en los considerandos de la norma: “...las restricciones en materia de gastos públicos, determinadas por la política económica del Supremo Gobierno, indispensables para poner en orden las finanzas públicas y combatir el proceso inflacionario, hacen imposible continuar otorgando aportes fiscales a los Canales de Televisión en las proporciones y magnitudes asignadas hasta 1974”. Ante esto, el Decreto-Ley 1.086 creó el “Fondo de la Televisión Chilena”, administrado por el CNTV, y lo distribuyó así: 35% iba directamente a TVN y el restante 65% a financiar programas de “interés nacional” propuestos por los propios canales, incluido TVN.

Esta idea de fondos concursables se mantiene hoy. No hay financiamiento fiscal directo de los canales, pero sí un fondo para programación, al que pueden postular tanto los canales como las productoras independientes. Así lo establece la Ley 19.131, que da al CNTV la tarea de:

Promover, financiar o subsidiar la producción, transmisión o difusión de programas de alto nivel cultural o de interés nacional o regional, así calificados por el Consejo Nacional de

Televisión. Anualmente, la Ley de Presupuestos del sector público contemplará los recursos necesarios... Estos recursos deberán ser asignados por el Consejo, previo concurso público en el que podrán participar concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción y productores independientes. En el caso de asignaciones a productores independientes, antes de la entrega de los recursos, el productor beneficiado deberá, dentro de los 60 días siguientes a la resolución del concurso, acreditar que la transmisión del respectivo programa está garantizada por una concesionaria de libre recepción... [art. 12, b].

Según la Ley de Presupuestos, este año 2006 se destinaron \$ 1.203.973.000 al “Fondo CNTV”. Esto, dentro de los \$ 2.367.673.000 que se contemplaron como presupuesto global para este órgano¹⁵.

*1.6.2.2. Fondo de Fomento Audiovisual del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y Concurso Nacional de Proyectos para TV de la Corfo*¹⁶

De acuerdo a la Ley 19.981, el primero es administrado por el Consejo del Arte y la Industria Audiovisual, al amparo del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. El objeto de este Consejo es el “desarrollo, fomento, difusión, protección y preservación de las obras audiovisuales nacionales y de la industria audiovisual, así como la investigación y el desarrollo de nuevos lenguajes audiovisuales”. A estos fines, se contempla el “Fondo de Fomento Audiovisual”, para el “financiamiento de proyectos, programas, actividades y acciones de fomento de la actividad audiovisual nacional, mediante la convocatoria a concursos públicos, licitaciones, asignaciones directas, entrega de premios anuales y otras modalidades que el Consejo del Arte y la Industria Audiovisual resuelva en el ejercicio de sus facultades”. Conforme a la Ley de Presupuestos, este año 2006 el fondo contó con \$ 1.757.721.000¹⁷.

La Corfo, por su parte, ha desarrollado el “Concurso Nacional de Proyectos para TV”, dentro de su “Programa de Fomento al Cine y a la Industria Audiovisual”. El concurso apoya la “preparación y el desarrollo

¹⁵ Más información sobre este fondo en http://cntv.nivel5.cl/link.cgi/Fondos/Fondo_CNTV/

¹⁶ Información sobre ambos puede encontrarse en <http://www.chileaudiovisual.cl/pag/fon-nacionales.html>

¹⁷ Más información en <http://www2.fondosdecultura.cl/appFondoDisponible.php?id=5>

profesional de proyectos de Series de Televisión, en la perspectiva de incentivar la escritura de guiones y los planes de negocios necesarios para el diseño de la preproducción...”. Este año 2006 pudieron postular “Series de Televisión inéditas de ficción, documental... y animación, que contengan más de un capítulo o episodio unitario”¹⁸.

1.7. El problemático régimen de concesiones

Como se adelantó más arriba, la Ley 19.131 de 1992, vigente, introdujo una problemática distinción entre las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción. Esta distinción se traza entre un régimen común y general, por una parte, y un régimen excepcional, por la otra.

El art. 15 establece el régimen común y general: “Las concesiones de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción sólo se otorgarán a personas jurídicas, cuyo plazo de vigencia no podrá ser inferior al de la concesión. Las concesiones durarán 25 años”¹⁹.

El régimen común y general, por tanto, implica concesiones de carácter administrativo y sujetas a un plazo de 25 años, el mismo a que están sujetas las concesiones de radiodifusión radial, de acuerdo al art. 8 de la Ley 18.168, General de Telecomunicaciones. Según esta misma ley, las concesiones para los servicios públicos de telecomunicaciones (telefonía fija y móvil, por ejemplo) e intermedios de telecomunicaciones (los servicios de *multicarrier*, por ejemplo) están sujetas a un plazo de 30 años. Todas estas concesiones, incluidas las de radiodifusión televisiva de libre recepción, son renovables y sus respectivos titulares tienen un derecho preferente a la hora de la renovación.

Sin embargo, el art. 3 transitorio de esta Ley 19.131 introdujo la excepción a ese régimen común y general del modo que sigue:

Toda concesión de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción vigente a la fecha de publicación de esta ley, se registrará por sus disposiciones.

¹⁸ Estas citas y más información en <http://www.corfo.cl/index.asp?seccion=1&id=1313>

¹⁹ Para adjudicar la concesión, el mismo artículo dispone un “concurso de belleza” o *beauty contest*: “La concesión será asignada al postulante cuyo proyecto, ajustándose cabalmente a las bases del respectivo concurso, ofrezca las mejores condiciones técnicas para garantizar una óptima transmisión”. Y hay un derecho preferente del titular a la hora de la renovación: “En toda renovación de una concesión, la concesionaria que la detentaba tendrá derecho preferente para su adjudicación, siempre que iguale la mejor propuesta técnica que garantice una óptima transmisión”.

No obstante ello, en cuanto a la duración de la concesión, se aplicarán las siguientes normas de excepción:

1. Se regirán por la ley vigente a la fecha de otorgamiento de la concesión: a) Las concesiones que, a la fecha de vigencia de esta ley, se estén ejerciendo efectivamente mediante la transmisión regular de programas de televisión; y b) Las concesiones que, a igual fecha, no se estén ejerciendo efectivamente, pero que inicien sus servicios dentro de los plazos establecidos en el decreto que otorgó la concesión;
2. Se regirán por la ley vigente a la fecha de su transferencia, las concesiones que se hubieren adquirido por acto entre vivos, y
3. Las concesiones dadas por ley, que no se estén ejerciendo efectivamente mediante la transmisión regular de programas de televisión y a las que la ley no haya fijado plazo para comenzar los servicios, deberán iniciarlos en el plazo máximo de dos años, contados desde la vigencia de esta ley. Vencido dicho plazo sin cumplir esta obligación, quedarán caducadas por el solo ministerio de la ley.

Esta disposición determinó que hoy existan dos grandes grupos de concesiones. Uno de ellos, incluso, puede subdividirse en dos subgrupos, pero esta subdistinción tiene aquí un interés más teórico que práctico. Los dos grandes grupos son:

- El de las concesiones sujetas al régimen *común y general*, que son las otorgadas bajo la vigencia de la Ley 19.131, tienen un carácter administrativo y un plazo de 25 años.
 - El de las concesiones sujetas al régimen *excepcional*, que son las que estaban vigentes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 19.131, esto es, al 8 de abril de 1992. Estas concesiones pueden subdividirse, a su vez, en dos subgrupos: aquellas que estaban vigentes a la fecha de vigencia de la Ley 18.838 (la segunda Ley de Televisión), esto es, al 30 de septiembre de 1989; y aquellas que se otorgaron durante la vigencia de esta ley, es decir, entre el 30 de septiembre de 1989 y el 8 de abril de 1992. A las primeras las denominaré concesiones “súper excepcionales” y a las segundas concesiones “simplemente excepcionales”.
- Las concesiones “súper excepcionales” les pertenecen a los cuatro canales “históricos”, es decir, son las concesiones que la Ley 17.377 de 1970 (la primera Ley de Televisión) confirió a los canales de las universidades Católica de Valparaíso, Católica de Chile,

de Chile, y a TVN. Éstas tienen un carácter legislativo, no administrativo, y son indefinidas en el tiempo.

- Las concesiones “simplemente excepcionales” pertenecen a cinco canales: Compañía Chilena de Televisión S. A. (La Red), R. D. T. Sociedad Anónima, Red Televisiva Megavisión S. A. (Mega), Universidad Católica de Chile Corporación de Televisión y Universidad de Chile (Red de Televisión Chilevisión S. A.). Estas concesiones tienen un carácter administrativo, no legislativo, y son indefinidas en el tiempo.

Veamos ahora algunos datos sobre estas distintas concesiones, distinguiendo por bandas:

- **Banda UHF.** En esta banda (entre las frecuencias 512 MHz y 608 MHz, y entre 614 MHz y 806 MHz) se han otorgado 19 concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción, para igual número de localidades o “zonas de servicios”. Estas concesiones se encuentran en manos de 12 concesionarios. Todas fueron otorgadas por acto administrativo, duran 25 años, y están sujetas al régimen común y general.
- **Banda VHF.** En esta banda (entre las frecuencias 54 MHz y 72 MHz, entre 76 MHz y 88 MHz, y entre 174 MHz y 216 MHz) se han otorgado 570 concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción, para igual número de localidades o “zonas de servicios”. Estas concesiones se encuentran en manos de 48 concesionarios.

De estas 570 concesiones, 240 (42,1%) son excepcionales. Entre éstas, 199 (34,9% del total) son “súper excepcionales” y 41 (7,2% del total) son “simplemente excepcionales”. Las restantes 330 concesiones (57,9%) están sujetas al régimen común y general.

Desde el punto de vista del uso del espectro radioeléctrico, en la “zona de servicios” de Santiago, por ejemplo, 42 MHz son hoy usados por concesiones excepcionales. Éstas se encuentran en manos de siete canales (2, 4, 5, 7, 9, 11, y 13). Dentro de este total, 24 MHz son usados por concesiones “súper excepcionales” (canales 5, 7, 11, y 13) y 18 MHz por concesiones “simplemente excepcionales” (canales 2, 4 y 9).

El siguiente cuadro muestra a todos los concesionarios en la banda VHF. Detalla los siete canales mencionados más arriba, que son titulares de, al menos, una concesión *excepcional*. Estos canales, en conjunto, acumulan 515 concesiones, es decir, el 90,3% de todas las concesiones de radiodi-

fusión televisiva de libre recepción otorgadas en la banda VHF. El restante 9,7%, esto es, 55 concesiones, se distribuyen entre 41 concesionarios y todas ellas están sujetas al régimen común y general. En el cuadro son aludidos como “otros”²⁰.

El cuadro tiene cuatro columnas, una de ellas subdividida en dos. La primera columna señala la concesionaria de que se trata. La segunda, el número total de concesiones de que ella es titular y, entre paréntesis, el porcentaje que este número representa en el total de concesiones otorgadas en la banda VHF. La tercera columna se refiere a las concesiones excepcionales que posee esta concesionaria, distinguiendo entre concesiones “súper excepcionales” y “simplemente excepcionales”. Se indica el número total de estas concesiones por concesionaria y, entre paréntesis, dos porcentajes: el primero se refiere a la proporción que ellas significan respecto del conjunto de concesiones que la concesionaria posee y el segundo, a la proporción que ellas significan respecto del total de concesiones otorgadas en la banda VHF. La cuarta columna, por último, muestra el total de concesiones sujetas al régimen común y general que tiene cada concesionaria y, entre paréntesis, la misma doble información anterior: la proporción que ellas significan respecto del conjunto de concesiones que la concesionaria posee, en el primer paréntesis, y la proporción que ellas significan respecto del total de concesiones otorgadas en la banda VHF, en el segundo.

Canal	Concesiones	Excepcionales		Comunes
		<i>Súper</i>	<i>Simplemente</i>	
TVN	199 (34,9%)	120 (60,3%) (21,1%)	0	79 (39,7%) (13,9%)
UC-TV	173 (30,3%)	49 (28,3%) (8,6%)	3 (1,7%) (0,5%)	121 (69,9%) (21,2%)
MEGA	81 (14,2%)	0	20 (24,7%) (3,5%)	61 (75,3%) (10,7%)
Chilevisión	30 (5,3%)	25 (83,3%) (4,4%)	2 (6,7%) (0,3%)	3 (10%) (0,5%)
La Red	21 (3,7%)	0	15 (71,4%) (2,6%)	6 (28,6%) (1%)
UCV-TV	6 (1%)	5 (83,3) (0,9%)	0	1 (16,7%) (0,2%)
R.D.T. S.A.	5 (0,9%)	0	1 (20%) (0,2%)	4 (80%) (0,7%)
Subtotal	515 (90,3%)	199 (38,7%) (35%)	41 (7,9%) (7,1%)	275 (53,3%) (48,2%)
Otros	55 (9,7%)	0	0	55 (100%) (9,7%)
Total	570 (100%)			

²⁰ La lista completa de concesionarios en las bandas VHF y UHF, con información sobre las características de sus concesiones, se acompaña en el Anexo, al final de este artículo.

2. TRANSICIÓN

2.1. Problemas

Las decisiones regulatorias que se tomen para digitalizar la transmisión televisiva en Chile deben tener presente la evolución regulatoria descrita más arriba. A mi juicio, al menos dos cuestiones resaltan en ella. Una es el carácter tan excepcional con que se ha regulado históricamente la televisión. Es una excepcionalidad doble: se ha escapado del régimen regulatorio general de las telecomunicaciones y del régimen regulatorio general de los medios de comunicación. La otra cuestión relevante, vinculada de algún modo con esta excepcionalidad, es el sistema de concesiones televisivas que hoy existe. Es altamente diferenciado y, como voy a explicar más adelante, poco eficiente desde el punto de vista del bienestar general. Estas dos cuestiones, el carácter tan excepcional del régimen regulatorio de la televisión y el peculiar sistema de concesiones existente, son los principales desafíos regulatorios a la hora de pensar en la digitalización.

2.1.1 Excepcionalidad y convergencia

Una expresión evidente de la excepcionalidad de este régimen regulatorio se ve en la existencia de un regulador especial para la televisión: el CNTV. Ningún otro medio de telecomunicaciones o de comunicación tiene un regulador especial, pues todos están sometidos a la regulación común de la Subtel y de los tribunales de justicia. La Subtel y los tribunales de justicia también tienen que ver con la televisión, pero antes está el CNTV.

Esto ha generado un diseño institucional para la regulación que es refractario a un fenómeno asociado a la tecnología digital: la “convergencia”. La tecnología digital permite traducir todo el contenido simbólico, todos los códigos, a un mismo código binario de ceros y unos. Las aplicaciones de banda ancha son un buen ejemplo de la convergencia: en el mismo aparato y de la misma manera en que se usa internet, puede sostenerse una conversación telefónica y, también, verse televisión. Una vez convertidos al mismo código binario, todas estas tres cosas distintas se transforman en una misma unidad de información, haciéndose indistinguibles entre sí. Podrán “pesar” distinto (un programa de televisión será más “pesado” que una simple página HTML), pero en lo demás son iguales. De acuerdo a la regulación vigente, sin embargo, se trata de tres “servicios” distintos: uno es un servicio “complementario” (internet), otro es un servicio “público telefónico” y el último un servicio “limitado de televisión”.

Los posibles efectos de la convergencia, como esta posibilidad de distribuir televisión por banda ancha, pondrán en nuevos aprietos al CNTV. Éste fue originalmente pensado cuando sólo había cuatro canales en Chile (los canales “históricos”), por lo que podía revisar sus transmisiones con relativa facilidad. La multiplicación de señales televisivas que trajo el cable hizo mucho más difícil esta labor: ya no pudo hacerles un monitoreo permanente, sino que debió contentarse con muestras aleatorias de programación entre las distintas empresas de cable. Es casi seguro que la televisión digital abierta y la televisión por banda ancha multiplicarán aún más las señales televisivas disponibles. Esto aumentará proporcionalmente las dificultades del CNTV para cumplir su tarea de regular contenidos, la tarea principal que tiene. ¿Valdrá la pena seguir manteniéndolo?

Algunos dirán que sí, aumentando sus recursos para extender su actividad regulatoria de contenidos. Yo creo que no por, al menos, dos razones. La primera, porque no se justifica el gastar más recursos fiscales en un órgano cuya tarea puede ser cumplida por los tribunales de justicia, los que ya la cumplen respecto de todos los demás medios de comunicación, incluida la propia televisión. La segunda, porque, a pretexto de regular los contenidos de la televisión por banda ancha, el Estado podría llegar a monitorear a los ISP y, por esta vía, controlar internet. Hay, claro, más razones para abogar por la eliminación del CNTV. Sobre ellas vuelvo más adelante²¹.

En verdad, la convergencia asociada a la tecnología digital plantea un desafío para la regulación de las telecomunicaciones en general, que aún sigue distinguiendo entre “servicios” distintos (telefonía, radiodifusión, “intermedios”, como el *carrier*; “complementarios”, como internet). Pareciera, más bien, que se trata de una regulación para la *divergencia* tecnológica y no para la convergencia. Como se acaba de ver, la regulación excepcional de la televisión no hace sino exacerbar este carácter divergente. Pero, además de este problema que afecta a la regulación de telecomunicaciones en general, la regulación de la televisión enfrenta un desafío que es propio de ella, pues no existe respecto de ninguna otra forma de concesión del espectro radioeléctrico: su carácter diferenciado, con concesiones excepcionales —indefinidas en el tiempo— y concesiones comunes, limitadas a 25 años.

Es obvio que, desde el punto de vista de la titularidad de un derecho, el hecho de que esta titularidad sea indefinida hace una diferencia. Esto, porque la característica de infinitud es un privilegio propio del derecho de propiedad, no de los regímenes de concesiones. Por esto las concesiones televisivas que aquí se han denominado “excepcionales” son una forma de privilegio. Como sabemos, los principios que subyacen al libre

²¹ Véase sección 2.4.1.

mercado sugieren mirar con desconfianza los privilegios concedidos a los agentes económicos. De esto surge una pregunta ineludible: ¿cuál es el derecho adquirido de las concesiones televisivas “excepcionales”, que debe ser respetado a la hora de la digitalización?

2.1.2. Concesiones y eficiencia

El derecho que tienen es la posibilidad asegurada en el tiempo de seguir ejerciendo su concesión, esto es, la posibilidad de seguir transmitiendo una señal televisiva de libre recepción. Sobre esta posibilidad, las concesionarias tienen un derecho de propiedad que, como tal, está amparado constitucionalmente. Esto debe respetarse: deben poder seguir transmitiendo una señal abierta, cualquiera sea el rumbo que tome el desarrollo tecnológico.

En general, las concesiones son autorizaciones de uso o de operación sobre un recurso respecto del cual no se han establecido derechos de propiedad, como, por ejemplo, las playas de mar, las calles o el espectro radioeléctrico. Al conceder, sin embargo, una concesión sobre ese recurso, se constituye un derecho de propiedad: el derecho a la propiedad de la concesión, entendida como un “bien incorporal”, para usar las palabras de la Constitución (art. 19, n. 24). Hasta ahí llega el derecho de propiedad, ya que no se extiende al recurso concesionado. Si se extendiera, no habría necesidad de montar un régimen concesional: bastaría con el derecho de propiedad. Esto se ha entendido así desde antiguo en nuestro derecho. Por ejemplo, así lo entiende hace siglo y medio el Código Civil:

Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad nacional, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.

Abandonadas las obras, o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo por el ministerio de la ley al uso y goce privativo del Estado, o al uso y goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana.

Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por el Estado [art. 602].

Lo mismo ha entendido desde hace tiempo también nuestro derecho administrativo:

El concesionario adquiere, a virtud del acto de la concesión, la propiedad del derecho o permiso de ocupación, sin relación al suelo en que esté radicado, pero limitado al mismo tiempo, por la propia autoridad concedente, al uso y goce que aquél pueda hacer de las obras que construya con ese permiso en sitios de propiedad nacional y de acuerdo con los fines de la concesión²².

Y lo mismo entiende la doctrina más contemporánea:

En los límites entre el derecho público y el derecho privado debe también mencionarse la concesión de derechos administrativos, sobre los que recae una especie de propiedad. Las concesiones son actos de autoridad que permiten al concesionario explotar, bajo ciertas condiciones, un bien nacional o un determinado servicio de utilidad pública. Naturalmente, la concesión no otorga propiedad directa al concesionario sobre los bienes que la componen (muchos de ellos, son bienes nacionales). *Es una propiedad sobre derechos y no sobre bienes corporales*²³.

Todo esto significa que las concesiones televisivas excepcionales no dan ningún derecho de propiedad sobre el espectro radioeléctrico (el bien “corporal” de la concesión). Tampoco, obviamente, lo dan las concesiones televisivas sujetas al régimen común. La única propiedad que hay envuelta es sobre la concesión (el bien “incorporal”). Este derecho les permite utilizar el espectro necesario para transmitir una señal de libre recepción, cual es el fin de la concesión. La única diferencia entre los dos tipos de concesiones televisivas que tenemos en Chile es que, en el caso de las excepcionales, este derecho está garantizado sin límite de tiempo. En cambio, en el caso de las concesiones comunes, este derecho está limitado a 25 años. Ninguna de estas dos concesiones, conviene repetirlo, da derecho de propiedad a sus titulares sobre el espectro radioeléctrico a través del cual la concesión se ejerce.

A la luz de lo anterior, es errado afirmar, como parece haberse oído alguna vez en el debate en curso, que las concesiones en vigor darían derecho a sus titulares a los 6 MHz que hoy usan para transmitir. Ni las concesiones excepcionales (ni siquiera las “súper excepcionales”), ni las comunes otorgan un derecho semejante. El único derecho que otorgan, otra

²² En Varas C., Guillermo: *Derecho Administrativo*, 1948, pp. 292-294.

²³ Tapia, Mauricio: *Código Civil 1855-2005. Evolución y Perspectivas*, 2005, p. 161. Énfasis agregado.

vez, es a transmitir una señal abierta, con total independencia del hecho de que esto se haga usando 6 MHz, 3 MHz o 1 MHz²⁴.

Si el estado de la tecnología exige 6 Mhz para ejercer la concesión, deben usarse estos 6 MHz. Pero si la tecnología evoluciona y permite ejercer la concesión usando menos espectro, la Subtel, que es la autoridad a cargo de “administrar y controlar el espectro radioeléctrico”, es competente para modificar el ancho de banda²⁵. En la medida en que les permita a los concesionarios seguir cumpliendo el fin de su concesión, esto es, transmitir una señal televisiva abierta, estos concesionarios no podrían oponerse a la decisión administrativa de reducir el ancho de banda, pues no tienen propiedad sobre el espectro. Sí la tienen, sabemos, sobre la concesión, lo que debe ser respetado por la autoridad administrativa. ¿Cómo? Permitiéndoles seguir emitiendo la señal abierta a que tienen derecho hoy y asignándoles, consecuentemente, el espectro radioeléctrico que sea tecnológicamente necesario para hacerlo. En el caso de las concesiones sometidas al régimen común y general, este respeto debe mantenerse, en principio, por el tiempo que falte para que la concesión caduque. En el caso de las concesiones excepcionales, debe mantenerse indefinidamente.

Junto a estas consideraciones jurídicas, hay también consideraciones de orden económico asociadas a la conveniencia de maximizar la eficiencia con que se asignan los recursos. Lo cual significa que si se produce un cambio tecnológico que permita maximizar el uso de un recurso como el espectro, sin violar derechos adquiridos, la autoridad debería tratar de aprovecharlo. Esto porque permite liberar espectro, que puede ser luego reasignado entre quienes lo valoren más.

El actual régimen de concesiones televisivas VHF es bastante refractario a estas consideraciones. Según se vio más arriba, el 42,1% de estas concesiones son excepcionales. Esto significa que una parte del espectro radioeléctrico —el recurso sobre el que estas concesiones recaen— está

²⁴ Si se trata de 6 MHz o de 1 MHz, es una cuestión propia de las normas administrativas. Ni la Constitución ni las leyes hablan de ancho de banda alguno. Ésta es una cuestión puramente administrativa. Las dos normas que hablan de esto son el Plan Nacional de Uso del Espectro Radioeléctrico y el Plan de Radiodifusión Televisiva. Este último señala: “Canal de televisión. Parte del espectro radioeléctrico que se destina a la utilización por parte de una estación de radiodifusión televisiva, cuya anchura asignada es de 6 MHz” (art. 3, d). Sobre estas normas administrativas se vuelve al final.

²⁵ La competencia de la Subtel en la administración del espectro radioeléctrico está establecida en el artículo 6 (f) del Decreto-Ley 1.762 de 1977. A propósito de esta administración el Plan de Radiodifusión Televisiva subraya la “necesidad de introducir un ordenamiento que permita la utilización racional y eficiente de las bandas VHF y UHF atribuidas al Servicio de Radiodifusión Televisiva”.

“casado” irremediablemente con ellas, es decir, no se va a poder reasignar. ¿Cuánto es este espectro casado? El que sea estrictamente necesario para que las concesiones puedan ser ejercidas. Esta interpretación parece ser la única que permitiría aprovechar la digitalización para acercar el régimen concesional televisivo a ciertos principios que, según la jurisprudencia antimonopolios, subyacen a los mercados competitivos:

En principio, y desde el punto de vista de la libre competencia, puede sostenerse que el Estado y sus organismos, cada vez que es preciso cerrar o restringir el acceso a una actividad económica por razones técnicas, de eficiencia económica, de seguridad, de resguardo del bien común o de otro orden semejante, deben llamar a licitación pública para que se presenten a ella todos los que se interesen por desarrollar esa actividad, sin privilegios de ninguna especie ni discriminaciones de ninguna naturaleza, debiendo elegirse a quienes ofrezcan las mejores o más convenientes condiciones para la colectividad²⁶.

Sería, además, una interpretación que conduce a un cambio eficiente en términos paretianos, ya que habría un aumento del bienestar general al poder disponerse de más espectro, sin que nadie vea menoscabada su posición original (todos los canales quedarían en la misma posición que tenían: autorizados para transmitir una señal televisiva de libre recepción).

2.2. Propuestas

¿Cómo transitar, entonces, hacia la digitalización de la TV abierta en Chile? A mi juicio, los objetivos que deben guiar a la autoridad en este proceso son maximizar la eficiencia espectral, facilitar la entrada de nuevos operadores y establecer condiciones lo más parejas posibles.

Estos objetivos suponen, en primer lugar, no imponer la televisión digital de alta definición, pues ésta requiere el mismo espectro que los canales actualmente usan. La alta definición no permite ganancia espectral y, de imponerse, perpetuaría el régimen concesional diferenciado que ha caracterizado a la televisión abierta, perpetuando y profundizando la situación privilegiada de las concesiones excepcionales. Sin desconocer el derecho adquirido que éstas tienen a transmitir una señal televisiva abierta, la digitalización de la televisión debería aprovecharse como una oportunidad para

²⁶ Resolución N° 306, de 17 de enero de 1989 de la Comisión Resolutiva, 1989, sección 6.

tener un régimen regulatorio más parejo y menos discriminatorio, en consonancia con la jurisprudencia antimonopolio y la práctica regulatoria que se ha venido desarrollando en torno a las telecomunicaciones. La obligatoriedad de televisión digital de alta definición, por tanto, debe ser descartada desde el principio. No quiero decir con esto que la alta definición deba prohibirse, sino, simplemente, que no se obligue a ella. Que se permita, por supuesto, pero que no sea obligatoria.

Una vez descartada la alta definición obligatoria, la autoridad debería establecer la *multiplexión* de las actuales concesiones. Como se señaló al inicio, la *multiplexión* es una técnica que posibilita la transmisión de más de una señal a través de un solo canal de comunicación, por lo que permite maximizar la eficiencia de los anchos de banda. Así, mediante ella, entre tres y cinco de las actuales señales televisivas podrán transmitirse por el mismo ancho de banda que hoy usan individualmente. En otras palabras, con la *multiplexión* la cantidad de espectro radioeléctrico disponible puede aumentarse entre tres y cinco veces, ya sea para nuevos canales, para otras aplicaciones inalámbricas o para ambas cosas simultáneamente. Por ejemplo, en la banda VHF en Santiago, los 42 MHz que hoy albergan a las siete señales abiertas podrían reducirse a menos de 12 MHz, reduciendo proporcionalmente la cantidad de espectro “casado” indefinidamente con las concesiones excepcionales.

Las señales televisivas así *multiplexadas* tendrán una calidad normal de imagen y sonido, que es menor que la de alta definición, pero, en todo caso, mayor que la de las señales analógicas que recibimos hoy.

De este modo, para introducir la televisión digital en Chile, todas las concesiones de televisión vigentes, tanto excepcionales como comunes, en la banda VHF y UHF, deberían ser *multiplexadas*. En lo posible, habría que tratar de organizar *multiplexes* entre concesionarias con igual tipo de concesión: las excepcionales con sus pares, y las comunes con los suyos. Las concesiones excepcionales mantendrán este carácter en la señal que tengan en el *multiplex*. Es decir, seguirán en él con su derecho indefinido en el tiempo a transmitir una señal abierta de televisión. Las concesiones comunes, por su parte, seguirán con su derecho en el *multiplex* por, en principio, el tiempo que les reste de concesión.

Tenemos, entonces, a las actuales concesiones operando todas en *multiplex*. Si el asunto se dejara hasta aquí, no habría posibilidad de que sus titulares transmitieran individualmente televisión digital de alta definición, ni más de una señal digital de calidad estándar, ni las demás aplicacio-

nes que esta tecnología permite. Esto, pues el ancho de banda que corresponde a cada una en el *multiplex* no es suficiente. No parece razonable, por tanto, dejar el asunto hasta aquí, pues así como no es conveniente imponer la alta definición, tampoco lo es prohibirla. Hay que dar un nuevo paso: posibilitar que las concesionarias opten voluntariamente por la alta definición y por las demás aplicaciones. ¿Cómo? Ofreciendo espectro, típicamente nuevas frecuencias de 6 MHz, a las concesionarias existentes y a nuevos operadores. El espectro liberado gracias a la digitalización en *multiplexes* que aquí se propone como primer paso permitiría ofrecerlo con toda tranquilidad.

Para esta oferta de espectro habría que separar las concesionarias excepcionales de las comunes. Las excepcionales podrían optar a este nuevo espectro, pero siempre y cuando renuncien a su concesión excepcional. La decisión está en el titular de la concesión excepcional: o se queda en el *multiplex* con su derecho indefinido en el tiempo, u opta por el nuevo espectro para ofrecer alta definición y las demás aplicaciones, renunciando a su concesión excepcional en el *multiplex*. Si las concesionarias excepcionales ejercen esta opción, su nueva concesión quedará sujeta al régimen común y general: el privilegio no se traspa a ella, ya que sólo es válido para el *multiplex*. Por su parte, el caso de los titulares de concesiones comunes que opten por este espectro, abandonando el *multiplex*, es más simple: esta nueva concesión seguirá sometida al régimen común y general. Este mecanismo de renuncia voluntaria al estatuto privilegiado de las concesiones excepcionales, a cambio de nuevo espectro, constituye a mi juicio la oportunidad de aprovechar la digitalización para introducir al régimen regulatorio de la televisión normas parejas y no discriminatorias, disminuyendo, y no agravando, el carácter excepcional que lo ha caracterizado históricamente.

El plazo por el que se otorguen las nuevas concesiones para quienes abandonen los *multiplexes* puede discutirse. Las que se otorguen a los antiguos titulares de concesiones excepcionales podría ser, en principio, por 25 años. Las que se otorguen a los titulares de concesiones comunes podrían ser, en principio también, por el tiempo que les reste para terminar sus concesiones primitivas. Esto, sin embargo, volvería a generar un régimen concesional diferenciado en la televisión, pues las antiguas concesiones excepcionales partirían desde cero, pero no las otras. Tal vez, y pensando en generar incentivos, todas las que opten por dejar el *multiplex* podrían partir de cero. Ahora bien, si este primer plazo que se fije a partir de cero es de 25 años o no, es algo que también podría discutirse.

Además, la oferta de este nuevo espectro debería, siguiendo la práctica regulatoria de las telecomunicaciones, incentivar la entrada de nuevos operadores, de tal suerte de tener en el futuro nuevos canales, formados, quizás, por empresas de telecomunicaciones o en consorcio con ellas, u otras formas de asociación. Esto, pues la tecnología abre la posibilidad de nuevos modelos de negocios. La televisión móvil y la portátil figuran entre estas nuevas posibilidades. Las empresas de telefonía celular, por ejemplo, podrían interesarse en esto último²⁷. Asimismo, la oferta de espectro debería hacerse bajo condiciones competitivas. Por ejemplo, ofreciendo menos concesiones que interesados o, idealmente, licitando las concesiones al mejor postor²⁸.

2.3. El estándar técnico

En un sentido importante, el camino regulatorio que este artículo propone es independiente del estándar técnico que se adopte, según lo anunció la Subtel, a fines de 2006. Con los tres estándares más relevantes (el norteamericano ATSC, el europeo DVB-T, el japonés ISDB o, quizás, el chino DMB-T) se puede hacer la transición que aquí se propone. Esto, básicamente, porque los tres permiten *multiplexar*. Además, los tres pueden operar con anchos de banda de 6 MHz, los tres ofrecen alguna posibilidad de alta definición, los tres alguna forma de interactividad y con los tres se pueden seguir usando los televisores que hoy tenemos, los cuales sólo necesitan un *set top box*.

La decisión del estándar técnico, en consecuencia, no está condicionada por la forma de transitar a la televisión digital que aquí se propone: los tres sirven. La decisión por uno de ellos debería estar condicionada por otras consideraciones como, por ejemplo, el costo de los *set top box*, las condiciones geográficas del país, la mayor potencialidad de aplicaciones interactivas (¿será posible en el futuro masificar la banda ancha mediante la radiodifusión televisiva?) y la factibilidad de recepción móvil y portátil. Esto

²⁷ Al respecto, ver http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=E1_VPVGGVR

²⁸ El espectro es un recurso valioso y parece que va a seguir siéndolo en el futuro, por el carácter masivo de las aplicaciones inalámbricas. Por la forma en que se concesiona (mediante concursos de belleza y sólo en un caso muy excepcional por licitación) es difícil saber cuánto vale el espectro en Chile. Pero algo vale. Por ejemplo, hace poco tiempo Smartcom se adjudicó la licitación de Movistar por concesiones de telefonía móvil sobre 25 MHz en la banda de los 800 MHz, en una suma cercana a los 50 millones de dólares. Ver <http://www.fne.cl/fne/Actualidad.nsf/0/d0065cf2be4a197c8425715e00514623?OpenDocument>

último me parece especialmente relevante. La recepción móvil alude a la posibilidad, por ejemplo, de enchufar a la batería del auto el televisor de la casa y verlo en movimiento. La recepción portátil se refiere a la posibilidad de recibir televisión en dispositivos propiamente portátiles y personales, como teléfonos celulares avanzados y otros *handsets*. La importancia de la movilidad y portabilidad resulta evidente al considerar la explosiva masificación de la telefonía celular en Chile y en el hecho, asociado a ella, de que la telecomunicación portátil se ha transformado en algo cotidiano.

2.4. Potestades del derecho

Dos potestades normativas del derecho chileno deben ponerse en movimiento para la digitalización: la legislativa y la administrativa. Una tercera, la constituyente, puede ponerse en movimiento, pero no es indispensable. Parto por ésta última.

2.4.1. Potestad constituyente

Como se argumentó más arriba, la tecnología digital y el fenómeno de convergencia que se deriva de ella ponen en jaque a un regulador como el CNTV. Sería espléndido aprovechar la coyuntura de la digitalización para derogarlo. Esto no significaría ausencia total de control sobre los contenidos de la programación, sino que este control se radicaría en los tribunales de justicia, tal como hoy ocurre con el control de los contenidos de todos los demás medios de comunicación y de telecomunicaciones, incluida internet. Esto conllevaría, además, la posibilidad de que los contenidos prohibidos en televisión, hoy fijados y sancionados por el CNTV, sean definidos por la ley. Hacer esto, en fin, sería obedecer una exigencia del ideal del Estado de Derecho, en el sentido de que las limitaciones a una garantía constitucional (la libertad de expresión, en este caso) sean definidas por ley, no por normas de inferior jerarquía.

Las otras funciones del CNTV, otorgar las concesiones y subsidiar la industria, podrían ser traspasadas a otros órganos. Hoy, en los hechos, las concesiones son otorgadas por la Subtel, que hace toda la evaluación “técnica” del proyecto. El CNTV cumple una mera formalidad. En los hechos, el CNTV no rechaza una concesión con el visto bueno de la Subtel. Eliminado el CNTV, la Subtel podría asumir formalmente esta tarea.

Y queda la tarea de subsidio. Como se vio más arriba, el CNTV subsidia a la industria para aumentar la cobertura y fomentar mejores contenidos televisivos²⁹. Pues bien, eliminado el CNTV, el subsidio a la cobertura televisiva podría pasar al “Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones”, que administra la Subtel y tiene exactamente la misma lógica. El fomento de mejores contenidos, por su parte, debería pasar al “Fondo de Fomento Audiovisual”, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Esto, incluso, permitiría aumentar los dineros que se destinan cada año a este fin, ya que se podría suplementarlos con lo que hoy se gasta en el funcionamiento del CNTV³⁰.

En definitiva, la digitalización es una oportunidad espléndida para mejorar el marco regulatorio de la televisión. Esta mejora implica acercarla más a la regulación general de las telecomunicaciones, adaptándola mejor a un futuro convergente. Un paso para esto es eliminar al CNTV, reasignando sus funciones a órganos que, como los tribunales, la Subtel y el Consejo de la Cultura, ya existen. Esta eliminación, sin embargo, exige reforma constitucional, pues la Constitución de 1980 dio jerarquía constitucional al CNTV (art. 19 n. 12).

No se le escapa a esta propuesta, sin embargo, el hecho de que poner en movimiento la potestad constituyente puede ser muy difícil. Sería correcto y económico eliminar el CNTV, pero esto no debería entorpecer el proceso de adopción de la televisión digital en Chile, que se puede hacer sin modificar la Constitución.

2.4.2. Potestad legislativa

Pero no se puede hacer sin poner en movimiento la potestad legislativa, sin modificar la ley. Hay una modificación que parece ineludible: el art. 15 de la Ley 19.131, la Ley de Televisión vigente. Esto, porque al prohibir la titularidad de dos concesiones televisivas en la misma “zona de servicios” impide el *simulcasting*, que es la transmisión simultánea de una señal analógica y una digital durante el período en que la población adapta sus receptores. Dice su inciso final:

²⁹ Véase sección 1.6 de este artículo.

³⁰ De acuerdo a la Ley de Presupuestos de este año, de los \$ 2.367.673.000 destinados al CNTV (en los que se comprenden los montos para subsidio), \$ 990.934.000 se consumen en la operación del organismo. No tengo dudas de que serían mucho mejor aprovechados en fondos concursables para una programación más interesante.

No podrá adjudicarse concesión nueva alguna a la concesionaria... a la persona jurídica que sea titular de una concesión VHF o que controle o administre a otra concesionaria de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción VHF, en la misma zona de servicios del país.

Tener un adecuado período de *simulcasting* parece necesario y razonable, por lo que indiscutiblemente hay que modificar este artículo.

Ya que la potestad legislativa tiene que ponerse necesariamente en movimiento por ese artículo, sería conveniente aprovechar el impulso y definir por ley los rasgos generales de la propuesta que este artículo hace para el régimen de concesiones de la televisión digital. El mecanismo de opción que aquí se propone para las concesiones excepcionales, en el sentido de permanecer como tales con una señal en *multiplex* o aspirar a una concesión por más espectro, pero sujeta a las normas comunes, debería figurar en la ley.

La ley también debería hacer alguna referencia general al *multiplex*, pues su forma de operar exige un cierto grado de acuerdo entre las distintas concesionarias que lo comparten. Esto se debe a que cada concesionaria, con su propio canal, debe compartir un mismo transmisor con otras tres o cuatro, algunas de las cuales serán sus principales competidoras. El hecho de que por cada transmisor salgan simultáneamente las cuatro señales individuales debería facilitar una operación conjunta sin mayores roces ni interferencias. Por otra parte, y a modo de compensación, operar en *multiplex* debería significar un ahorro para las concesionarias, pues ahora los costos de la red también se pueden compartir.

Con todo, el *multiplex* puede significarles costos de transacción a las concesionarias que la regulación no debería ignorar. Por esto, el Estado debería proveer un mecanismo fácil y expedito de solución de controversias. Ideal sería que se trate del mismo mecanismo que hoy se planea introducir en la regulación general de telecomunicaciones. Los rasgos generales del nuevo régimen de concesiones, en consecuencia, deberían estar mencionados por la legislación³¹.

³¹ El acuerdo mínimo entre concesionarias que exige la operación en *multiplex* se vincula a la cuestión problemática más general del derecho conocida como “contratación forzosa”. El Código Civil tiene dos ejemplos: la caución de conservación y restitución de la cosa fructuaria (art. 775) y la caución que deben rendir tutores y curadores (art. 374). Hay otros casos, como la exigencia de contratar seguros y garantías. Al respecto, véase López Santa María: *Los Contratos. Parte General*, 2005, Tomo I, pp. 175-188.

Al discutir todo esto, sería también interesante repensar la legislación que impone a las concesionarias la transmisión gratuita de la Franja Electoral. Quizás es tiempo de que ella se asemeje más a la propaganda electoral que se hace por la radio y por la prensa, con subsidio fiscal a los candidatos para que contraten con los medios la difusión de su propaganda. Valdría la pena revisar estas normas, que también son testimonio de lo excepcional que ha sido nuestra regulación televisiva. ¿Por qué el Estado impone la franja a todas las concesionarias televisivas y no a las radios, que también usan espectro? ¿Por qué el Estado impone a los demás canales una franja si hay un canal público —TVN— de cobertura nacional?

A propósito de TVN. Éste parece ser el canal peor parado para enfrentar la digitalización y los nuevos modelos de negocios que ofrece. El art. 2 de la Ley 19.132, su ley orgánica, dispone:

Su objeto es establecer, operar y explotar servicios de televisión.

En general, podrá realizar todas las actividades propias de una concesionaria de servicios de televisión constituida como persona jurídica de derecho privado, con iguales derechos, obligaciones y limitaciones.

Interpretadas restrictivamente, como tiene que interpretarse el derecho público, estas normas limitan el objeto corporativo de TVN a la radiodifusión televisiva de libre recepción. El art. 22 de la ley, por su parte, complementa esta limitación restringiendo la capacidad de asociación de TVN:

La empresa sólo podrá constituir o formar parte de sociedades cuyo objeto complemente su actividad y cuya existencia sea estrictamente necesaria para el debido desarrollo de las actividades de la Corporación. El acuerdo pertinente deberá contar con el voto conforme de no menos de 5 directores en ejercicio.

La digitalización, sabemos, permite también ofrecer señales de pago y otras aplicaciones. ¿Podrá TVN ofrecerlas? Si se desarrollan negocios conjuntos entre telefónicas móviles y canales de televisión, ¿queremos que TVN participe? ¿Queremos que el Estado, a través de TVN, vuelva a ofrecer telefonía? Sería interesante discutir esto también a propósito de la digitalización. Y esto es legislativo.

2.4.3. Potestad administrativa

Para terminar, la potestad administrativa. Así como la legislativa, esta potestad también deberá ponerse en movimiento para la digitalización. Será necesario modificar, al menos, dos decretos supremos, con los detalles más técnicos de la *multiplexión* y del uso del espectro radioeléctrico³². Estos decretos son:

- Decreto 71 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 1989, con el Plan de Radiodifusión Televisiva.
- Decreto 127 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 2006, que Aprueba Plan General de Uso del Espectro Radioeléctrico³³.

3. Conclusión

A la luz de la historia de la regulación televisiva en Chile que este texto describe, y con el propósito de maximizar un uso eficiente del espectro radioeléctrico, cinco son los pasos que la autoridad debe dar para digitalizar la televisión en Chile:

1. reconocer y hacerse cargo del régimen de concesiones televisivas diferenciado que existe en Chile;
2. reconocer que el derecho adquirido de las actuales concesionarias —excepcionales y sujetas al régimen común y general— es a transmitir una señal televisiva de libre recepción, no a un determinado ancho de banda;
3. descartar la imposición de televisión digital de alta definición (HDTV);
4. disponer *multiplexes* para las concesiones, manteniendo en ellas las condiciones que hoy tienen las concesiones vigentes, y
5. ofrecer espectro para HDTV y otras aplicaciones. Todas las concesionarias actuales pueden optar a este nuevo espectro, pero las ex-

³² Véase nota 24.

³³ El “Plan de Radiodifusión Televisiva” está en http://www.subtel.cl/docsubtel/detalle_documento.jsp?id_dofic=4137&mv=1&tipoDoc=Decreto&numeroD=&annoD=&tipoFechaDoc=null&fechaDoc=&palabraClave=plan+radiodifusion+televisiva

El Plan de Uso del Espectro Radioeléctrico está en http://www.subtel.cl/pls/portal30/docs/Folder/wsубtel_сontenidos_sіtio/subtel/marcoregulatorio/especradioelec/planusoere/decreto_127_032006.pdf

cepcionales sólo pueden hacerlo renunciando a sus concesiones excepcionales. Si optan por este espectro, las nuevas concesiones sobre éste estarán sometidas al régimen común y general.

Para dar estos cinco pasos, hay que poner en movimiento dos potestades normativas: la legislativa y la administrativa. La primera debe usarse para eliminar la barrera que al *simulcasting* hoy levanta el artículo 15 de la Ley de Televisión vigente. Ya que hacer esto es necesario, debería aprovecharse el impulso para establecer en la ley los rasgos generales de la propuesta que aquí se hace: una referencia a la *multiplexión*, otra a la posibilidad de opción por más espectro, renunciando al carácter excepcional de las concesiones vigentes; otra referencia a un mecanismo de solución de controversias, y, quizás, otras al papel de TVN y a la Franja Electoral en la era digital. Los detalles de estas referencias legislativas generales deberán afinarse mediante el ejercicio de la potestad administrativa.

Para aprovechar al máximo las oportunidades que brinda la digitalización, sin embargo, se podría activar también la potestad constituyente a fin de eliminar el CNTV y de someter la televisión a las mismas reglas a que están sometidas la radio y, en general, las comunicaciones electrónicas. El fenómeno de convergencia que experimentan estas comunicaciones sugiere apuntar en este sentido, y sería ideal hacerlo cuanto antes. Pero, a diferencia del ejercicio de las dos potestades normativas apuntadas más arriba, que es necesario, el ejercicio de la potestad constituyente es eventual: la transición que este artículo propone puede llevarse a cabo sin modificar la Constitución.

ANEXO

Listado completo de concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción otorgadas al 19/06/2006, en las bandas VHF y UHF, con indicación de sus titulares y características. Fuente: Consejo Nacional de Televisión.

DETALLE DE CONCESIONES BANDA VHF. AL 19.06.2006

Concesionarios	A Total de localidades	B Legales indefinidas	C Indefinidas	D 25 años	Totales
A & F Broadcast System Limitada	1			1	1
A.M.A. T.V. Producciones Limitada	1			1	1
Arcaya y Arcaya Producciones Limitada	1			1	1
Ávila y Ávila Comunicaciones Limitada	1			1	1
Blanca Atenas y Compañía Limitada	1			1	1
Canal Dos S.A.	1			1	1
Club Deportivo Pesquera Playa Blanca	1			1	1
Compañía Chilena de Televisión S.A.	21		15	6	21
Comunicaciones del Sur Limitada	1			1	1
Comunicaciones Salto del Soldado Ltda.	1			1	1
Comunicaciones Televisión y Publicidad Publiciti Kosky Limitada	1			1	1
Corporación de Televisión de la Universidad Católica de Valparaíso	6	5		1	6
Edwin Holvoet y Compañía Limitada	2			2	2
Fernando Goncalves Bustamante Comunicaciones E.I.R.L.	1			1	1
Hugo Quiroga e Hijo Limitada	1			1	1
I. Municipalidad de Andacollo	1			1	1
I. Municipalidad de Castro	1			1	1
I. Municipalidad de Diego de Almagro	1			1	1
I. Municipalidad de Isla de Pascua	2			2	2
I. Municipalidad de los Sauces	1			1	1
I. Municipalidad de Mejillones	1			1	1
I. Municipalidad de Saavedra	1			1	1
Integral Medios Limitada	2			2	2
Inversiones Alfa Tres S.A.	8			8	8
Inversiones Radio Cosmos Limitada	1			1	1
Mansilla B. Claudio Marcelo E.I.R.L.	2			2	2
Obispado de Valdivia	1			1	1
Productora de Televisión Osorno Limitada	1			1	1
R.D.T. Sociedad Anónima	5		1	4	5
Radio Difusión el Mundo Abasolo Ltda.	1			1	1
Red Televisiva Megavisión S.A.	81		20	61	81
Sanhueza Hermanos Limitada	1			1	1
Sociedad Comercial de Comunicaciones y Producción Crisarlu Limitada	1			1	1
Sociedad Comercial Nohé limitada	1			1	1
Sociedad de Comunicaciones Jorcy Limitada	1			1	1

(continúa)

Sociedad de Desarrollo Creativo y Cultural Limitada	1			1	1
Sociedad de Radiodifusión Cordillera FM Limitada	2			2	2
Sociedad de Televisión y Radiodifusión S.A.	1			1	1
Sociedad Difusora de Radio y Televisión San Antonio Limitada	2			2	2
Sociedad Televisiva Magic Touch Limitada	1			1	1
Televisión Contivisión Limitada	1			1	1
Televisión de la Patagonia I T V Limitada	1			1	1
Televisión Nacional de Chile	199	120		79	199
Thema Limitada	1			1	1
Truth in Communications S.A.	2			2	2
Universidad Católica de Chile Corporación de Televisión	173	49	3	121	173
Universidad de Chile (Red de Televisión Chilevisión S.A.)	30	25	2	3	30
Universidad de Concepción	1			1	1
Titulares de Concesión (48)					
Totales	570	199	41	330	570

A = Total base de datos

B = Otorgadas por Ley antes de 1989 (Ley N° 17.377 y anteriores desde 1959)

C = Otorgadas desde el año 1989 hasta abril de 1992 (Ley N° 18.838 que crea el CNTV)

D = Otorgadas después de abril de 1992 (Ley N° 19.131 modificatoria)

DETALLE DE CONCESIONES BANDA UHF. AL 19.06.2006.

Concesionarios	Total de localidades	25 años	Totales
ABT Canal 22 Limitada	1	1	1
Blanca Atenas y Compañía Limitada	1	1	1
Corporación Iglesia de los Adventistas del Séptimo Día	5	5	5
Corporación Municipal de Desarrollo Social de Iquique (CORMUDES)	1	1	1
Integration Communications in Chile S.A.	4	4	4
Radio y Televisión de Casablanca Limitada	1	1	1
Sociedad de Difusión y Publicidad Vida Abundante Limitada	1	1	1
Sociedad de Radio Difusión y Televisión Bienvenida Limitada	1	1	1
Sociedad Educacional Darío Salas Limitada	1	1	1
T V N Enlace Chile S.A.	1	1	1
Televisión América S.A.	1	1	1
Universidad de Artes, Ciencias y Comunicación	1	1	1
Totales	19	19	19

Titulares de concesión: (12)

REFERENCIAS

- Comisión Resolutiva (antimonoplios): Resolución N° 306, de 17 de enero de 1989. En *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo LXXXVI (1989), N° 1 (enero-abril), Sección 6.
- Consejo Nacional de Televisión: “Transición a la Televisión Digital en Estados Unidos y Gran Bretaña: Claves de Política Pública para un Proceso de Convergencia”, 1998. Disponible en <http://www.cntv.cl>
- Consejo Nacional de Televisión y Subsecretaría de Telecomunicaciones: “Propuesta de un Marco Normativo para la Introducción de la Televisión Digital Terrestre en Chile”, 2000, disponible en <http://www.cntv.cl>
- Consejo Nacional de Televisión: “Situación de la Televisión Digital en el Mundo e Implicancia en Chile”, 2006. Disponible en http://www.cntv.cl/medios/Publicaciones/TVDigitalmundo052006_DEFINITIVO.pdf
- Corte de Apelaciones: Fallo rol 2653-93, del 14/10/93.
- Corte Suprema: Fallo rol 21977, del 04/11/93.
- Godoy, Sergio: “Desafíos Regulatorios para la Adopción de la Televisión Digital Terrestre en Chile”, 2006. En http://www.puc.cl/fcom/p4_fcom/site/artic/20060503/asocfile/ASOCFILE220060503181838.pdf
- Gutiérrez, Jimena: “Televisión Digital”. En *Revista Chilena de Derecho Informático* N° 3, diciembre 2003, en http://www.derechoinformatico.uchile.cl/CDA/der_informatico_complex/0,1491,SCID%253D14407%2526ISID%253D507,00.html
- Hamilton, Juan: “Comentario”. En Juan Carlos Altamirano *et al.*, *Televisión en Chile: Un Desafío Nacional*. Santiago: CED-CENECA, 1987.
- Hurtado, María de la Luz: *Historia de la TV en Chile (1958-1973)*. Santiago: Documentos-CENECA, 1989.
- Lasagni, María Cristina, Paula Edwards y Josiane Bonnefoy: *La Radio. Historia, Modelos y Perspectivas* Santiago: CENECA, 1988.
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: Plan de Radiodifusión Televisiva. En Decreto 71 de 1989. Disponible en http://www.subtel.cl/docsubtel/detalle_documento.jsp?id_dofic=4137&mv=1&tipoDoc=Decreto&numeroD=&annoD=&tipoFechaDoc=null&fechaDoc=&palabraClave=plan+radiodifusion+televisiva
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: El Plan de Uso del Espectro Radioeléctrico. En Decreto 127 de 2006. Disponible en http://www.subtel.cl/pls/portal30/docs/folder/wsubtel_contenidos_sitio/subtel/marcoregulatorio/especcradioelec/planusoere/decreto_127_032006.pdf
- Morel, Consuelo, Isabel Zegers e Ignacio Vicuña: *Historia de la Radio en Chile*. Santiago: EAC-UC, 1974.
- Munizaga, Giselle: *Marco Jurídico Legal del Medio Televisivo en Chile*. Santiago: CENECA, 1981.
- Sierra, Lucas: “The Development of Law Governing Television Broadcasting in Chile, 1958-2000”. Ph. D. thesis, University of Cambridge, 2001.
- Tapia, Mauricio *Código Civil 1855-2005. Evolución y Perspectivas*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2005.

Tribunal Constitucional: Fallo rol 33, del 24/09/85.

Tribunal Constitucional: Fallo rol 56 de 09/08/88, está disponible en http://www.tribunalconstitucional.cl/roles/rol_n56.html

Tribunal Constitucional: Fallo rol 176, del 30/01/94.

Varas C., Guillermo: *Derecho Administrativo*. Santiago, Editorial Nascimento, 2ª ed., 1948.

The Economist. http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=E1_vpvggvr

López Santa María: *Los Contratos. Parte General*. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 4ª ed., 2005. □

UNA EVALUACIÓN SOCIAL DE LA INTRODUCCIÓN DE LA TELEFONÍA IP SOBRE BANDA ANCHA

**Alexander Galetovic
y Ricardo Sanhueza**

Este trabajo estima el cambio del excedente social si se introduce la telefonía IP sobre banda ancha. De un lado, quienes ya tienen una conexión de banda ancha pagarían menos. Del otro lado, la migración de clientes desaprovecharía economías de escala en la telefonía tradicional.

Usando el modelo aplicado en la última fijación tarifaria se concluye que la telefonía IP sobre banda ancha haría caer el bienestar social, pero esta conclusión no es robusta. Si el error de medición del mode-

ALEXANDER GALETOVIC. Profesor de la Universidad de los Andes e Investigador del Centro de Estudios Públicos.

RICARDO SANHUEZA. Profesor de la Universidad de los Andes.

* Este trabajo fue financiado por Telefónica CTC S.A. y forma parte de un proyecto de investigación sobre la economía de las telecomunicaciones bajo el cual Telefónica CTC S.A. renunció a su derecho a revisión. Por lo tanto, las opiniones expresadas son nuestras, y no comprometen a Telefónica CTC S.A. Agradecemos la ayuda que nos prestó Claudio Lorca, quien corrió el modelo tarifario y el de telefonía IP sobre banda ancha; las didácticas exposiciones sobre telefonía IP de Omar Cancino y Luis Vilches; los comentarios de Patricio Cáceres, Ronald Fischer, Andrés Gómez-Lobo, José Tomás Morel, Ricardo Rainieri, Humberto Soto, un árbitro anónimo y los participantes en seminarios en el Centro de Estudios Públicos, Ilades, el Instituto Libertad y Desarrollo, el Centro de Economía Aplicada, la Universidad Católica y el Primer Congreso Iberoamericano de Regulación Económica; y una útil conversación con Alejandro Ulloa. Los datos de costos nos fueron proporcionados por Telefónica CTC S.A.

lo de costos fuera del orden de 10%, no se podrían rechazar la hipótesis nula que uno elija.

Sin embargo, la telefonía IP sobre banda ancha tiene efectos distributivos importantes. Si el 5% del tráfico emigra, los usuarios que permanezcan en la telefonía tradicional deberían pagar US\$1,15 millones más cada mes (\$213 más por línea), mientras que quienes emigren pagarían US\$798.815 menos (\$12.912 menos por línea). Si emigra el 25% del tráfico, estas cifras crecen a, respectivamente, US\$4,77 millones más mensuales (\$976 por línea), mientras que quienes emigren pagarían US\$3,08 millones menos (\$5.226 menos por línea).

1. Introducción

Los cambios tecnológicos permiten prestar servicios telefónicos de voz utilizando las conexiones de banda ancha. Para ello el usuario debe contar con una conexión con un proveedor de Internet, ya sea a través del par de cobre de una línea de teléfono local o bien un cable coaxial. Es por esto que la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) pensó normar el servicio de voz sobre banda ancha. Un nuevo reglamento hubiera definido una concesión de servicio público de telecomunicaciones de voz sobre banda ancha, la que hubiera permitido interconectar a empresas de telefonía IP sobre banda ancha con las redes telefónicas públicas (Subtel, 2004a). Este trabajo evalúa socialmente la introducción de la voz sobre banda ancha.

Generalmente, se suele pensar que su introducción sólo trae beneficios, principalmente por una competencia más intensa y porque se trata de progreso tecnológico. Este trabajo muestra que tal conclusión debe matizarse. Una razón es que la voz sobre banda ancha sigue usando la red de acceso de la telefonía tradicional; en realidad sólo sustituye a la conmutación y transmisión. También es cierto que para prestar servicios de telefonía IP sobre banda ancha es necesario invertir en equipos. Por último, la migración de clientes y tráfico hacia la telefonía IP sobre banda ancha aumenta los costos medios de las empresas telefónicas tradicionales y, con ello, las tarifas que las autofinancian. Así, y aunque esto no forma parte de una evaluación social, a los efectos de eficiencia se les deben agregar otros distributivos: ganan aquellos clientes que emigran a la telefonía IP sobre banda ancha, y pierden quienes permanecen en la compañía tradicional.

Para estudiar los efectos de eficiencia examinamos cómo varía el excedente social neto con la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. Nuestro trabajo es, básicamente, una evaluación social del proyecto introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. Dado el número de minutos de telefonía fija actualmente cursados y de usuarios conectados a la red, calculamos el costo total de cursar esas llamadas por una empresa de telefonía fija eficiente¹. Luego introducimos la telefonía IP sobre banda ancha, y calculamos el costo de cursar esas mismas llamadas, ahora en parte por una red fija eficiente ajustada al menor tráfico y número de líneas activas y, en parte, por la red IP, ambas interconectadas.

Como ya se dijo, mostraremos que el resultado depende de dos efectos contrapuestos. De un lado, la telefonía IP sobre banda ancha beneficia a quienes están dispuestos a pagar por una conexión de banda ancha, porque pueden cambiarse a un proveedor de telefonía IP sobre banda ancha y llamar pagando menos. Del otro lado, sin embargo, la migración de clientes hacia la telefonía IP sobre banda ancha aumenta el costo medio de la telefonía tradicional, porque se desaprovechan economías de escala por la caída del número de líneas activas y del tráfico.

¿Se puede ir más allá y cuantificar ambos efectos? Utilizaremos datos del costo de la telefonía IP sobre banda ancha y de las economías de escala en la red de telefonía tradicional, proporcionados por Telefónica CTC, para hacerlo. Estos ejercicios indican que el bienestar social caerá con la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. Si el 5% del tráfico emigrase hacia la red IP, esta pérdida es del orden de los US\$351.000 mensuales y podría llegar a US\$1,69 millones mensuales si el 25% del tráfico emigrase hacia la telefonía IP sobre banda ancha.

Sin embargo, tal conclusión no es robusta, en el sentido que si el modelo tarifario estuviera sujeto a un pequeño error de medición, del orden del 10%, no se podría rechazar la hipótesis nula de que la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha dejará igual o incluso aumentará el bienestar social. Al mismo tiempo, si la hipótesis nula fuera la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha disminuye el bienestar social, bastaría un pequeño error de medición, de orden de magnitud similar, para que no se pueda rechazar. El punto de fondo es que, en las condiciones actuales, el cambio del bienestar social es incierto.

Lo que sí se puede concluir con razonable confianza es que los efectos distributivos de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha son importantes. *Grosso modo*, ésta implica favorecer a un número pequeño

¹ En el sentido que le da al término la Ley de Telecomunicaciones.

de usuarios quienes, aun antes de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha, están dispuestos a pagar por una conexión de banda ancha; y perjudicar a un número grande de usuarios —aquellos que no emigrarán hacia la telefonía IP sobre banda ancha— por un monto individualmente pequeño. Estimamos que si el 5% del tráfico emigra, los usuarios que permanezcan en la telefonía tradicional deberían pagar US\$1,15 millones más mensuales (\$213 más por línea), mientras que quienes emigren pagarían US\$798.815 menos (\$12.912 menos por línea)². Si emigra el 25% del tráfico, estos montos crecen a, respectivamente, US\$4,77 millones más mensuales (\$976 más por línea), mientras que quienes emigren pagarían US\$3,08 millones menos (\$5.226 menos por línea)³. La pérdida impuesta a cada usuario que permanece en la telefonía fija depende de cuánto tráfico se traslade hacia la telefonía IP sobre banda ancha: mientras mayor sea el traslado, mayor es el aumento del costo medio.

Es importante delimitar el ámbito de nuestro trabajo y los supuestos que haremos en camino hacia nuestros resultados. Para comenzar, se trata de una evaluación social de la introducción de voz *sobre banda ancha*. Supone, por tanto, y valga la redundancia, que la telefonía IP se presta mediante una conexión de banda ancha. Así, la voz del usuario se paquetiza en su hogar, se envía por la red de datos tal como un correo electrónico o una conexión con una página web, y el proveedor del servicio de banda ancha la entrega en el ISP del proveedor de telefonía IP. Más aún, el proveedor de telefonía IP no instala electrónica entre el adaptador telefónico en la casa del usuario (el aparato que transforma la voz en paquetes) y su ISP de telefonía IP. Estos son los servicios que Subtel quiere normar por medio de las Concesiones de Servicio Público de Telecomunicaciones de Voz sobre Banda Ancha.

Para evitar confusiones, es muy importante distinguir la telefonía IP sobre banda ancha de las restantes formas de telefonía IP. La primera es aquella que han adoptado una serie de grandes usuarios tales como bancos o universidades. Estos clientes son servidos por un proveedor de telefonía IP que aprovecha una red de datos y la usa para dar servicio telefónico. De esta forma, el tráfico interno de voz nunca deja esta red privada. El tráfico externo, por su parte, es trasladado por una red privada y el proveedor de telefonía IP lo conmuta y entrega en los PTR de las restantes empresas telefónicas locales, de larga distancia o móviles. Esta forma de telefonía IP

² Todos los montos son sin IVA.

³ Este cálculo supone que el mercado de telefonía IP sobre banda ancha es competitivo. Si no lo fuera, lo reportado corresponde a la suma de la ganancia del consumidor y la renta que obtiene el proveedor de telefonía IP sobre banda ancha.

es irrelevante para evaluar la introducción de la voz sobre banda ancha, porque no compete con ella —los usuarios que optan por este tipo de telefonía no acceden a Internet mediante un ISP proveedor de banda ancha—.

En segundo lugar, las telefónicas locales podrían sustituir sus conmutadores y enlaces de transmisión, los que funcionan con el protocolo TDM, por tecnología IP que paquetiza las llamadas telefónicas y las envía por una red de datos privada y cerrada⁴. Se trata, entonces, de sustituir una tecnología de conmutación y transmisión tradicional por una nueva. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que el tráfico de voz se hace por una red privada y cerrada.

A pesar de que la red tradicional de telefonía pública local se puede reemplazar por una red de datos y los así llamados *soft switches* IP, en el trabajo suponemos que la conmutación y la transmisión siguen haciéndose en el protocolo tradicional TDM. Lo hacemos por dos razones. Primero, es una pregunta abierta si la nueva tecnología es la que debiera elegir una empresa eficiente de telefonía fija; por el momento, la empresa eficiente ocupa la tecnología tradicional y será la próxima fijación tarifaria la que zanjará esta cuestión. Segundo, y más importante, si una red de telefonía local IP fuera más eficiente, la evaluación social de la introducción de la telefonía IP *sobre banda ancha* es igual. En efecto, la telefonía IP sobre banda ancha le saca tráfico a la red de telefonía tradicional y ésta pierde economías de escala. La evaluación social consiste en calcular el costo de cursar todas las llamadas por una empresa eficiente que esta vez conmuta IP; luego se introduciría la voz sobre banda ancha; y finalmente se calcularía el cambio del costo de la empresa eficiente que utiliza tecnología IP. El punto es que el efecto de la telefonía IP sobre banda ancha es el mismo, independientemente de qué tecnología ocupe la telefónica tradicional.

Antes de seguir, tres observaciones o advertencias al lector. La novedad del trabajo es afirmar que la introducción de una nueva tecnología *no* mejora necesariamente el bienestar. Por lo tanto, en los cálculos que siguen hemos tratado de sesgar los resultados en favor de la voz sobre banda ancha. Así, en la duda, adoptamos el supuesto más favorable para la voz sobre banda ancha.

En segundo lugar, es importante mencionar que existe mucha confusión acerca de qué es exactamente la voz sobre banda ancha, cómo se diferencia de otras formas de telefonía IP y qué activos se ocupan para proveerla. Con las limitaciones evidentes de personas que no son ni cerca-

⁴ TDM es el acrónimo de time division multiplexing. Una explicación didáctica de esta tecnología se encuentra en Sutton (1998, p. 138) y en Galetovic y Sanhueza (2006).

namente expertas en redes, en la sección 2 hemos tratado de explicar de la mejor manera que nos ha sido posible en qué consiste la voz sobre banda ancha. Lo hicimos porque creemos que para discutir con provecho la economía del problema es indispensable entender un par de cuestiones técnicas que la condicionan. Por eso, al lector con poco tiempo le sugerimos, a lo menos, no saltarse la sección 2.

Por último, nuestro fin no es ni apoyar ni oponernos a la voz sobre banda ancha. Creemos sano, en todo caso, someterla a una evaluación económica, y establecer cuáles son sus consecuencias, tanto de eficiencia como distributivas. Las autoridades políticas se encargarán de tomar las decisiones.

El resto del trabajo se organiza como sigue. En la sección 2 se explica de manera breve y esquemática cómo se provee telefonía IP sobre banda ancha utilizando la red de acceso de una operadora de telefonía fija. En la sección 3 se presenta un modelo para analizar el efecto sobre el bienestar social cuando se introduce la telefonía IP sobre banda ancha. La sección 4 presenta los resultados teóricos y la sección 5 cuantifica los efectos. La sección 6 concluye.

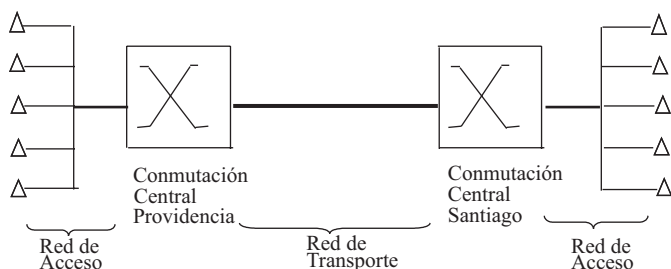
2. La telefonía IP sobre banda ancha

Antes de analizar el efecto económico de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha conviene describir brevemente cómo se ofrece este servicio a los clientes conectados a una red de telefonía fija. Para ello resulta conveniente entender cuáles son los componentes básicos de una red de telefonía local, algunas características de su función de costos, y cómo se proveen servicios de banda ancha montado sobre esa red.

La red de telefonía local. La red de telefonía local permite comunicar a dos o más usuarios conectados a ella. Como se muestra en la Figura N° 1, en esta red se pueden distinguir tres componentes esenciales: una *red de acceso* que conecta a cada suscrito con su central; la *conmutación*, que identifica el destino de cada llamada y establece el enlace físico que se necesita para que hablen dos suscritos; y la *red de transporte*, que conecta a las centrales telefónicas entre sí, Providencia y Santiago en la Figura N° 1.

La red de acceso está conformada por pares de cobre que conectan los teléfonos de los usuarios con su central telefónica. Cada par de cobre sirve a un solo usuario y su costo no depende del nivel de tráfico sino de la densidad y la penetración. Ello es así porque, todo lo demás constante, cuando ya existe una red de acceso desplegada, un aumento del número de

FIGURA N° 1: LA RED DE TELEFONÍA LOCAL



La figura muestra la configuración básica de una red de telefonía local que sirve dos áreas de una ciudad, cada una de ellas atendida por su central telefónica. Los teléfonos de los abonados están conectados a su respectiva central por medio de pares de cobre que conforman la red de acceso. En cada una de las centrales telefónicas se albergan los equipos que se utilizan para conmutar las llamadas, y las centrales están conectadas entre sí por medio de enlaces que conforman la red de transporte.

abonados conectados permite prorratar esa inversión en un mayor número de clientes y el costo medio disminuye. Por otra parte, la red de acceso se despliega considerando a los clientes potenciales en un área de servicio, por lo que conectar más usuarios en esa misma área no requiere de inversiones adicionales. Por lo tanto, el costo medio de la red de acceso desplegada en un área determinada disminuye a medida que aumenta la penetración —el porcentaje de clientes potenciales que efectivamente se conectan—. Cuando la densidad y la penetración son mayores la infraestructura ya desplegada se utiliza más intensamente, y el costo medio por usuario conectado disminuye.

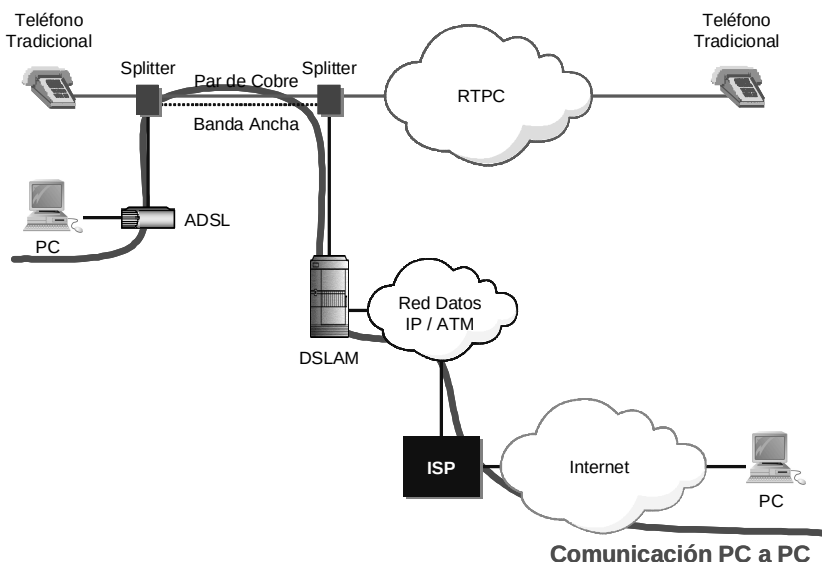
La conmutación y la red de transporte, en cambio, son recursos compartidos cuya dimensión se elige para servir el tráfico de punta. Si bien la inversión en conmutadores y equipos de transmisión es proporcional al tráfico que sirve la red, otras inversiones tales como las edificaciones, equipos de energía y clima y la canalización de la fibra óptica son indivisibles. Por lo tanto, existen economías de escala respecto del nivel de tráfico que cursa la red. Si el tráfico cae, aumenta el costo medio por minuto de conmutación y transmisión.

La provisión de banda ancha por medio de la red de acceso. Los clientes de la red de telefonía local pueden recibir servicios de banda ancha utilizando el mismo par de cobre que conecta su teléfono a la central telefó-

nica. Para ello, y como se muestra en la Figura N° 2, la empresa de banda ancha debe instalar electrónica en los extremos del par de cobre. En la casa del abonado se instala un módem (ADSL). Los *splitters* permiten que los datos utilicen parte del espectro del par de cobre para trasladar paquetes de bits hasta un concentrador de señales de alta velocidad (DSLAM) instalado en la central telefónica. Ello permite conectar el computador con la red de datos y usar el par de cobre para comunicaciones de voz tradicional y datos simultáneamente.

Para evitar confusiones es muy importante notar que el tráfico de datos no es procesado por la red de conmutación ni tampoco utiliza la red de transporte de la red telefónica local (la nube RTPC en la Figura N° 2), sino que utiliza una red de datos independiente que le conecta a un proveedor de servicios de Internet (ISP). De esta manera una empresa puede ofrecer servicios de banda ancha a los clientes de la red telefónica conectando su red de datos a la red de acceso local y a un proveedor de servicios de Internet.

FIGURA N° 2: BANDA ANCHA SOBRE LA RED DE TELEFONÍA LOCAL



www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl



Otras tecnologías de telefonía IP. Para evitar confusiones es muy importante notar que la telefonía IP sobre banda ancha es sólo una de las maneras de proveer el servicio telefónico con una red de datos. Por eso, cuando se habla de telefonía IP, en realidad uno se está refiriendo a una familia de comunicaciones de voz que se proveen por medio de redes de datos. La diferencia fundamental entre la telefonía tradicional y la telefonía IP es que en esta última la voz se transporta en paquetes por una red de datos. Por el contrario, en una comunicación tradicional se abre un canal físico reservado para cada llamada.

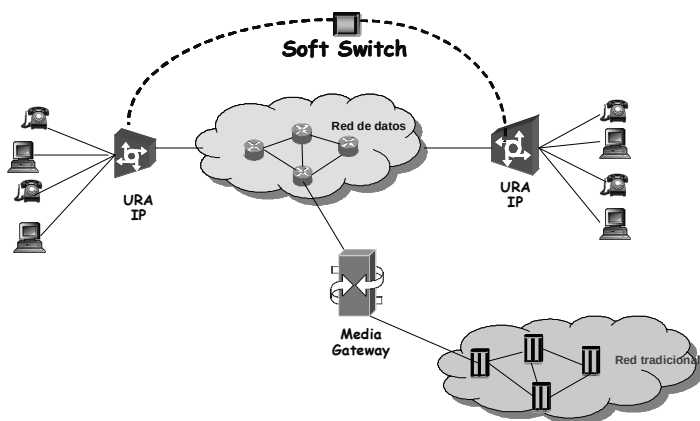
La telefonía IP sobre banda ancha es uno de los integrantes de esa familia. Como se vio, en ese caso las conversaciones usan una conexión de banda ancha provista por un tercero que recibe el tráfico en su ISP. Existen a lo menos otros dos tipos de telefonía IP que utilizan redes de datos privadas para transportar conversaciones de voz.

El primer tipo es aquel que se les provee a empresas que, por otras razones, ya cuentan con una red privada interna de datos. Considérese, por ejemplo, el caso de un banco que contrata los servicios de una red privada de datos para interconectar sus sucursales y realizar operaciones entre ellas, tal como se muestra en la Figura N° 4. Esta red también se puede usar para conducir el tráfico de voz entre sucursales si los teléfonos de cada sucursal se conectan a equipos que concentran el tráfico (las unidades remotas o URA IP en la Figura N° 4). A estos equipos se les suma un *soft switch*, cuya función es etiquetar cada paquete de datos señalando su destino y su prioridad dentro de la red de datos.

Si la llamada es a otro teléfono dentro de la red privada de datos, los paquetes son transmitidos por la red hasta la unidad remota de destino y finalmente los recibe el destinatario. Si, por el contrario, el destino de la llamada es a un teléfono conectado a la red de telefonía tradicional, el *soft switch* lo envía a un *router* interconectado a un *media gateway*, que transforma los paquetes de voz en una señal tradicional que se entrega en el punto de terminación de red (o PTR) de la compañía tradicional.

El segundo tipo de telefonía IP es aquel que reemplaza al protocolo TDM. En una red telefónica local, tal como la que se muestra esquemáticamente en la Figura N° 1, se puede reemplazar total o parcialmente la tecnología tradicional para conmutar y transmitir por una tecnología IP. En este caso las unidades remotas digitalizan y empaquetan la señal de voz del suscriptor; la conmutación es reemplazada por un *soft switch* que identifica el destino de los datos de voz empaquetados; y la red de transmisión tradicional se reemplaza por una red de datos privada y cerrada con una arquitectura análoga a la que se muestra en la Figura N° 4. Una diferencia entre esta telefonía y aquella provista por medio de banda ancha es que la red

FIGURA N° 4: TELEFONÍA IP CON REDES PRIVADAS Y CERRADAS



sigue siendo privada y, sobre todo, cerrada. Así, en este caso la tecnología IP sustituye a otra dentro de una red privada⁵. La voz sobre banda ancha es distinta, porque utiliza Internet.

Si bien la red tradicional de telefonía pública local se puede reemplazar por una red de datos y los así llamados *soft switches* IP, en los cálculos que presentamos líneas abajo suponemos que la conmutación y la transmisión siguen haciéndose con el protocolo tradicional TDM. Metodológicamente al menos, esto no implica pérdida de generalidad. Como se dijo en la introducción, el efecto de la telefonía IP sobre banda ancha es el mismo: la telefonía IP le saca tráfico a la red de telefonía local y ésta pierde economías de escala. Da lo mismo si la conmutación es tradicional o IP.

3. El modelo

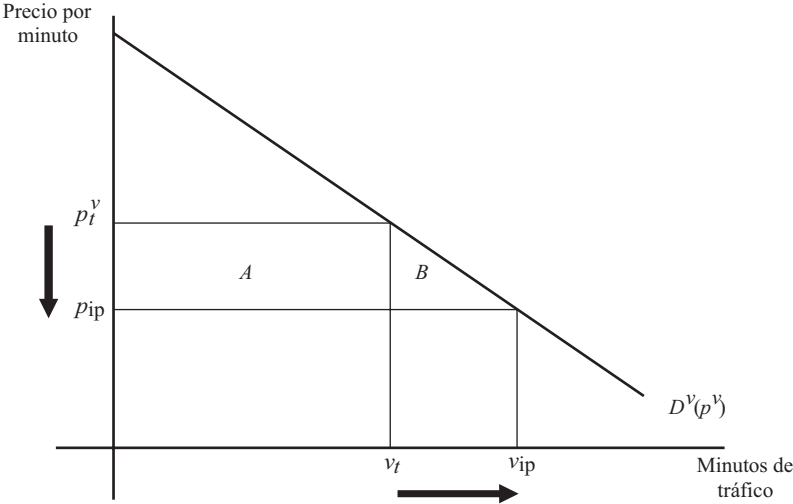
3.1 El mercado de la telefonía fija

3.1.1 La demanda por servicios de voz

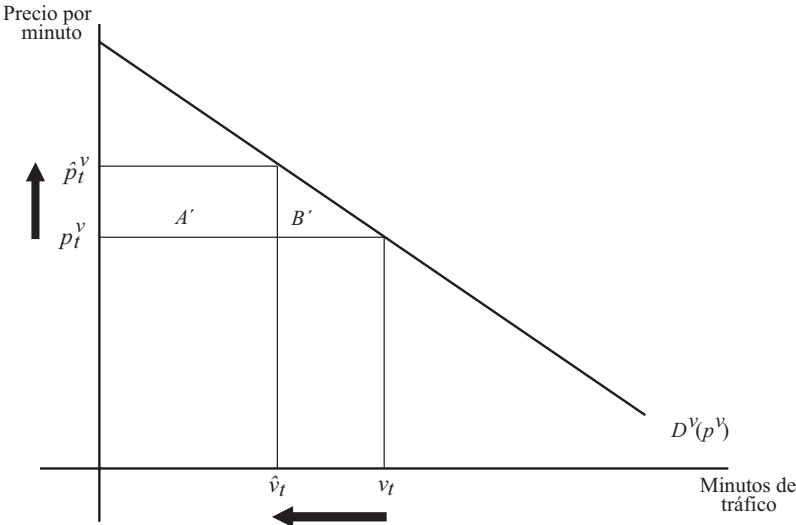
Suponemos un continuo de individuos de medida S , todos con la misma demanda por servicios de voz, $v = D^v(p^v)$, la que se muestra en las Figuras N° 5a y 5b.

⁵ En realidad, se podría decir que se trata de progreso tecnológico dentro de la red tradicional, similar al que ha venido ocurriendo desde que las telefonistas fueron reemplazadas por conmutadores mecánicos, el cobre por fibra, etc.

FIGURA N° 5: LA DEMANDA POR TRÁFICO DE VOZ



(a) Usuarios que emigran hacia la voz sobre banda ancha



(b) Usuarios que permanecen en la telefonía tradicional

3.1.2 Costos

La red de acceso. El costo total de la red de acceso necesaria para conectar a S abonados a la central es $C^a(S)$. Obviamente $\frac{dC^a}{dS} > 0$ y, además, $\frac{d(C^a/S)}{dS} < 0$ porque existen economías de densidad tales que el costo medio disminuye a medida que aumenta el número de clientes conectados a la red. Supondremos que esta función incluye los costos de mantención.

Conmutación y transmisión. La función de costos de conmutación y transmisión tiene tres partes⁶. La primera es función del tráfico total, V_t , donde t denota voz tradicional. Suponemos que el costo total causado directamente por el tráfico es $C_t^v(V_t)$. Además existen costos que dependen del número de líneas *activas*, $C_t^l(L_t)$, donde L_t es el número de líneas activas⁷. Y, por último, costos fijos F , que no dependen ni del número de líneas activas a la red ni del tráfico (v. gr. los equipos de energía y clima, el *housing* necesario para albergar las centrales, la canalización de la fibra óptica).

En general, $L_t \leq S$. En efecto, cuando sólo existe telefonía fija tradicional, el único motivo para ser suscriptor es tener una línea activa, y en ese caso $L_t = S$. Por el contrario, cuando se introduce la telefonía IP sobre banda ancha habrá usuarios que, siendo suscriptores de la compañía de telefonía fija y usando sus pares de cobre, no tendrán una línea activa; en ese caso $L_t < S$.

Administración de una compañía telefónica fija. Suponemos que el costo de administrar una compañía telefónica de S suscriptores es $A_t(S)$. Obviamente $\frac{dA_t}{dS} > 0$.

Comentarios sobre la función de costos. El costo total de una empresa de telefonía fija con S suscriptores, L líneas activas y V_t minutos de tráfico es

$$C_t^a(S) + [C_t^v(V_t) + C_t^l(L_t) + F] + A_t(S) \quad (3.1)$$

Nótese que los costos de una empresa de telefonía fija se pueden clasificar en cuatro categorías: aquellos que dependen del tráfico, V_t ; aquellos que dependen del número de suscriptores, S ; aquellos que dependen del número de líneas activas, L_t ; y aquellos que son independientes de la escala, F .

⁶ Véase Galetovic y Sanhueza (2006).

⁷ Una línea activa es aquella por la que se hacen llamadas.

Ahora bien, cuando se introduce la telefonía IP sobre banda ancha y un cierto número de usuarios desconecta su línea, disminuye el tráfico y el número de líneas activas, L_t . Por la forma de las funciones de costo, esto implica una disminución menos que proporcional del costo medio de conmutación y transmisión. Es decir, se pierden economías de escala.

Sin embargo, la pérdida de economías de escala se limita a los costos de la conmutación y la transmisión, porque el número de suscriptores de la compañía sigue siendo S . Éstos mantienen su par de cobre y siguen generando costos administrativos. Por lo tanto, la suma $C^a(S) + A_t(S)$ se sigue incurriendo y, desde el punto de vista de la evaluación social de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha, es irrelevante.

3.1.3 Tarificación de la red fija

El precio de los servicios de telefonía fija es una tarifa regulada en dos partes, (p_t^f, p_t^v) , donde p_t^f es el cargo fijo, p_t^v es el cargo por minuto.

Las tarifas se fijan para autofinanciar a la empresa eficiente. Si $L = S$, esto implica que

$$S \times [p_t^f + p_t^v \cdot D^v(p_t^v)] = C^a(S) + [C_t^v(V_t) + C_t^l(L_t) + F] + A_t(S) \quad (3.2)$$

es la restricción de autofinanciamiento. Para simplificar, y por asemejarse a la práctica en Chile, supondremos en el resto de la sección teórica que la regulación de precios es tal que el cargo por conexión cubre exactamente el costo medio de la red de acceso y de los costos de administración, es decir

$$p_t^f = \frac{C^a(S) + A_t(S)}{S};$$

y que el cargo por minuto p_t^v financia los costos asociados al tráfico más los costos fijos de la conmutación y transmisión, F , vale decir

$$p_t^v = \frac{C_t^v(V_t) + C_t^l(L_t) + F}{V_t}.$$

Con estas tarifas, el excedente neto de cada consumidor es

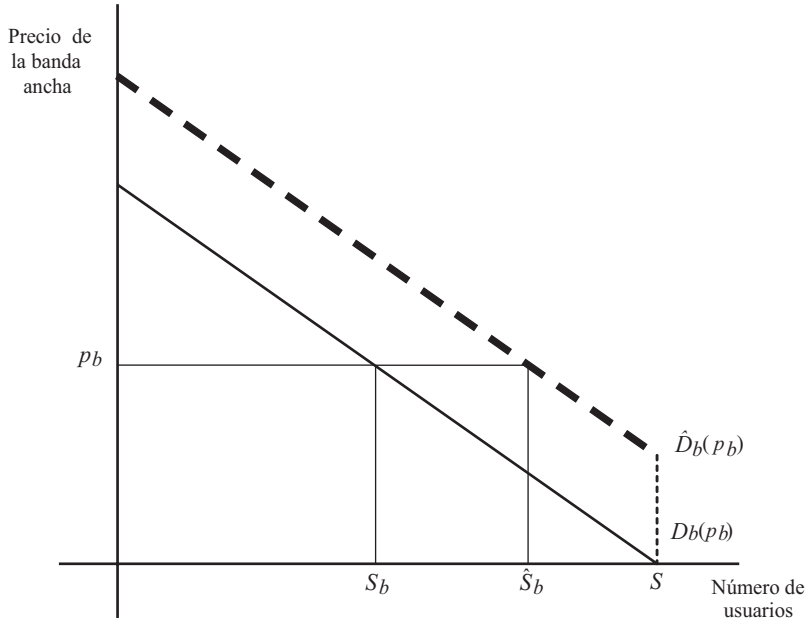
$$\int_{p_t^v}^{\infty} D_t(p^v) dp^v - p_t^f.$$

3.2 El mercado de la banda ancha

Sea $S_b = D_b(p_b)$ la demanda por banda ancha, donde p_b es el cargo fijo por conectarse al servicio y S_b el número de usuarios conectados al precio p_b . Supondremos, además, que si $p_b = 0$ todos los abonados de la telefonía local se conectan a banda ancha, es decir $D_b(0) = S$, tal como se muestra en la Figura N° 6.

Suponemos que el servicio de banda ancha es ofrecido por una empresa distinta a la de telefonía local y que opera su propia red de datos. Para conectar a los suscriptores invierte en tecnología y la monta sobre el mismo par de cobre que la empresa de telefonía local utiliza para dar servicios de voz. Por el uso del par de cobre la empresa de banda ancha le paga a la empresa de telefonía local un precio regulado igual a m . Supondremos que este pago cubre exactamente los mayores costos en que incurre la empresa de telefonía local al compartir su red de acceso. Además, para simplificar suponemos que la banda ancha se produce con retornos constantes a escala y su función de costos es $c_b \cdot S_b$.

FIGURA N° 6: EL MERCADO DE LA BANDA ANCHA



Suponiendo que el mercado de servicios de banda ancha es competitivo, el precio de la conexión a banda ancha es igual al costo medio de la red de datos desplegada por la empresa, más el cargo que le debe pagar a la empresa de telefonía local, es decir,

$$p_b = m + c_b.$$

3.3 Telefonía IP sobre banda ancha

Las empresas de telefonía IP sobre banda ancha se montan sobre las redes de telefonía local y de datos. Por eso, deben invertir en electrónica y gastar en la gestión del negocio, mas no en la red de acceso.

El análisis que sigue supone que existe un continuo de proveedores idénticos de telefonía IP sobre banda ancha con curvas de costo en forma de U⁸. Además, el mercado de telefonía IP sobre banda ancha es perfectamente competitivo, por lo que la oferta de mercado es perfectamente elástica. Es sabido que en ese caso se puede modelar al mercado como una sola empresa.

Así, suponemos que el conjunto de las empresas de telefonía IP sobre banda ancha tiene costos de cursar tráfico $C_{ip}^v(V_{ip})$ lineales en V_{ip} ; y en función de las líneas, $C_{ip}^l(L_{ip})$, lineales en L_{ip} . Además, los costos administrativos de manejar L_{ip} líneas son iguales a $A_{ip}(L_{ip})$, lineales en L_{ip} . Así, el costo total de la telefonía IP sobre banda ancha es

$$C_{ip}^v(V_{ip}) + C_{ip}^l(L_{ip}) + A_{ip}(L_{ip}).$$

Nótese que los retornos a escala constantes implican que si tráfico y suscriptores se duplican, también lo hacen los costos. Pero el costo medio por minuto o suscriptor depende de cuánto llame cada uno. Un suscriptor que llama el doble que otro genera el doble de costos sensibles al tráfico, pero los mismos costos de conmutación y transmisión. Por ende, el costo por minuto hablado es menor.

Por simplicidad en el análisis “teórico” que sigue supondremos que en equilibrio se cobra un precio único por minuto igual a

$$p_{ip} = \frac{C_{ip}^v(V_{ip}) + C_{ip}^l(L_{ip}) + A_{ip}(L_{ip})}{V_{ip}}.$$

⁸ Esto es, por supuesto, *mutatis mutandis*, dado que el costo total depende del número de líneas y tráfico.

4. Telefonía IP sobre banda ancha y bienestar

Supuestos. Supondremos que quien emigra a telefonía IP sobre banda ancha sigue pagando el cargo fijo

$$p_t^f = \frac{C^a(S) + A_t(S)}{S}.$$

Se podría argumentar que esta es la manera “correcta” de tarificar. En efecto, quien emigre a la telefonía IP sobre banda ancha continuará usando la red de acceso y seguirá siendo cliente de la empresa de telefonía fija. Al mismo tiempo, el que emigre ya no llamará por la red fija. Por eso, supondremos que todo el costo de la conmutación y la transmisión lo pagan los usuarios que mantienen una línea activa. En el apéndice mostramos en qué cambia el análisis cuando la regulación le permite evitar parte o todo el cargo fijo a quienes emigran a la telefonía IP sobre banda ancha.

Segundo, supondremos que el precio de equilibrio por minuto de las llamadas IP es menor que el precio por minuto de las llamadas efectuadas por la red local, es decir $p_{ip} < p_t^v$. De lo contrario, es evidente que nadie se cambiaría a la telefonía IP sobre banda ancha.

Análisis. Nuestro análisis consiste en comparar el bienestar antes y después de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. Antes de que esto ocurra el equilibrio de mercado es descrito por el vector de precios y cantidades

$$(p_t^f, p_t^v, v_t, S; p_b, S_b; 0, 0, 0, 0),$$

donde los primeros cuatro componentes describen al mercado de la telefonía tradicional (cargo fijo, precio del minuto, minutos hablados por cada usuario y número de líneas activas); los siguientes dos al mercado de la banda ancha (precio y número de conexiones); y los últimos cuatro al mercado de la telefonía IP sobre banda ancha. Después de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha, el equilibrio es descrito por el vector

$$(p_t^f, \hat{p}_t^v, \hat{v}_t, (S - \hat{S}_b); p_b, \hat{S}_b; p_t^f, p_{ip}, v_{ip}, \hat{S}_b),$$

donde usamos el gorro para denotar que se trata del equilibrio después de que se introduce la telefonía IP sobre banda ancha. Nótese que los cuatro últimos componentes, que resumen a la telefonía IP sobre banda ancha,

indican lo siguiente: el primer término, p_t^f , indica que los usuarios IP pagan el mismo cargo fijo que cuando eran suscriptores de la telefonía fija. También pagan un cargo por minuto p_{ip} , generan un tráfico por línea igual a v_{ip} . Por último, el número de líneas IP es igual a $\hat{S}_b$.

Ahora bien, porque $p_{ip} < p_t^v$, todo usuario conectado a la banda ancha emigrará hacia a la telefonía IP sobre banda ancha, llamará más ($v_{ip} > v_t$) y aumentará su bienestar en el equivalente al área $A + B$ en la Figura N° 5a. Ahora los minutos de tráfico son más baratos y, como el precio por minuto es menor, cada usuario llama más⁹.

Quienes ya tienen banda ancha se cambiarán a telefonía IP simplemente porque es más barata. Pero la introducción de la telefonía IP también aumenta la disposición a pagar por una conexión de banda ancha, en algo más que $A + B$. Ahora la alternativa es pagar $\hat{p}_t^v$ por las llamadas, y por eso la demanda por banda ancha aumenta, tal como se muestra en la Figura N° 6. Por eso, en equilibrio, el número de conexiones de banda ancha aumenta desde S_b hasta $\hat{S}_b$.

El mayor bienestar neto de los $\hat{S}_b - S_b$ consumidores que se conectan a la banda ancha es igual al área

$$\begin{aligned} & (A + B) \times (\hat{S}_b - S_b) + \int_{S_b}^{\hat{S}_b} D_b^{-1}(\xi) d\xi - (m + c_b) \cdot (\hat{S}_b - S_b) \\ & \equiv (A + B) \times (\hat{S}_b - S_b) - \Delta^1. \end{aligned}$$

A este aumento se le suma el mayor bienestar que alcanzan los S_b usuarios que ya estaban conectados a la banda ancha, y que alcanza a

$$S_b \times (A + B).$$

Sin embargo, no todos los suscriptores de la telefonía tradicional emigran hacia la telefonía IP sobre banda ancha. Como se puede ver en la Figura N° 6, existen $S - \hat{S}_b$ clientes de la telefonía local que no se conectan a la banda ancha aun cuando sobre ella se pueden otorgar servicios de voz. Por lo tanto, el número de líneas activas caerá S desde hasta $\hat{S}_b - S_b$. Para

⁹ A pesar de que la calidad de la telefonía tradicional está regulada y es superior a la de la telefonía IP sobre banda ancha, por simplicidad, suponemos que la telefonía IP sobre banda ancha es un sustituto perfecto de la telefonía tradicional. Este supuesto sesga el resultado a favor de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha.

asegurar el financiamiento de la red de telefonía tradicional con menos tráfico, el nuevo precio regulado por minuto es

$$\hat{p}_t^v = \frac{C_t^v(\hat{V}_t) + C_t^l(S - \hat{S}_b) + F}{\hat{V}_t}$$

con $\hat{V}_t = (S - \hat{S}_b) \times D^v(\hat{p}_t^v)$. El precio más alto por minuto reduce el bienestar de cada uno de los $S - \hat{S}_b$ clientes de la telefonía fija que no emigran a la telefonía IP sobre banda ancha en el área $A' + B'$ en la Figura N° 5b. La pérdida total de bienestar de estos consumidores es igual a

$$(S_b - \hat{S}_b) \times (A' + B')$$

La migración de clientes hacia telefonía IP sobre banda ancha obliga a subir el precio de las llamadas en la red tradicional. De otra forma, la empresa no cumpliría con la restricción de autofinanciamiento (3.2). Podemos enunciar ahora el principal resultado de este trabajo:

Resultado 4.1. *El cambio en bienestar debido a la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha es igual a*

$$\hat{S}_b \times (A + B) - \Delta^1 - (S - \hat{S}_b) \times (A' + B').$$

Es claro que el efecto sobre el bienestar es ambiguo. Por un lado los consumidores que emigran hacia la telefonía IP sobre banda ancha aumentan su excedente. Pero el tráfico sobre la red de telefonía local cae, y esto obliga a aumentar las tarifas y les causa una pérdida neta de bienestar social a los usuarios que permanecen en la red de telefonía tradicional.

5. Una estimación del cambio de bienestar

En esta sección estimamos el orden de magnitud del cambio de bienestar que causaría la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha.

5.1 Preparando el modelo para los datos

Demandas. Estimaciones recientes sugieren que la elasticidad-precio de la demanda por tráfico es baja y, para simplificar, la supondremos igual a

cero¹⁰. También supondremos fijo el número de usuarios y de conexiones de banda ancha, pero variaremos a discreción el número de usuarios que emigran hacia la telefonía IP sobre banda ancha¹¹.

La evaluación social. Al suponer que el tráfico y los usuarios permanecen fijos, estamos reduciendo la pregunta a lo siguiente: ¿en cuánto cambia el costo total de servir a S usuarios que llaman V_t minutos si se introduce la telefonía IP sobre banda ancha? Si el costo total aumenta, la introducción hace caer el bienestar; si cae, el bienestar aumenta.

Ahora bien, nótese que el costo total de (S, V_t) antes de la telefonía IP sobre banda ancha es, según nuestro modelo,

$$C_t^a(S) + A_t(S) + [C_t^v(V_t) + C_t^l(S) + F]$$

(esta es la expresión (3.1) que reproducimos por conveniencia). Al mismo tiempo, si a la telefonía IP sobre banda ancha emigran L_{ip} usuarios, el costo social será

$$C_t^a(S) + A_t(S) + [C_t^v(\hat{V}_t) + C_t^l(\hat{L}_t) + F] + [C_{ip}^v(V_{ip}) + C_{ip}^l(L_{ip})] + A_{ip}(L_{ip})$$

con $\hat{L}_t + L_{ip} = S$ y $\hat{V}_t + V_{ip} = V_t$. El beneficio social neto de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha es, entonces,

$$[C_t^v(V_t) + C_t^l(S)] - [C_t^v(\hat{V}_t) + C_t^l(\hat{L}_t)] - [C_{ip}^v(V_{ip}) + C_{ip}^l(L_{ip}) + A_{ip}(L_{ip})]. \quad (5.1)$$

De esta diferencia es evidente el siguiente resultado:

¹⁰ El estudio tarifario elaborado por Telefónica CTC S.A. en 2004 suponía que la elasticidad precio del servicio local medido, que representa casi un 65% del tráfico iniciado en la red fija, era de $-0,0878$ en horario normal y $-0,2889$ en horario reducido. La elasticidad precio de las llamadas a teléfonos móviles era de $-0,4913$ y $-0,4$ en horario normal y reducido respectivamente. La elasticidad precio de las llamadas de larga distancia nacional de $-0,7627$ en horario normal y de $-0,5176$ en horario reducido. Considerando la participación de cada uno de estos tráficos, la elasticidad precio promedio era de aproximadamente $-0,3115$.

¹¹ Al suponer que la demanda por tráfico y por conexiones a banda ancha son perfectamente inelásticas estamos omitiendo parte de los beneficios de introducir telefonía IP sobre banda ancha. Sin embargo, tampoco estamos considerando que el aumento de precio de la telefonía tradicional reduce el bienestar de quienes permanecen en la telefonía tradicional. En todo caso, líneas abajo explicamos que tales efectos son de segundo orden.

Resultado 5.1. *Desde el punto de vista de la evaluación social, $C_t^a(S) + A(S)$ es irrelevante.*

La introducción de la telefonía IP sobre banda ancha no cambia el tamaño de la red de acceso. Tampoco debiera alterar mucho los costos administrativos de la empresa que la provee —después de todo, los clientes tienen que seguir siendo atendidos y facturados aunque su línea no esté activa—. Por eso:

Resultado 5.2. *Los méritos relativos de la telefonía IP sobre banda ancha dependen, fundamentalmente, de las diferencias de costos en conmutación y transmisión.*

Por un lado, tal como se aprecia en la expresión (5.1), la caída de tráfico y líneas reduce los costos de la empresa de telefonía tradicional. Por el otro, ahora se deben incurrir en nuevos costos para proveer la telefonía IP sobre banda ancha.

Los efectos distributivos de la telefonía IP sobre banda ancha. La expresión (5.1) enfoca el problema desde el lado de los costos. Y así debe ser, si se trata de averiguar el beneficio social neto de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. Pero, al mismo tiempo, nos interesan los efectos distributivos. Por la manera que se tarifica la telefonía fija en Chile, la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha debiera aumentar las tarifas de la telefonía tradicional, para continuar autofinanciando a la empresa eficiente. Así, también nos interesa conocer, por un lado, en cuánto aumenta la cuenta de los que se quedan en la red fija; y, por el otro lado, cuánto ganan quienes se van a la telefonía IP sobre banda ancha.

Acceso. Una parte del efecto distributivo dependerá de cuánto deberán continuar pagando a la empresa de telefonía fija quienes emigren a la telefonía IP sobre banda ancha. Aquí supondremos que quienes emigran seguirán pagando todos los costos medios de la red de acceso y de administración de la empresa de telefonía fija, es decir

$$p_t^f = \frac{C^a(S) + A_t(S)}{S}.$$

La lógica de este supuesto es que esos servicios siguen siendo usados por estos suscriptores. Al mismo tiempo, nos parece coherente con la forma en que se han regulado las tarifas en Chile.

El efecto distributivo. Una vez hecho este supuesto, el efecto distributivo se puede computar con un par de cálculos simples. Sea $IMe_t(S,S)$ el ingreso medio por línea cuando la compañía tiene S líneas activas. Por la forma en que se calculan las tarifas, siempre se cumple que

$$S \cdot IMe_t(S,S) = C_t^a(S) + A_t(S) + [C_t^v(V_t) + C_t^l(S) + F] \equiv S \cdot CMe_t(S,S),$$

donde $CMe_t(S,S)$ es el costo medio por línea. Vale decir, los ingresos por línea son suficientes para cubrir el costo de la empresa eficiente. Este ingreso por línea promedio se puede descomponer en

$$\begin{aligned} S \cdot IMe_t(S,S) &\equiv \hat{L}_t \cdot IMe_t(\hat{L}_t, S) + L_{ip} \cdot IMe_t(L_{ip}, S) \\ &\equiv \hat{L}_t \cdot CMe_t(\hat{L}_t, S) + L_{ip} \cdot CMe_t(L_{ip}, S) \equiv S \cdot CMe_t(S,S). \end{aligned} \quad (5.2)$$

$IMe_t(\hat{L}_t, S)$ es el ingreso medio por línea de los clientes que no emigran a la telefonía IP sobre banda ancha, pero cuando aún no se introduce la telefonía IP sobre banda ancha; $IMe_t(L_{ip}, S)$ es el ingreso medio por línea de los clientes que emigran a la telefonía IP sobre banda ancha, pero antes de la telefonía IP sobre banda ancha. Y de manera similar para los costos medios por línea. Una vez introducida la telefonía IP sobre banda ancha, los costos e ingresos medios cambian a

$$IMe_t(\hat{L}_t, \hat{L}_t) = CMe_t(\hat{L}_t, \hat{L}_t)$$

que es la igualdad de ingresos y costos que la ley le otorga a la empresa regulada; y

$$IMe_{ip}(L_{ip}, L_{ip}) = CMe_{ip}(L_{ip}, L_{ip})$$

que es una forma de escribir la condición de equilibrio del mercado de la telefonía IP sobre banda ancha. La primera expresión dice que el ingreso medio generado por los clientes de la telefónica tradicional una vez que sólo quedan $\hat{L}_t$ líneas activas debe igualarse con el costo medio por línea. Y de manera similar para la telefonía IP sobre banda ancha. El efecto distributivo de la telefonía IP sobre banda ancha es, entonces,

$$\hat{L}_t \cdot [IMe_t(\hat{L}_t, S) - IMe_t(\hat{L}_t, \hat{L}_t)] \quad (5.3)$$

y

$$L_{ip} \cdot [IMe_{ip}(L_{ip}, L_{ip}) - IMe_t(L_{ip}, S)]. \quad (5.4)$$

Las expresiones (5.3) y (5.4) permiten calcular el efecto distributivo y éstas serán reportadas más abajo.

Una descomposición alternativa. La descomposición (5.2) se puede ocupar para separar las fuentes del efecto distributivo. Nótese que

$$-\hat{L}_t \cdot [\text{IMe}_t(\hat{L}_t, S) - \text{CMe}_t(\hat{L}_t, S)] = L_{ip} \cdot [\text{IMe}_t(L_{ip}, S) - \text{CMe}_t(L_{ip}, S)] \equiv Z$$

En la práctica ocurre que $Z < 0$, porque la estructura tarifaria actual está calculada para que parte de los costos que no varían con el tráfico se cobren en el cargo variable por minuto. Los clientes que emigrarían a IP son los de tráfico más alto que generan ingresos mayores que los costos medios de servirlos. Así,

$$\text{IMe}_t(\hat{L}_t, S) = \text{CMe}_t(\hat{L}_t, S) - \frac{Z}{\hat{L}_t}$$

y

$$\text{IMe}_t(L_{ip}, S) = \text{CMe}_t(L_{ip}, S) - \frac{Z}{L_{ip}}$$

De esta forma, cada usuario que permanece en la telefonía fija cuando se introduce la telefonía IP sobre banda ancha debe generar más ingresos iguales a

$$\text{IMe}_t(\hat{L}_t, S) - \text{IMe}_t(\hat{L}_t, \hat{L}_t) = [\text{CMe}_t(\hat{L}_t, \hat{L}_t) - \text{CMe}_t(\hat{L}_t, S)] - \frac{Z}{\hat{L}_t}$$

El primer término del lado derecho corresponde al aumento de costos medios debido a la caída del número de usuarios. El segundo término, al hecho que los usuarios que emigran a la telefonía IP sobre banda ancha ya no pagan más que el costo medio de darles el servicio de telefonía tradicional.

De manera similar, cada usuario que emigra a la telefonía IP sobre banda ancha genera menores ingresos iguales a

$$\text{IMe}_t(L_{ip}, S) - \text{IMe}_{ip}(L_{ip}, L_{ip}) = [\text{CMe}_t(L_{ip}, S) - \text{CMe}_{ip}(L_{ip}, L_{ip})] - \frac{Z}{L_{ip}}$$

Vale decir, parte del beneficio que obtiene se debe a los menores costos medios de la IP. Pero también gana porque ya no contribuye a financiar los costos no sensibles al tráfico de la red fija, tal como lo tiene pensado la tarificación de la telefonía fija regulada actualmente vigente en Chile. Líneas abajo cuantificaremos cada una de estas expresiones.

5.2 Datos

Tráfico y acceso a banda ancha. En nuestras estimaciones utilizaremos el número de líneas y tráfico supuestos en el estudio tarifario de la última fijación de tarifas de Telefónica CTC. Este estudio modeló una empresa eficiente para atender a 2.982.555 líneas, por las que transitan 2.062,17 millones de minutos al mes, o 691 minutos por línea (véase la parte inferior del Cuadro N° 1). Es importante notar que este tráfico incluye a todo el tráfico local de voz e Internet conmutado; a todas las salidas de tráfico, hacia *carriers* de larga distancia, teléfonos móviles, servicios complementarios; y a todas las entradas de tráfico que provienen de otras redes.

CUADRO N° 1: COMPOSICIÓN DE TRÁFICO
SUBTEL Y ESTUDIO TARIFARIO

	(1) Subtel (2004b)		(2) Estudio tarifario	
Tráfico (en millones de minutos)				
Fijo a fijo	982,05	48,09%	991,71	48,09%
Fijo a móvil	122,03	5,98%	123,23	5,98%
Móvil a fijo	126,83	6,21%	128,08	6,21%
Servicios complementarios	50,87	2,49%	51,37	2,49%
LDI (entrada)	45,82	2,24%	46,27	2,24%
LDI (salida)	20,14	0,99%	20,34	0,99%
LD nacional	155,01	7,59%	156,53	7,59%
Internet	539,34	26,41%	544,64	26,41%
Total minutos	2042,09	100%	2062,17	100%
Líneas	3.260.444		2.982.555	
Tráfico por línea (en minutos)	626		691	

Nota: Para descomponer el tráfico total supuesto en el estudio tarifario, se utilizaron las prorratas que se desprenden de la información reportada por Subtel y expuestas en la columna 1.

Fuente: Columna 1, Subtel (2004b). La fuente del tráfico total y del número de líneas supuestas en el estudio tarifario es Telefónica CTC.

También notamos que parte de los costos e ingresos de una compañía de telefonía fija proviene de las entradas de tráfico. Estos cargos de acceso no son pagados por los clientes de la empresa de telefonía fija, sino por los que ingresan llamada a la red. Sin embargo, por definición, todo tráfico de entrada se le puede asignar a una línea. De ahí que trabajaremos con tráfico total por línea de la telefónica tradicional. En algún sentido, cada línea se puede entender como un paquete de tráfico.

Los números del estudio tarifario corresponden a una proyección promedio de líneas y tráficos durante cinco años. Es útil, por tanto, contrastarlos con datos más recientes de líneas y tráfico efectivo de todo el mercado nacional. De acuerdo con Subtel (2004b), a junio de 2004 existían 3.260.444 líneas telefónicas tradicionales en el país, mientras que el número de conexiones de banda ancha alcanzaba a 424.016 (equivalentes al 13% de las líneas). El tráfico total generado y atraído por líneas fijas fue 2.042,09 millones de minutos durante junio de 2004, el desglose lo presentamos en el Cuadro N° 1. Así, el tráfico promedio por línea alcanzó a 626 minutos mensuales.

Migración desde telefonía tradicional hacia IP. Si la telefonía IP sobre banda ancha fuese un sustituto perfecto de la fija y los costos de cambio fueran insignificantes, todos los usuarios conectados a la banda ancha emigrarían, aun si la telefonía IP sobre banda ancha fuera apenas algo más barata. En la práctica, sin embargo, hay costos de cambio, y es incierto cuántos usuarios emigrarán hacia la telefonía IP sobre banda ancha. Por eso estimamos tres escenarios en que el tráfico total (de entrada y salida) cae 5%, 15% y 25%.

Por supuesto, por algunas líneas pasa mucho más tráfico que por otras. Para elegir las líneas que emigran hacia la telefonía IP sobre banda ancha supondremos, en cada caso, lo siguiente:

Supuesto 1. *Sólo emigran a la telefonía IP sobre banda ancha usuarios con tráfico local de salida menor que 3.000 minutos al mes.*

Esto lo suponemos porque prácticamente todos los clientes con más de 3.000 minutos de tráfico local de salida son comerciales y a esos niveles de tráfico se justifica contratar directamente con una telefónica. Puesto de otra forma, un cliente con ese tráfico no compraría una conexión ADSL para trasladarse a la telefonía IP sobre banda ancha, sino que negociaría directamente.

Supuesto 2. *Entre los usuarios con tráfico local de salida menor que 3.000 minutos al mes emigran a la voz sobre banda ancha quienes llaman más.*

Es decir, cuando suponemos que el tráfico cae 5%, también suponemos que emigran a la telefonía IP sobre banda ancha aquellos clientes de más tráfico entre aquellos con tráfico local de salida menor que 3.000 minutos al mes¹². Tal como se aprecia en el Cuadro N° 2, columna 2, fila Clientes que emigran, éstos son 33.718 usuarios. Cuando emigra el 15% del tráfico, suponemos que son 149.683 (Cuadro N° 2, columna 3, fila Clientes que emigran). Y así sucesivamente.

Antes de seguir es conveniente notar que tanto el Supuesto 1 como el Supuesto 2 pueden parecer exagerados. Primero, es posible que a un comercio o industria le convenga contratar directamente con una telefónica antes de alcanzar 3.000 minutos de tráfico de salida. Segundo, es perfectamente posible que usuarios con tráfico más bajo tengan banda ancha¹³. Sin embargo, ambos son convenientes porque sesgan los resultados en favor de la voz sobre banda ancha. En efecto, al suponer que emigran clientes con tráfico alto estamos minimizando el número de usuarios necesarios para sumar determinado porcentaje de tráfico. De esta forma, la pérdida de economías de escala de la telefonía tradicional es la menor posible.

Sea como fuere, la relación entre tráfico y clientes se obtuvo de la así llamada curva de duración de llamadas de clientes de CTC de mayo de 2004. Con estos datos confeccionamos una Curva de Lorenz, que mostramos en la Figura N° 7. Cada punto de la Curva de Lorenz indica el porcentaje del tráfico que acumula el respectivo porcentaje de líneas, ordenadas desde aquellas que llaman menos hasta aquellas que llaman más. En un extremo están aquellas líneas que no registran tráfico, 575.987 ó 19,3% del total¹⁴. Al

¹² El lector atento notará en la columna 2 del Cuadro N° 2 que el tráfico de los clientes que migran es, en promedio, 3.062 minutos al mes. Este número supera los 3.000 minutos del supuesto 1 porque, además del tráfico local de salida, incluye todos los restantes minutos generados por una línea por tráfico de salida distinto del local y de entrada.

¹³ Un árbitro anónimo sugiere un ejemplo: un matrimonio de profesionales sin hijos tal que ambos trabajan. Hablan poco, pero con seguridad contratan banda ancha.

¹⁴ Estas líneas incluyen a las desconectadas por no pago, pero también a las de grandes clientes comerciales (v.gr. un banco) asociadas a un así llamado número pagador. Un número pagador de un gran cliente es aquel al cual se le facturan todas las llamadas hechas por los teléfonos directos del cliente. Como contrapartida de los números pagadores están los demás números asociados a éste, que, consecuentemente, registran un tráfico mensual igual a cero; lo que explica en parte las 424.520 líneas sin tráfico.

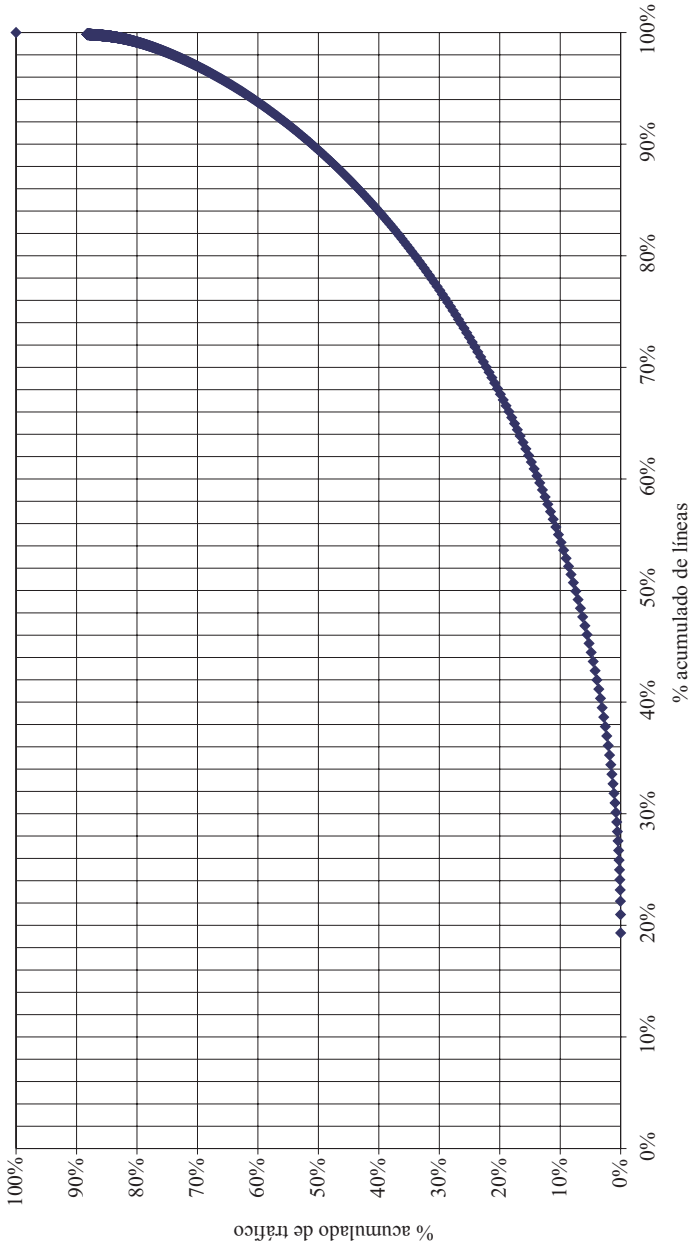
CUADRO N° 2: ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE LÍNEAS Y TRÁFICO

Clientes / tráfico →	(1) 100/100	(2) 99/95	(3) 97/85	(4) 93/75
Número de líneas ¹				
<i>Clientes que permanecen</i> ²		2.949.137	2.833.172	2.661.831
Bajo tráfico ³		2.933.307	2.817.343	2.646.002
Alto tráfico ⁴		15.830	15.830	15.830
<i>Clientes que migran</i> ⁵		33.718	149.683	321.024
Todos los clientes ⁶	2.982.855	2.982.855	2.982.855	2.982.855
Tráfico mensual (millones de minutos) ⁷				
<i>Clientes que permanecen</i>		1.958,94	1.751,04	1.546,70
Bajo tráfico		1.691,89	1.484,00	1.279,66
Alto tráfico		267,05	267,05	267,05
<i>Clientes que migran</i>		103,23	311,13	515,47
Todos los clientes	2.062,17	2.062,17	2.062,17	2.062,17
Tráfico promedio (minutos)				
<i>Clientes que permanecen</i>		664	618	581
Bajo tráfico		577	527	484
Alto tráfico		16.870	16.870	16.870
<i>Clientes que migran</i>		3.062 ⁸	2.079	1.606
Todos los clientes	691	691	691	691

Notas: (1) El número total de líneas (2,98 millones) es el supuesto en el estudio tarifario de Telefónica CTC, en 2004. (2) Los clientes que permanecen son aquellos que no se cambian a voz sobre banda ancha. (3) Los clientes de bajo tráfico son todas aquellas líneas que en cada caso llaman menos. Éstas incluyen a 575.987 líneas que no generan tráfico. (4) Los clientes de alto tráfico son aquellos que originan más de 3.000 minutos de llamadas locales mensuales. (5) En cada caso se supuso que migran hacia la telefonía IP sobre banda ancha aquellos usuarios que llaman más, pero que no son de alto tráfico. Por lo tanto, entre los clientes que migran sólo hay líneas con a lo más 3.000 minutos mensuales de tráfico local de salida. Los clientes de alto tráfico son comerciales y no contratarán una conexión de banda ancha para llamar por teléfono. (6) La distribución del tráfico se obtuvo de las estadísticas de llamados de 2,20 millones de líneas en mayo de 2004. El número de líneas en cada categoría se escaló para que sumaran los 2,98 millones supuestos en el estudio tarifario. (7) El tráfico incluye llamadas locales intrared, llamadas locales a otras redes, llamadas de larga distancia nacional (entrada y salida) y llamadas entre líneas fijas y teléfonos móviles (entrada y salida) y tráfico de Internet conmutado. En todos los casos se supone que el tráfico de Internet conmutado permanece en la red tradicional y no migra hacia la red IP. (8) El número de minutos supera los 3.000 porque se incluye no sólo el tráfico de salida sino también el tráfico de entrada generado por cada número.

Fuente de los datos: Telefónica CTC. Cálculos de los autores.

FIGURA N° 7: CURVA DE LORENZ DEL TRÁFICO



otro extremo están las 15.830 líneas que llaman más de 3.000 minutos (señalados como clientes de alto tráfico en el Cuadro N° 2), apenas el 0,78% de las líneas pero que originan el 17,6% del tráfico (esto se aprecia en la Figura N° 7 con el salto de la Curva de Lorenz al llegar a 100%). Entre esas dos están los potenciales emigrantes hacia la telefonía IP sobre banda ancha.

Las columnas 2 a 5 del Cuadro N° 2 muestran las estadísticas básicas de quienes emigran y permanecen en cada uno de los cuatro escenarios considerados. En cada caso se muestra el número de líneas que emigra.

Es importante notar que el número de líneas que originó la curva de duración (2.197.905) es menor que el usado en el estudio tarifario (2.982.855)¹⁵. Para llegar de uno a otro, se escaló proporcionalmente cada categoría de clientes con el factor

$$1,367 \approx \frac{2.982.855 \text{ líneas}}{2.197.905 \text{ líneas}}.$$

De manera similar, la curva de duración reporta sólo el tráfico de salida local (intra-red). Sin embargo, como ya se dijo, una buena parte del tráfico que circula por la red es hacia otras redes o de larga distancia; o bien entra desde otras redes o de llamadas de larga distancia. Por eso, necesitamos sumarle a cada usuario el tráfico adicional que su línea genera o atrae. Para hacerlo, multiplicamos los tráficos de cada categoría por el factor

$$1,495 \approx \frac{509 \text{ minutos}}{340 \text{ minutos}}, \quad (5.5)$$

la razón entre tráfico medio total por línea y el tráfico medio de salida local por línea. El resultado son los montos ajustados que se reportan en el Cuadro N° 2.

Nótese que en el Cuadro N° 1 se reporta un tráfico medio total por línea de 691 minutos, mientras que para calcular el factor (5.5) se utilizaron sólo 509 minutos. La diferencia se debe a que supondremos que el tráfico de Internet conmutado, que representa el 26,21% del tráfico total, nunca emigra a telefonía IP sobre banda ancha. Por lo mismo, es importante notar que

¹⁵ Esto ocurre en buena parte porque el estudio tarifario cubre cinco años (entre 2004 y 2009) y supone que el tráfico crece.

para que emigre, por ejemplo, el 5% del tráfico total a la red IP, es necesario extraerle el

$$\frac{5\%}{1 - 0,2621} \approx 6,78\%$$

del tráfico distinto al de Internet conmutado.

Costos e ingresos de la telefonía tradicional. Los costos de la telefonía tradicional que usamos en este estudio provienen del modelo desarrollado por Telefónica CTC, y que la Subtel usó (luego de pasar por la comisión de peritos) para fijar las tarifas finales de Telefónica CTC. Como se dijo, este modelo es el de una empresa eficiente diseñada para atender la demanda señalada más arriba cuyo costo de capital anual es 9,74%.

El modelo es detallado. Por un lado, permite separar los costos debidos a la red de acceso, al resto de la red (conmutación y transmisión) y a la administración de la empresa. Por otro lado, separa los costos que son sensibles al tráfico de los que no lo son. Telefónica CTC nos entregó los resultados del modelo para cada uno de los casos bajo análisis en planillas desagregadas, que luego nosotros sumamos para obtener los resultados que reportamos.

La parte superior del Cuadro N° 3 (Telefonía tradicional; *costos medios*) muestra el costo por línea cuando el tráfico se cursa por una red de telefonía tradicional. La columna 1 (100/100) reporta los promedios para todas las líneas cuando no hay telefonía IP sobre banda ancha y todo el tráfico se cursa por la red de telefonía fija. En ese caso el costo medio de la red de acceso es \$3.065 por línea; el de los componentes que no varían con el tráfico de la conmutación y transmisión es \$2.759 por línea; y el costo medio administrativo es \$4.087 por línea. Por último, los costos que varían con el tráfico se estiman en \$3,14 por minuto.

Las columnas siguientes (2 a 5) reportan los costos medios por línea cuando parte de los usuarios emigra a la telefonía IP sobre banda ancha y, por tanto, caen el tráfico y el número de líneas activas. Nótese que ni los costos de acceso ni los administrativos varían. Esto obedece a que los usuarios de la telefonía IP sobre banda ancha siguen usando la red de acceso y siendo suscriptores de la empresa de telefonía tradicional. Por el contrario, los costos por línea de la conmutación/transmisión y el costo por minuto del tráfico aumentan y crecen a medida que disminuye el tráfico y el número de líneas activas. Esto refleja la pérdida de economías de escala.

CUADRO N° 3: COSTOS E INGRESOS

Clientes / tráfico →	(1) 100/100	(2) 99/95	(3) 97/85	(4) 93/75
Telefonía tradicional				
<i>Costos medios</i>				
Acceso	3.065	3.065	3.065	3.065
Conmutación/transmisión	2.759	2.793	2.838	2.973
Administrativos	4.087	4.087	4.087	4.087
<i>Total</i>	<i>9.911</i>	<i>9.945</i>	<i>9.990</i>	<i>10.125</i>
Costo medio por minuto	3,14	3,23	3,39	3,62
<i>Ingresos medios</i>				
Cargo fijo	6.886	6.891	6.888	6.970
Cargo variable por minuto	7,51	7,83	8,41	9,05
Telefonía IP				
<i>Costos medios</i>				
Acceso red tradicional		3.065	3.065	3.065
Administrativos red tradicional		4.087	4.087	4.087
IP insensible al tráfico		3.835	3.835	3.835
<i>Total</i>		<i>10.987</i>	<i>10.987</i>	<i>10.987</i>
Costo medio por minuto		1,96	1,83	1,70

Fuente de los datos: Telefónica CTC. Cálculos de los autores.

Ahora bien, la estructura tarifaria vigente no replica la estructura de los costos medios porque una parte de los costos que no varían con el tráfico se cobran mediante el cargo variable por minuto. Esto se puede apreciar en la parte media del Cuadro N° 3 (Telefonía tradicional; *ingresos medios*). La columna 1 muestra que el cargo fijo por línea es \$6.886 (contra \$9.911 de costos medios totales que no varían con el tráfico). La contrapartida es que el cargo promedio por minuto es más alto: \$7,51 contra \$3,14. Las siguientes columnas (2 a 5) muestran cómo variaría el cargo fijo y el cargo por minuto a medida que más usuarios emigran a la telefonía IP sobre banda ancha.

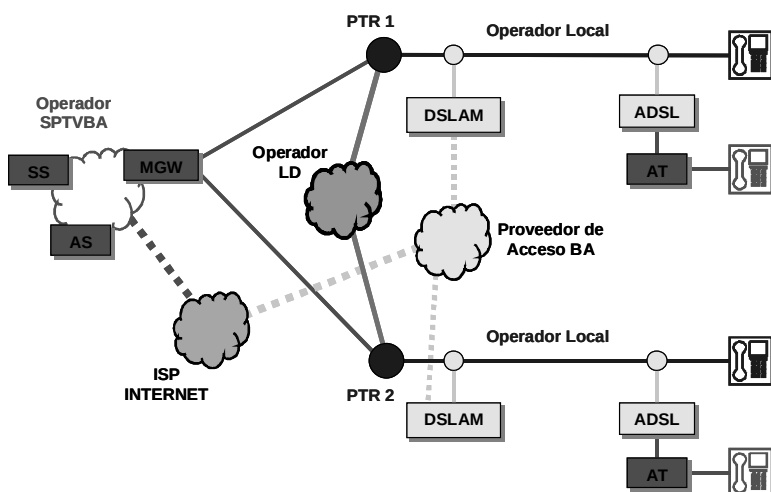
El costo de la telefonía IP sobre banda ancha. Los costos de la telefonía IP sobre banda ancha también se pueden separar entre aquellos sensibles al tráfico y aquellos que no lo son. Para describir estos costos, conviene mirar la Figura N° 8. Primero, se aprecia que una empresa de telefonía IP sobre banda ancha debe invertir en una plataforma (compuesta por un *ga-*

teaway (MGW) un *soft switch* (SS) y un *application server* (AS)). Segundo, al otro extremo, en el hogar de cada usuario es necesario instalar un adaptador telefónico (AT). Tercero, la telefónica IP tiene que gastar en enlaces que, por un lado, comuniquen al proveedor de Internet (ISP) del usuario con su plataforma; y por el otro, que comuniquen a la plataforma con el resto de las redes en sus respectivos PTR. Por último, una empresa IP incurre en costos de administración: *overhead*, gastos de marketing, gastos de cobranza, atención de clientes, etc.

Los costos también se pueden dividir entre aquellos que varían con el tráfico y aquellos que no varían con el tráfico. Los costos que varían con el tráfico son tres, y se muestran en el Cuadro N° 4(a):

- Todo tráfico de salida debe ser conducido desde el ISP hacia la plataforma y de manera similar con el de entrada. Telefónica CTC estima que el costo de esta conexión es \$0,63 por minuto.
- El tráfico que va hacia otras redes y servicios debe ser transformado en el gateway desde el protocolo IP hacia el protocolo de telefonía tradicional (TDM); y la operación inversa se debe hacer con el tráfico que ingresa a la red IP. Telefónica CTC estima que el costo de esta función de transformación es \$1,10 por minuto.
- El tráfico que va hacia otras redes y servicios o llega desde ellas debe ser conducido desde y hacia el *gateway* mediante los así llamados enlaces E1. Telefónica CTC estima que el costo de esta función es \$0,29 por minuto.

FIGURA N° 8: COMPONENTES DE LA RED DE TELEFONÍA IP



CUADRO N° 4: COSTOS DE LA TELEFONÍA IP SOBRE BANDA ANCHA

(a) Costos medios por minuto de tráfico (en \$/min)		
Enlaces con ISP	0,63	
Transformación en <i>Gateway</i>	1,10	
Enlaces a PTRs	0,29	
(b) Costos medios mensuales invariantes con el tráfico		
<i>Costo por línea</i>	\$	%
Inversión informática ¹	1.809	47
Inversión administración ²	60	2
Materiales y útiles	9	0
Comercialización y servicio cliente ³	522	13
Cobranza, recaudación y facturación ⁴	519	14
Gastos generales ⁵	365	10
Atención a clientes ⁶	551	14
Total	3.835	100

Notas. (1) Inversión informática: incluye *hardware*, *software*, instalación e implantación. (2) Inversión administración: incluye inversión inmobiliaria y equipamiento de oficinas. (3) Comercialización y servicio cliente: incluye publicidad, marketing, servicios logísticos, plataforma telefónica para atender a los clientes. (4) Cobranza, recaudación y facturación: sistemas dedicados a facturación y emisión de boletas. (5) Gastos generales: incluye energía, aseo, vigilancia, seguros. (6) Atención a clientes: red de oficinas atención a público con servicios telefónicos y computacionales.

Fuente: Telefónica CTC.

Es importante notar que la empresa IP incurre en costos adicionales sensibles al tráfico: los cargos de acceso en telefónicas locales y móviles, y los enlaces para llevar tráfico a ciudades distintas de la que acoge a la telefónica IP. Los cargos de acceso no se deben incluir en esta evaluación social porque el costo que generará el tráfico que ingresa desde la red IP, o el que sale hacia ella, ya está considerado en los costos de la telefonía tradicional. De manera similar, los enlaces para llevar tráfico desde la ciudad de origen de la telefónica IP hacia otras ciudades de Chile, se ocupan con o sin telefonía IP sobre banda ancha y por lo tanto corresponde excluirlos de la evaluación social.

Ahora bien, sea V_{ip} el tráfico total por la red IP, μ_L la fracción del tráfico que es local y λ la fracción del tráfico local que ocurre entre usuarios servidos por la telefónica IP (y que, por lo tanto, nunca es transformado a señal de voz tradicional). En ese caso, el costo promedio por minuto es

$$\begin{aligned} & \mu_L \cdot \lambda \cdot \$0,63 \\ & + \mu_L \cdot (1 - \lambda) (\$0,63 + \$1,10 + \$0,29) \\ & + (1 - \mu_L) (\$0,63 + \$1,10 + \$0,29). \end{aligned}$$

El primer término es el costo por minuto del tráfico que nunca deja la red IP. El segundo término es el tráfico local que deja la red IP. Y el último término es el costo causado por el resto del tráfico que viaja hacia otras redes.

El parámetro μ_L es igual al inverso de la expresión (5.5). Por otro lado, no tenemos información sobre el parámetro λ . Supondremos lo siguiente:

Supuesto 3. *Si una fracción λ del tráfico total (excluyendo a la Internet conmutada) emigra hacia la voz sobre banda ancha, entonces una fracción λ del tráfico local ocurre entre telefónicas IP.*

El Cuadro N° 3 (telefonía IP sobre banda ancha, costo medio por minuto) muestra el costo promedio por minuto de la telefonía IP sobre banda ancha en cada uno de los tres escenarios. Nótese que éste cae a medida que crece el tráfico de la red IP. La razón es que mientras más tráfico emigra, una fracción menor de los minutos de tráficos locales deja la red IP, y por ende el costo por minuto cae. Más importante aún, el costo por minuto de la voz sobre IP es más bajo.

Pasemos ahora a los cargos que no dependen del tráfico. Telefónica CTC (2004) diseñó una empresa IP para atender a 122.462 clientes. El desglose del costo medio que no varía con el tráfico se muestra en el Cuadro 4(b) y alcanza a \$3.835 mensuales.

5.3 Resultados

5.3.1 La evaluación social

El cálculo. La parte superior del Cuadro N° 5 (“Costos antes de IP”) muestra el costo *antes* de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha, es decir cuando todo el tráfico es cursado por la red de telefonía fija. Primero mostramos el costo medio por línea. Distinguimos entre clientes que

CUADRO N° 5: LA EVALUACIÓN SOCIAL DE LA INTRODUCCIÓN
DE LA TELEFONÍA IP SOBRE BANDA ANCHA

Clientes / tráfico →	(1) 99/95	(2) 97/85	(3) 93/75
Costos antes de IP			
<i>Por línea</i> (en pesos)			
Clientes que permanecen ¹	11.996	11.851	11.735
Clientes que migran ²	19.521	16.435	14.951
Promedio	12.081	12.081	12.081
<i>Costo total</i> (en millones de pesos)	36.035,1	36.035,1	36.035,1
Costos con IP			
<i>Por línea</i> (en pesos)			
Clientes que permanecen	12.090	12.085	12.228
Clientes que migran	16.979	14.791	13.722
<i>Costo total</i> (en millones de pesos)	36.226,4	36.451,6	36.954,6
Evaluación social			
Pérdida social mensual (en millones de pesos)	191,3	416,5	919,5
Pérdida social mensual (en dólares)	351.092	764.275	1.687.204

Notas: (1) Corresponde al costo promedio que generaban aquellas líneas que permanecen en la telefonía tradicional *antes* de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. (2) Corresponde al costo promedio que generaban aquellas líneas que migran hacia la voz sobre banda ancha *antes* de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha.

Fuente de los datos: Telefónica CTC. Cálculos de los autores.

permanecen en la red tradicional y no emigrarán a la telefonía IP sobre banda ancha; y clientes que emigrarán hacia la telefonía IP sobre banda ancha. Se aprecia que el costo total promedio por línea es \$12.080, lo que da un costo total de cursar todo el tráfico de \$36.034,2 millones. Por razones obvias, en cada caso, los clientes que eventualmente emigrarán generan costos más altos.

La parte media del Cuadro N° 5 (“Costos con IP”) muestra los costos con telefonía IP sobre banda ancha. Los clientes que permanecen siguen siendo atendidos por la telefónica tradicional, pero los clientes que emigran son atendidos por una telefónica IP.

Nótese que el costo medio por cliente IP cae en todos los casos. Por ejemplo, el costo medio de los 33.718 clientes que emigran en el caso 99/95 cae desde \$19.521 hasta \$16.979, es decir \$2.452. Esto es consecuencia de que el costo variable de la telefonía IP sobre banda ancha es menor. Por supuesto, la ganancia media por cliente va disminuyendo a medida que progresivamente trasladamos a clientes que llaman menos en promedio hacia la telefonía IP sobre banda ancha. Tanto así que, cuando emigran hacia la telefonía IP sobre banda ancha el 7% de los usuarios y el 25% del tráfico, la diferencia de costos cae a \$1.229 (\$14.951 contra \$13.722).

La contrapartida de los menores costos que generan los clientes de alto tráfico en la telefonía IP sobre banda ancha, son los mayores costos por línea de quienes se quedan en la telefonía tradicional. Como ya se vio, en todos los casos la migración aumenta los costos medios de los clientes de bajo tráfico. Por ejemplo, se aprecia en el Cuadro N° 5 que cuando emigra el 5% del tráfico el costo medio por línea de los clientes que permanecen aumenta desde \$11.996 (columna 1, fila “Costos antes de IP, clientes que permanecen”) hasta \$12.090 (columna 1, fila “Costos con IP, clientes que permanecen”), o \$94; cuando el tráfico cae 15% el aumento es desde \$11.851 hasta \$12.085, o \$234.

Cuando se suman ahorros y aumentos de costos, se llega a la conclusión que en todos los casos el costo total aumenta con la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. La última línea reporta la pérdida social en dólares. Ésta va desde US\$351.092 mensuales si sólo emigra el 5% del tráfico, hasta US\$1.687.204 mensuales si el 25% del tráfico emigra hacia la voz sobre banda ancha. Líneas abajo examinaremos qué tan robusta es esta conclusión. De hecho, concluiremos que el efecto sobre el bienestar social es, a pesar de todo, incierto. Por ahora, simplemente examinemos la aritmética que está detrás de este resultado.

La aritmética de la pérdida social. La ventaja de la telefonía IP sobre banda ancha es que los costos variables por minuto son más bajos. Por eso, la disminución de costos por línea es apreciable cuando emigran clientes que llaman mucho. Sin embargo, la telefonía IP sobre banda ancha también incurre en costos administrativos y de redes, que son más altos que los costos medios de la conmutación/transmisión en telefonía fija¹⁶. Por cierto, si nos restringimos a los clientes que emigran, los ahorros por menores

¹⁶ Esto se aprecia en el Cuadro N° 2, columna 1. El costo medio de la conmutación/transmisión que no es sensible al tráfico es \$2.759 por línea cuando todo el tráfico se cursa por la red fija. Los usuarios que migran a la telefonía IP sobre banda ancha ya no incurren en este costo. Sin embargo, cada línea de telefonía IP sobre banda ancha genera \$4.298 de costos que no varían con el tráfico.

costos variables son suficientes para llegar a costos por línea más bajos. Pero, desde el punto de vista de la evaluación social, este ahorro no es suficiente para compensar los mayores costos medios de la red tradicional una vez que el tráfico emigra.

5.3.2 *El efecto distributivo*

Una evaluación social examina costos y beneficios netos. Sin embargo, un aspecto de interés cuando se analiza la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha son los efectos distributivos que ella genera. Para calcularlos, utilizamos las expresiones (5.3) y (5.4) y las reportamos en el Cuadro N° 6. La parte superior del cuadro (Ingreso por línea, antes de IP) reporta los ingresos por línea generados antes de la telefonía IP sobre banda ancha por los clientes que permanecen y que emigran. Se puede apreciar que estos ingresos medios provienen de un cargo fijo de \$6.886 por línea y un cargo variable por minuto de \$7,51. La parte media del cuadro (“Ingreso por línea, con IP”) reporta los ingresos generados en promedio por cada línea con telefonía IP sobre banda ancha. El efecto distributivo se reporta en la parte inferior del cuadro (sección “Efecto distributivo”).

La primera fila de la sección “Efecto distributivo” muestra que el mayor ingreso medio que debe generar una línea que permanece en la telefonía tradicional aumenta a medida que tráfico y clientes emigran hacia la telefonía IP sobre banda ancha. Esto refleja en parte los mayores costos medios pero, sobre todo, que los clientes que emigran pagaban más que el costo medio de su línea.

Por ejemplo, se aprecia en el Cuadro N° 6 que una línea que permanece en la telefonía fija debe generar \$213 más en promedio con telefonía IP sobre banda ancha, a pesar de que, tal como se deduce del Cuadro N° 5, el costo medio por línea aumenta sólo en \$94. Por lo mismo, la caída del ingreso generado por una línea que emigra hacia la telefonía IP sobre banda ancha es bastante mayor que la caída en costos —\$12.912 contra \$2.542—.

Si bien los montos promedio por línea no parecen muy grandes, los montos totales no son muy pequeños. Por ejemplo, se aprecia en el Cuadro N° 6 que cuando emigra el 5% del tráfico, las líneas que permanecen deben generar US\$1,15 millones de dólares más por mes; cuando el tráfico cae 15% el aumento es de US\$2,88 millones por mes; y cuando cae 25%, el aumento es de US\$4,77 millones por mes. La moraleja es que, si bien el efecto sobre el bienestar social de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha es incierto (precisaremos esta afirmación a continuación), el efecto distributivo es apreciable y robusto.

CUADRO N° 6: EL EFECTO DISTRIBUTIVO DE LA INTRODUCCIÓN DE LA TELEFONÍA IP SOBRE BANDA ANCHA

Clientes / tráfico →	(1) 99/95	(2) 97/85	(3) 93/75
Ingreso por línea, antes de IP (en pesos)			
Cargo fijo	6.886	6.886	6.886
Cargo variable por minuto	7,51	7,51	7,51
Clientes que permanecen ¹	11.877	11.530	11.252
Clientes que migran ²	29.891	22.504	18.951
Ingreso por línea después de IP (en pesos)			
Clientes que permanecen			
Cargo fijo	6.891	6.888	6.970
Cargo variable por minuto	7,83	8,41	9,05
Total	12.090	12.085	12.228
Clientes que migran	16.979	14.791	13.722
Aumento de ingreso bajo tráfico	213	555	976
Caída de ingreso telefonía IP ³	12.912	7.714	5.226
Efecto distributivo			
<i>En millones de pesos</i>			
Aumento de ingreso por línea (fijo)	626,7	1.571,1	2.598,3
Caída de ingreso por línea (IP)	435,4	1.154,6	1.678,8
Pérdida social	191,3	416,5	919,5
<i>En dólares</i>			
Aumento de ingreso por línea (fijo)	1.149.907	2.882.831	4.767.513
Caída de ingreso por línea (IP)	798.815	2.118.556	3.080.309
Pérdida social	351.092	764.275	1.687.204

Nota: (1) Corresponde al ingreso promedio que generaban aquellas líneas que permanecen en la telefonía tradicional *antes* de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. (2) Corresponde al ingreso promedio que generaban aquellas líneas que migran hacia la voz sobre banda ancha *antes* de la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. (3) La “caída de ingreso telefonía IP” es el menor ingreso que generarán las líneas IP de voz sobre banda ancha suponiendo que todos los menores costos se traspasan a tarifas.

Fuente de los datos: Telefónica CTC. Cálculos de los autores.

5.3.3 Robustez y sensibilidad

¿Qué tanto se puede confiar en los resultados que mostramos líneas arriba? Argumentaremos a continuación que no se puede afirmar categóricamente que el bienestar social caerá con la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha. Sin embargo, y al mismo tiempo, si la estimación hubiera arrojado un aumento del bienestar social de orden de magnitud similar, tampoco se podría afirmar que lo aumentará. Puesto en término precisos: un error de medición pequeño bastaría para que no se pudiera rechazar las dos posibles hipótesis nulas:

- La telefonía IP sobre banda ancha aumenta el bienestar social.
- La telefonía IP sobre banda ancha disminuye el bienestar social.

Por el contrario, es posible concluir con razonable confianza que el resultado sobre el efecto distributivo es robusto.

La afirmación anterior podría sorprender, porque es claro que los cálculos que reportamos no permiten deducir directamente intervalos de confianza. Los cálculos que presentamos son estimaciones de, por un lado, la disminución del costo total de la telefonía tradicional cuando emigran usuarios y tráfico, llamémosla ΔC_t ; y, por el otro, del costo total de atender a esos usuarios y cursar el tráfico por telefonía IP sobre banda ancha, llamémoslo C_{ip} . Pero igual podemos formarnos una idea del orden de magnitud del error de medición que nos haría aceptar o rechazar estas hipótesis.

Supongamos que ΔC_t y C_{ip} son los valores verdaderos, pero que nosotros obtuvimos estimaciones con error

$$\begin{aligned}\tilde{\Delta C}_t &= \Delta C_t + \varepsilon_t \\ \text{y} \\ \tilde{C}_{ip} &= \Delta C_{ip} + \varepsilon_{ip},\end{aligned}$$

donde ε_t y ε_{ip} son errores de medición normales, insesgados e independientes, y ambos con la misma varianza σ^2 (este supuesto sólo es para simplificar; lo relevante es que se trata de varianzas del mismo orden de magnitud). En ese caso, el cambio de bienestar social $\tilde{\Delta C}_t - \tilde{C}_{ip}$, se distribuye normal con media $\Delta C_t - \Delta C_{ip}$ y varianza $2\sigma^2$.

Si conociéramos $2\sigma^2$ podríamos testear directamente la hipótesis nula, la telefonía IP sobre banda ancha no disminuye el bienestar social, o $\Delta C_t - \Delta C_{ip} \geq 0$. En ese caso,

$$\frac{\Delta\tilde{C}_t - \Delta\tilde{C}_{ip}}{\sqrt{2\sigma^2}}$$

se distribuye normal bajo la hipótesis nula. En general, dada una observación $\Delta\tilde{C}_t - \Delta\tilde{C}_{ip} < 0$, una varianza pequeña justificará *rechazar* la hipótesis nula. Por el contrario, una varianza suficientemente grande justificaría *aceptar* la hipótesis nula. Nuestro punto es que, muy posiblemente, el error de medición es “grande”.

El Cuadro N° 7 muestra los valores máximos de $\sqrt{2\sigma^2}$, tales que, dada la estimación del cambio del bienestar social, rechazaríamos la hipótesis nula “la telefonía IP sobre banda ancha no disminuye el bienestar social” a los niveles de confianza estándares —1%, 5% y 10%—. Así, por ejemplo, para rechazarla al 1% de confianza cuando emigra el 5% del tráfico, $\sqrt{2\sigma^2}$ tendría que ser \$82,1 millones o menos. ¿Qué tan grandes son estos números. Nótese que si $\sqrt{2\sigma^2} = \$82,1$ millones, entonces

$$\sigma = \frac{\$82,1}{\sqrt{2}} \approx \$58,06.$$

La segunda parte del Cuadro N° 7 indica los valores críticos de σ máximos tales que se rechaza la hipótesis nula en millones de pesos. Nótese que la disminución de costo de la telefonía tradicional cuando emigra el 5%

CUADRO N° 7: ERRORES DE MEDICIÓN CRÍTICOS

Millones de \$	Tráfico que migra	Niveles de confianza		
		1%	5%	10%
Valores máximos de $\sqrt{2\sigma^2}$ (millones de pesos)	5%	82,1	115,9	148,3
	15%	178,8	252,4	322,9
	25%	394,6	557,3	712,8
Desviación estándar crítica $\sigma_{Crítico}$ (millones de pesos)	5%	58,1	82,0	104,9
	15%	126,4	178,5	228,3
	25%	279,1	394,1	504,0
Errores de medición críticos $\sigma_{Crítico} / \Delta C_t$	5%	0,15	0,22	0,28
	15%	0,07	0,10	0,13
	25%	0,08	0,11	0,14
$\sigma_{Crítico} / C_{ip}$	5%	0,10	0,14	0,18
	15%	0,06	0,08	0,10
	25%	0,06	0,09	0,11

del tráfico es $\Delta C_t = \$379,9$ millones, mientras que el costo de servir a ese tráfico con telefonía IP sobre banda ancha es $C_{ip} = \$572,5$ millones. Vale decir, la desviación estándar crítica es alrededor de un orden de magnitud menor.

La última parte del Cuadro N° 7 compara al σ “crítico” con las estimaciones de ΔC_t y C_{ip} que reportamos líneas arriba. En cada caso se computan

$$\frac{\Delta C_t}{\sigma}$$

y

$$\frac{C_{ip}}{\sigma}$$

y así tenemos una medida del máximo error de medición que justifica aceptar la hipótesis nula. La tercera parte del Cuadro N° 7 muestra el error de medición máximo de cada componente tal que la hipótesis nula se acepta. Se puede apreciar que, según sea el caso, éste va desde 0,06 (ó 6%) hasta 0,28 (ó 28%). Creemos justificado afirmar que tales errores de medición son, por decir lo menos, modestos, por lo menos si se los compara con las discrepancias habituales en los estudios de costos cuando se fijan las tarifas de servicios públicos regulados¹⁷.

Al mismo tiempo, los efectos distributivos que calculamos son robustos. Es claro que la voz sobre banda ancha beneficia a quienes más llaman, porque el costo por minuto es menor. Al mismo tiempo, en tanto existan economías de escala en telefonía tradicional, la caída de usuarios y tráfico tiene que aumentar los costos medios. Estos efectos se refuerzan porque los decretos tarifarios les cargan parte de los costos que no dependen del tráfico a los cargos por minuto.

5.3.4 Objeciones y comentarios

“La empresa eficiente usaría tecnología IP”. Una crítica que hemos recibido es que a esta altura la empresa eficiente debiera usar tecnología IP, que supuestamente es más barata. ¿Cambiarían los resultados que reportamos?

¹⁷ Nótese que la estimación del cambio de bienestar no es más precisa si se considera el caso en que migra más tráfico que el 5%. La forma en que se calcula el modelo tarifario implica que no se agregan muestras independientes de usuarios para construirlo; se supone fijo el número de usuarios y el tráfico, y luego se construye una empresa eficiente para servirlos.

Aún es una cuestión debatida si la tecnología de la empresa eficiente debe ser IP, disputa que deberá zanjar el próximo estudio tarifario. Pero si los datos existieran, el cálculo se haría de la misma forma: se calcularía el costo de cursar todas las llamadas por una empresa eficiente, que esta vez usa tecnología IP; luego se introduciría la voz sobre banda ancha; se calcularía el *cambio* del costo de la empresa eficiente; y, finalmente, calcula el costo de prestar voz sobre banda ancha. En otras palabras, el cálculo es

$$C_t^0 - (C_t^1 + C_{ip}) = \Delta C_t - C_{ip},$$

pero esta vez la empresa eficiente usa tecnología IP.

Sin embargo, mientras la empresa eficiente que usa tecnología IP tenga economías de escala, seguramente se volvería a concluir que cualquiera de las dos hipótesis nulas se puede aceptar. El punto de fondo es que si bien las llamadas de quienes no emigran a telefonía IP serían más baratas (C_t^1 sería más bajo), también lo serían las llamadas *antes* de introducir voz sobre banda ancha hecha por la empresa eficiente que conmuta IP, C_t^0 . Por eso, el resultado no depende del nivel de costos de la empresa eficiente sino del cambio por la pérdida de economías de escala.

En todo caso, es conveniente notar qué cálculo *no hay* que hacer: calcular el costo de una empresa eficiente que cursa todas las llamadas con tecnología tradicional; y luego comparar con los costos si se introduce la voz sobre banda ancha y se sustituye la tecnología de la empresa eficiente por telefonía IP. Eso es mezclar peras con manzanas y, peor aún, viola la lógica de la empresa eficiente —la empresa eficiente usa la misma tecnología eficiente antes y después de la introducción de voz sobre banda ancha—.

Elasticidades igual a cero. Una segunda causa de aprensión podría ser el hecho que suponemos demandas perfectamente inelásticas. Con ello, nuestra evaluación social se reduce a una comparación de costos. La pregunta relevante, sin embargo, es si haría una diferencia cuantitativa considerar una elasticidad mayor que cero en valor absoluto.

Relativo a lo que estimamos suponiendo el tráfico fijo, la inclusión de los triángulos de bienestar aumentaría la ganancia de quienes emigran. La pérdida estimada de quienes permanecen en la telefonía tradicional podría aumentar o caer: por un lado, al suponer la cantidad fija se sobrestima la pérdida al ignorar que los consumidores responderán al alza de precios disminuyendo su cantidad demandada. Pero, por el otro lado, la caída del tráfico aumenta aun más la pérdida de economías de escala.

En cualquier caso, pensamos que el resultado de la evaluación social sería muy parecido porque relativo a los rectángulos, los triángulos deberían ser pequeños. Porque supóngase que las elasticidades relevantes fueran iguales a -1 (bastante mayores que las estimadas en los estudios que acompañaron al estudio tarifario). Una caída de 20% de la tarifa por minuto aumentaría el tráfico en 20%. El tamaño del rectángulo, que nuestra estimación computa, es

$$20\% \times 100\% = 20\%,$$

Mientras que el triángulo de ganancia de bienestar es aproximadamente

$$\frac{20\% \times 20\%}{2} = 20\%,$$

vale decir $\frac{1}{10}$ del efecto que computamos nosotros —es decir, cae dentro del rango del error de medición que es razonable suponer en este caso—.

Bandas anchas. Nótese que todos los cálculos suponen que quienes emigran ya habían contratado una conexión de banda ancha. Este supuesto no es irrazonable, porque el número de clientes de banda ancha necesario para hacer caer el tráfico en 25% es 321.024 ó 10,76% del total, mientras que el número de conexiones de banda ancha en junio de 2004 era equivalente al 13% de las líneas. Sin embargo, en la práctica seguramente habrá clientes que teniendo una banda ancha no emigran y, por otro lado, clientes que contratan una banda ancha para emigrar. Es claro que, en ese caso, el costo social de la emigración sería aun mayor, porque es necesario instalar más conexiones de banda ancha. Al mismo tiempo, los beneficios aumentan en el valor de la banda ancha para quienes la contraten, pero menos que el costo.

Larga distancia. Uno de los beneficios de la voz sobre banda ancha, que este trabajo no cuantifica, son los mayores excedentes que obtendrían los consumidores por el menor precio de las llamadas de larga distancia. Las telefónicas que ofrecen voz sobre banda ancha cobran tarifas más bajas, sobre todo al extranjero.

Sin desconocer estos beneficios, es improbable que el incluirlos cambie las conclusiones de este trabajo. En efecto, se aprecia en el Cuadro

Nº 1 que el tráfico de larga distancia internacional de salida era en abril de 2004 apenas el 0,99% del tráfico local; el tráfico de larga distancia nacional representaba el 7,59% del tráfico total. Más aún, según antecedentes de Telefónica CTC, no más del 40% de este tráfico proviene de hogares. Por lo tanto, es improbable que la inclusión de la larga distancia en los cálculos cambie la conclusión, en el sentido que el efecto sobre el bienestar de la introducción de la voz sobre banda ancha es ambiguo. Más aún, es conveniente notar que si se tiene una conexión de banda ancha, ya es posible acceder a tarifas de larga distancia más bajas a través de empresas como Skype.

Costo de la telefónica que provee voz sobre banda ancha. La estimación de los costos de la telefónica IP que usamos en nuestros cálculos es de CTC y, por razones obvias, no pasó por la Subtel ni tampoco por el comité de peritos. Sería conveniente, por tanto, ver cuánto varían los resultados con estimaciones distintas de ese costo.

El trabajo de El Hureimi (2005, p. 11) incluye una estimación de costos de una telefónica IP sobre banda ancha entregada por Redvoiss, una empresa que vende servicios de voz sobre banda ancha. Redvoiss estima que el costo de la telefonía sobre banda ancha es \$747 menor que el supuesto por CTC (\$3.088 contra \$3.835)¹⁸.

Con este costo menor la pérdida social mensual cae desde US\$351.092 a US\$ 304.877 si emigra el 5% del tráfico; desde US\$764.275 a US\$559.113 si emigra el 15% del tráfico; y desde US\$1.687.204 a US\$1.247.195 si emigra el 25% de tráfico. Por lo tanto, ninguna de nuestras conclusiones cambia.

Comentarios a un estudio reciente. Un estudio reciente de El Hureimi (2005) encuentra que los beneficios anuales de la voz sobre banda ancha serían US\$964 millones de dólares por año. Este número es enorme. Por ejemplo, los precios fijados por el estudio tarifario de Telefónica CTC implican que la empresa modelo generaría ingresos totales anuales por US\$970 millones. Vale decir, según este estudio, la introducción de la telefonía IP sobre banda ancha generaría un beneficio neto anual igual a *todos* los costos de la empresa eficiente¹⁹. Este número también es similar a la ganancia que obtuvo Chile por haber firmado los acuerdos de libre comercio con

¹⁸ El valor reportado por El Hureimi fue dividido por 1,19, para sacarle el IVA.

¹⁹ Para llegar a los ingresos anuales de la empresa eficiente se multiplicaron los \$36.035,1 millones de ingresos totales mensuales por 12, y se dividió por el tipo de cambio que supone El Hureimi (\$530 por dólar). Luego se multiplicó por 1,19 para llevarlo a valores con IVA.

Estados Unidos y la Unión Europea. En efecto, Chumacero *et al.* (2004) estiman que los dos acuerdos sumados aumentarán permanentemente el PGB chileno en 1% —cifra de magnitud similar al beneficio estimado por El Hureimi (2005) para la voz sobre banda ancha—.

¿A qué se deben las diferencias entre este estudio y el nuestro? Conviene partir señalando que El Hureimi ejecuta un ejercicio distinto, a saber, calcula el beneficio de reemplazar toda la telefonía fija con voz sobre banda ancha. Esto implica instalarles bandas anchas a todas las líneas y eliminar la telefonía tradicional. Por contraste, nuestro ejercicio supone que las dos redes continúan coexistiendo.

Con todo, es conveniente examinar por qué El Hureimi (2005) obtiene beneficios tan altos. De un lado, él indica que la voz sobre banda ancha (incluyendo la electrónica de banda ancha), se puede proveer a \$8.357 mensual por conexión²⁰. Esto se puede comparar con el cargo fijo de \$9.202 que el decreto tarifario le fijó a Telefónica CTC y los \$14.376 que, el mismo decreto estimó, es el ingreso mensual por línea que necesita la empresa eficiente para autofinanciarse y obtener una rentabilidad normal²¹. Del otro lado, la caída del precio de la voz y la banda ancha generan aumentos de la cantidad demandada.

¿Por qué sería tanto más barata la voz sobre banda ancha? Conviene señalar que no es porque los costos de la compañía de teléfonos IP sobre banda ancha sean mucho más bajos. En efecto, como se dijo líneas arriba, El Hureimi presenta una estimación, hecha por la empresa Redvoiss, según la cual el costo adicional de la empresa IP sería \$3.675, los que se comparan con los \$4.563 estimados por Telefónica CTC, el valor que presentamos en el Cuadro 4 ajustado para incluir el IVA²². Si bien los \$888 de diferencia equivalen al 24% de los costos de una telefónica IP estimados por Redvoiss, son insuficientes para explicar la diferencia de costo por línea.

En realidad, la ventaja de la telefonía IP sobre banda ancha proviene de suponer que basta un par de cobre y una conexión de banda ancha para servir a cuatro usuarios; lo que, *grosso modo*, implica dividir por cuatro el

²⁰ Este monto incluye IVA.

²¹ Nótese, además, que los \$8.357 incluyen el costo de la conexión de banda ancha.

²² Cabe mencionar, en todo caso, que el trabajo supone que la empresa IP no incurre costos que varíen con el tráfico —consecuencia de suponer que la voz sobre banda ancha sustituye completamente a la red tradicional. Sin embargo, las conexiones a móviles siguen necesitando enlaces E1. Nótese, además, que, según El Hureimi, la estimación de Redvoiss supone que la voz sobre banda ancha se masifica, y es posible, por tanto, que se estén aprovechando economías de escala.

costo de la empresa eficiente²³. Si fuera factible, este cambio sería sin lugar a dudas muy conveniente y debiera ser recogido en las siguientes fijaciones de tarifas. Creemos, sin embargo, que a lo menos se justifica cierto escepticismo mientras el estudio correspondiente no se haga.

6. Conclusión

Este trabajo concluye que a lo menos es incierto que la telefonía IP sobre banda ancha aumente el bienestar social. Esto podría sorprender, porque supuestamente la voz sobre banda ancha hace más competitivo al mercado telefónico y la competencia aumenta el bienestar. ¿Qué explica esta aparente paradoja?

En la mayoría de los mercados una liberalización permite obtener un *free lunch* competitivo: los precios caen, la cantidad intercambiada aumenta y el bienestar social aumenta. Todos los consumidores pagan menos, se materializa una ganancia de eficiencia y las rentas que obtenían algunos antes de la liberalización se redistribuyen hacia los consumidores. Por ejemplo, cuando se liberalizó la larga distancia en 1994 las tarifas cayeron y el tráfico se duplicó casi de un día para otro. Es cierto que la empresa que hasta entonces tenía el monopolio perdió sus utilidades, pero esto fue más que compensado por las ganancias de los consumidores.

Sin embargo, en este caso no se obtiene un *free lunch* competitivo porque la voz sobre banda ancha no sustituirá por completo a la telefonía tradicional. Muchos usuarios no migrarán, porque para hacerlo es necesario pagar una conexión de banda ancha y para muchos no vale la pena pues su tráfico no lo justifica²⁴. Por eso, muchos usuarios continuarán usando la

²³ Es conveniente notar, además, dos omisiones importantes. Primero, los \$8.357 incluyen sólo el costo de la red de acceso, y no el costo de las inversiones en edificios que son necesarios para instalar los equipos electrónicos que conectan a los pares de cobre con la red de datos. Este costo es una fracción mayoritaria de los costos de conmutación/transmisión que no varían con el tráfico y que se muestran en el Cuadro N° 3.

Segundo, para estimar el costo de la empresa de redes, El Hureimi dividió por cuatro el cargo fijo que actualmente cobra Telefónica CTC. Ahora bien, como se vio líneas arriba, más de la mitad del cargo fijo paga los costos administrativos de la empresa eficiente. Por lo tanto, se está suponiendo que los costos administrativos de la empresa que provee la red de acceso también caerán a la cuarta parte.

²⁴ Se suele argumentar que la competencia en banda ancha es insuficiente y que su precio (alrededor de \$25.000 mensuales) es muy alto. Aunque no tenemos una opinión formada sobre la competitividad del mercado de banda ancha, el punto no es muy relevante aquí, porque bastaría un precio de la banda ancha no mucho mayor que \$5.000 para que la gran mayoría de los usuarios prefirieran seguir siendo servidos por la telefonía tradicional.

telefonía tradicional y deberán pagar más, por las deseconomías de escala. De esta forma, los precios no caerán para todos, al contrario de lo que ocurre en la mayoría de las liberalizaciones.

Por supuesto, si la penetración de la banda ancha fuera muy alta, tal como en varios países desarrollados, la introducción de la voz seguramente haría migrar a la gran mayoría de los usuarios y obligaría a la empresa tradicional a reconocer la pérdida de capital y bajar sus tarifas. En ese caso, una tecnología más barata (la voz sobre banda ancha) sustituiría a una más cara (la telefonía tradicional) y obtendríamos los efectos estándares de una liberalización. Pero ese no es el caso en Chile, donde la gran mayoría de los hogares no está dispuesto a pagar por una conexión de banda ancha.

Conviene mencionar, en todo caso, que nuestra conclusión no nos parece necesariamente incoherente con que el regulador autorice la entrada de la telefonía IP sobre banda ancha. En nuestra opinión, la legislación vigente permite privilegiar la entrada por sobre el aprovechamiento de las economías de escala²⁵. Así, por ejemplo, se permite la superposición de redes, aun cuando se sabe que ésta duplica inversiones²⁶.

¿Por qué tiene sentido permitir la entrada aun si se desaprovechan economías de escala? La respuesta suele ser porque la competencia es buena, pero conviene precisar. A esta altura es a lo menos discutible que la entrada haya disminuido los precios directamente, al menos si se trata de clientes residenciales y pequeños. En efecto, aquellas telefónicas que compiten con la empresa regulada suelen cobrar tarifas similares a las que fija la Subtel²⁷. Sin embargo, seguramente la entrada ha traído otros beneficios: el regulador cuenta con fuentes alternativas de información que morigeran las asimetrías de información y reducen la así llamada renta de la información que obtiene la empresa regulada²⁸; posiblemente la entrada estimula la adopción más rápida de innovaciones tecnológicas que se verían retrasadas si existiera un monopolio; la adopción de nuevas tecnologías también permite aprovechar economías de ámbito entre telefonía y otros servicios como la televisión por cable; y, por último, cuando existen oferentes alternativos mejora la calidad del servicio a los usuarios. Estos beneficios hacen que el aprovechamiento de las economías de escala no sea el único factor a considerar.

²⁵ Este punto lo desarrollamos en Galetovic y Sanhueza (2001).

²⁶ No es nuestra intención interpretar el sentido de las leyes. Estamos conscientes de que la entrada de la telefonía IP sobre banda ancha es distinta a la entrada con redes —la telefonía IP sobre banda ancha ocupa activos de otros para llegar al cliente— y que hay envueltos argumentos legales que sobrepasan nuestras competencias.

²⁷ Nótese, además, que si la entrada de nuevos competidores implica desaprovechar economías de escala y aumenta las tarifas reguladas, todos pagan precios más altos.

²⁸ Véase a Gasmi *et al.* (2002).

Sin embargo, que la ley permita privilegiar la entrada por sobre las economías de escala no obliga a hacerlo. Y porque la voz sobre banda ancha no es un *free lunch* competitivo, hay que preguntarse cuáles son los beneficios adicionales que la justifican²⁹. Nótese que es dudoso que éstos provengan de asimetrías de información menos intensas entre las empresas reguladas y el regulador. Más allá de que seguramente tales ganancias de información ya se materializaron con las empresas que ya entraron, hay que notar que la voz sobre banda ancha ocupa tecnología muy distinta y complementaria a la de las telefónicas tradicionales. Más aún, la voz sobre banda ancha no reduce la necesidad de regular, por cuanto sigue utilizando los activos de una telefónica tradicional (la red de acceso) y sus servicios (v.gr. mantención, facturación)³⁰.

Así que, seguramente, la principal carta de presentación de la voz sobre banda ancha es que se trata de una tecnología nueva que utiliza Internet. Es importante notar, sin embargo, que se trata en gran medida de una innovación de proceso y no de producto. En efecto, la principal diferencia es que la voz, en vez de ser transportada en forma de señales analógicas y digitales, ahora viaja en paquetes por Internet. Desde el punto de vista del usuario, por tanto, se trata de dos productos similares. Por supuesto, hay otras ventajas, como por ejemplo contratar un número telefónico extranjero. Sería muy conveniente, por tanto, un estudio que estime el beneficio de estos nuevos productos que permite la voz sobre banda ancha.

APÉNDICE

A. Voz sobre banda ancha tarifada incorrectamente

En el trabajo suponemos que los emigrantes hacia la telefonía IP continúan pagando el costo medio de la red de acceso. Además, como siguen siendo clientes de la telefónica tradicional, continúan pagando por los servicios administrativos. Sin embargo, algunos argumentan que estos usuarios no deberían continuar pagando el cargo fijo, ya que éste sólo remuneraría costos del servicio telefónico tradicional. En nuestra opinión tal argumento no se sostiene. El par de cobre es necesario para prestar el

²⁹ No nos parece evidente que la voz sobre banda ancha conduzca a una rebaja apreciable de tarifas en las circunstancias actuales. Las telefónicas IP no son grandes y es posible que también sigan a la tarifa regulada por la Subtel.

³⁰ Más aún, nótese que algunos usuarios de la voz sobre banda ancha usarían la red de acceso de empresas no reguladas. Inevitablemente, surgiría la pregunta de cuánto pueden cobrar estas empresas por el acceso, y seguramente habría que regularlo también.

servicio de telefonía tradicional, pero también el servicio de telefonía IP sobre banda ancha. Si se deja de pagar por el servicio telefónico tradicional, pero se sigue usando el par de cobre, corresponde seguir pagándolo³¹. En cualquier caso, conviene analizar qué ocurre cuando estos activos se remuneran parcialmente.

A.1 El modelo

Si la voz sobre banda ancha se introduce en condiciones tales que la empresa sólo puede cobrarle $\tilde{p}_{ip}^f < [C^a(S) + A(S)]/S = p_t^f$ a quienes emigran, el equilibrio es ahora descrito por un vector

$$(\tilde{p}_t^f, \tilde{p}_t^v, \tilde{v}_t, (\tilde{S}_b - S_b); p_b, \tilde{S}_b; \tilde{p}_{ip}^f, p_{ip}^v, v_{ip}, \tilde{S}_b).$$

Comparado con el caso en que los que emigran siguen pagando todo el cargo fijo, el autofinanciamiento requiere que

$$\tilde{p}_t^f > \hat{p}_t^f > p_t^f.$$

Obviamente, los usuarios que no emigran hacia la telefonía IP sobre banda ancha deben pagar una parte adicional de la red de acceso y de los gastos de administración.

La disminución del cargo fijo es un estímulo adicional a la banda ancha. Tal como se aprecia en la Figura A1, la disposición a pagar aumenta aun más y, por consiguiente, más usuarios emigran hacia la telefonía IP sobre banda ancha, es decir

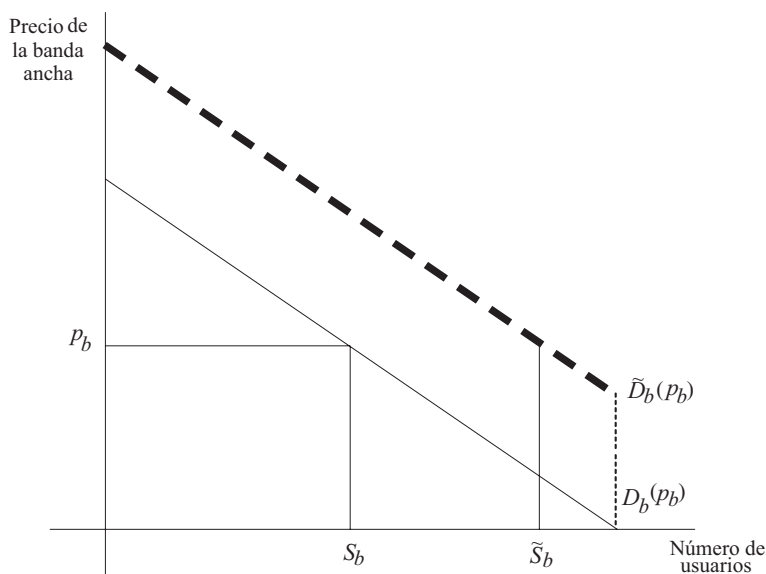
$$\tilde{S}_b > \hat{S}_b > S_b.$$

Finalmente, la disminución del número de líneas activas disminuye el tráfico y el número de líneas activas aun más, y por eso también aumenta más el precio por minuto, vale decir

$$\tilde{p}_t^v > \hat{p}_t^v > p_t^v.$$

³¹ El argumento que el precio de la banda ancha es muy alto y basta para remunerar al par de cobre nos parece inapropiado. Porque en el hipotético caso que la intensidad de la competencia en banda ancha fuera insuficiente, correspondería llevar el caso al Tribunal de la Libre Competencia, no corregir la supuesta distorsión con una intervención de precisión muy dudosa.

FIGURA A1: EL MERCADO DE LA BANDA ANCHA CON TARIFICACIÓN “INCORRECTA”



Nótese que ahora la telefonía IP sobre banda ancha podría penetrar aun si $p_{ip}^v > \tilde{p}_t^v$, porque parte del cargo fijo de quienes emigren será pagado por quienes permanezcan en la red tradicional.

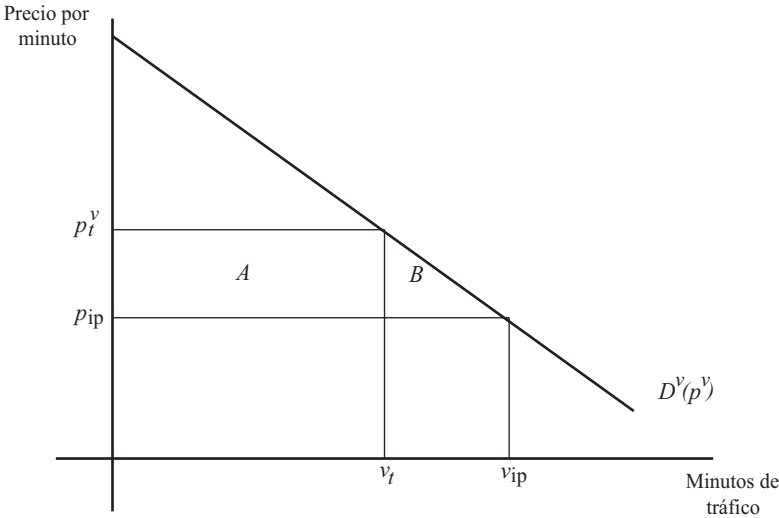
Podemos computar ahora el cambio de bienestar. Los $\tilde{S}_b - S_b$ consumidores que se conectan a la banda ancha para aprovechar la telefonía IP sobre banda ancha ganan

$$\begin{aligned}
 H &= (A + B + p_t^f - \tilde{p}_{ip}^f) \times (\tilde{S}_b - S_b) + \int_{S_b}^{\tilde{S}_b} D_b^{-1}(\xi) d\xi - (m + c_b) \cdot (\tilde{S}_b - S_b) \\
 &\equiv (A + B + p_t^f - \tilde{p}_{ip}^f) \times (\tilde{S}_b - S_b) - \Delta^d
 \end{aligned}$$

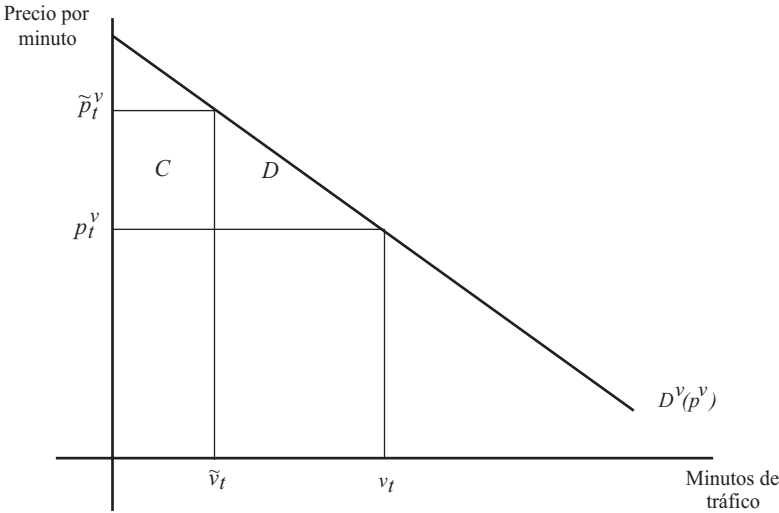
en la Figura A2 (a). A éste se le suma el mayor bienestar que alcanzan los S_b usuarios que ya estaban conectados a la banda ancha, y que alcanza a

$$S_b \times (A + B + p_t^f - \tilde{p}_{ip}^f)$$

FIGURA A2: LA DEMANDA POR TRÁFICO DE VOZ CON TARIFICACIÓN “INCORRECTA”



(a) Usuarios que emigran hacia la voz sobre banda ancha



(b) Usuarios que permanecen en la telefonía tradicional

Sin embargo, los $S - \tilde{S}_b$ clientes de la telefonía local que no se conectan a la banda ancha aun cuando sobre ella se pueden otorgar servicios de voz y ahorrarse parte del cargo fijo pagan aun más. Como se dijo, para asegurar el financiamiento de la red de telefonía tradicional con menos tráfico y líneas activas, el precio regulado por minuto debe aumentar desde p_t^v hasta

$$p_t^v = c_t^v + \frac{C_t^l (S - \tilde{S}_b) + F}{V_t}$$

De manera similar a cuando la tarificación es correcta, el precio más alto por minuto reduce el bienestar de cada uno de los $S - \tilde{S}_b$ clientes de la telefonía fija que no emigran a la voz sobre banda ancha en el área $C + D$ en la Figura A2, pero más. Y, de manera adicional, ahora el cargo fijo aumenta desde p_t^f hasta

$$\tilde{p}_t^f = \frac{[A_t(S) + C^a(S)] - \tilde{S}_b \cdot \tilde{p}_{ip}^f}{S - \tilde{S}_b}$$

Es decir, quienes no emigran a la telefonía IP sobre banda ancha pierden, además, $p_t^f - \tilde{p}_t^f$ de excedente. Así, la pérdida total de bienestar de estos consumidores es igual a

$$(S - \tilde{S}_b) \times [(C + D) + (\tilde{p}_t^f - p_t^f)]$$

Podemos enunciar ahora el siguiente resultado:

Resultado A.1. El cambio de bienestar debido a la introducción de la voz sobre banda ancha cobrándole menos a quienes migran a la voz sobre banda ancha es igual a

$$\hat{S}_b \times (A + B + p_t^f - \tilde{p}_{ip}^f) - (S - \tilde{S}_b) \times [(C + D) + (\tilde{p}_t^f - p_t^f)] - \Delta^d$$

Es claro que también ahora el efecto sobre el bienestar es ambiguo. Pero quienes emigran hacia la voz sobre banda ancha ganan más que antes, y quienes permanecen en la telefonía tradicional pierden más.

A.2 Los efectos distributivos cuando se tarifica “incorrectamente”

El Cuadro A1 repite el ejercicio reportado líneas arriba en el Cuadro N° 6, pero esta vez supone que los usuarios que emigran a la voz sobre banda ancha dejan de pagar la red de acceso y los gastos administrativos. Por lo tanto, las tarifas de quienes permanecen (el cargo fijo y el cargo por minuto promedio) se ajustan para autofinanciar a la empresa eficiente. Para comparar, repetimos en cada caso lo que ya reportamos en el Cuadro N° 6.

La parte superior del Cuadro A1 muestra el efecto sobre los usuarios que no migran. Cuando sólo migra el 5% del tráfico el efecto adicional no es tan grande, porque sólo migra el 1% de los usuarios. Así, el cargo fijo aumenta desde \$6.891 hasta \$6.938, mientras que el cargo variable (promedio) por minuto sólo aumenta 5 centavos, desde \$7,83 por minuto, hasta \$7,88 por minuto. Así, el aumento del ingreso por línea cambia desde \$213 adicionales, si la tarificación es correcta hasta \$294 cuando la tarificación es incorrecta. Estos efectos son más grandes cuando emigra una fracción mayor del tráfico y de los usuarios. Si emigra el 15% del tráfico (y el 3% de los usuarios), el aumento del ingreso por línea cambia desde \$555 adicionales, si la tarificación es correcta hasta \$932 cuando la tarificación es incorrecta; mientras que el cargo variable por minuto debe aumentar a \$8,67, en vez de los \$8,41 cuando la tarificación es correcta.

La contrapartida de la mayor pérdida de quienes permanecen en la telefonía tradicional es una mayor ganancia de quienes migran. Relativo a la tarificación correcta, estos usuarios reciben ahora un beneficio adicional de \$7.152: \$3.065 por no pagar por la red de acceso y \$4.087 por no pagar los gastos administrativos.

La parte inferior del Cuadro A1 muestra el total del efecto distributivo cuando la tarificación es incorrecta. El monto total de las transferencias aumenta bastante. Si el 5% del tráfico migra, quienes permanezcan deben pagar \$867,9 millones más al mes, contra \$626,7 millones si se tarifica correctamente. Y a medida que emigra más tráfico, el efecto es aun mayor: \$2.641,6 millones contra \$1.571,1, si emigra el 15% del tráfico; y \$4.894,1 contra \$2.598,3 millones si emigra el 25% del tráfico. Nótese que el menor aumento de la diferencia ocurre inicialmente. La razón, de nuevo, es que sólo unos pocos usuarios, aquellos de más alto tráfico, emigran en el ejercicio inicial.

CUADRO A1: EL EFECTO DISTRIBUTIVO: TARIFICACIÓN “CORRECTA” E “INCORRECTA” COMPARADAS

Cientes / tráfico →		(1) 99/95	(2) 97/85	(3) 93/75
Clientes que permanecen				
<i>Cargo fijo</i>				
	C	6.891	6.888	6.970
	I	6.938	7.104	7.462
<i>Cargo variable por minuto</i>				
	C	7,83	8,41	9,05
	I	7,88	8,67	9,69
<i>Total</i>				
	C	12.090	12.085	12.228
	I	12.171	12.462	13.091
<i>Aumento de ingreso por línea</i>				
	C	213	555	976
	I	294	932	1.839
Clientes que migran				
<i>Ingreso por línea</i>				
	C	16.979	14.791	13.722
	I	9.826	7.639	6.570
<i>Caída de ingreso IP</i>				
	C	12.912	7.714	5.226
	I	20.065	14.865	12.381
Efecto distributivo, tarificación “incorrecta”				
<i>En millones de pesos</i>				
Aumento de ingreso por línea (fijo)		867,9	2.641,6	4.894,1
Caída de ingreso por línea (IP)		676,6	2.225,1	3.974,6
Pérdida social		191,3	416,5	919,5
<i>En dólares</i>				
Aumento de ingreso por línea (fijo)	1.592.491		4.846.976	8.980.046
Caída de ingreso por línea (IP)	1.241.389		4.082.301	7.292.842
Pérdida social	351.092		764.275	1.687.204

REFERENCIAS

- Chumacero, R. R. Fuentes y K. Schmidt-Hebbel (2004): "Chile's Free Trade Agreements: How Big is the Deal?". Serie de Investigación N° 264, Banco Central de Chile.
- El Hureimi, N. (2005): "Excedente Social de la Telefonía sobre Internet en Chile, mimeo.
- Galetovic, A. y R. Sanhueza (2001): "La Regulación de Cargos de Acceso Según la Ley General de Telecomunicaciones". Informe encargado por VTR para ser presentado a la Subsecretaría de Telecomunicaciones.
- Galetovic, A. y R. Sanhueza (2006): "La Economía Básica de la Telefonía Local", mimeo.
- Gasmi, F., J. J. Laffont y W. Sharkey (2002): "The Natural Monopoly Test Reconsidered: An Engineering Process-Based Approach to Empirical Analysis in Telecommunications". En *International Journal of Industrial Organization* 20, 435-459.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones (2004a): "Regulación de los Servicios de VoIP", documento de consulta.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones (2004b): *Estadísticas de Desempeño del Sector de las Telecomunicaciones en Chile: Junio 2003 - Junio 2004*.
- Sutton, J. (1998): *Technology and Market Structure*. Cambridge: MIT Press.
- Telefónica CTC Chile S.A. (2004): Comentarios de Telefónica CTC a la consulta pública sobre regulación de los servicios VoIP. Documento presentado ante la Subsecretaría de Telecomunicaciones. ☐

EL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES MEDIANTE LAS TARIFAS AERONÁUTICAS EN CHILE: UNA CRÍTICA ECONÓMICA*

**Andrés Gómez-Lobo
y Aldo González**

Las tasas y derechos aeronáuticos son los precios que pagan los usuarios del sistema aeronáutico nacional por los diversos servicios que presta el sector. En Chile se anunció un aumento en la tasa de embarque para pasajeros en vuelos internacionales de los US\$ 26 que se cobra actualmente a US\$ 30 por pasajero. Los recursos recaudados se utilizarían para financiar campañas de promoción de Chile como destino turístico en el extranjero y también para financiar un Fondo de Lucha Contra la Pobreza en el marco de la participación de Chile en misiones de paz de las Naciones Unidas. En este artículo se presenta un ejercicio comparativo de las tasas aeronáuticas en distintos países del mundo utilizando una técnica no paramétrica de eficiencia comparativa (análisis de la envolvente). Los resultados

ANDRÉS GÓMEZ-LOBO. Departamento de Economía, Universidad de Chile. agomezlo@econ.uchile.cl.

ALDO GONZÁLEZ. Departamento de Economía, Universidad de Chile. agonzalez@econ.uchile.cl.

* Partes de este artículo provienen de un estudio contratado por la Junta de Aeronáutica Civil. Las opiniones y posibles errores u omisiones contenidos en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y en ningún caso representan la posición de la Junta de Aeronáutica Civil. Se agradece a Julia Hurtado, de Turismo Cocha, por la ayuda brindada en obtener algunos datos utilizados en este artículo.

indican que en Chile estas tasas son en promedio relativamente bajas para los niveles de tráfico y calidad del servicio del sector. A pesar de esto, se argumenta que el financiamiento de actividades no aeronáuticas con los derechos y tasas del sector no es recomendable por varios motivos. Primero, porque es una forma cara de financiamiento del gasto público en comparación con otras alternativas. Segundo, porque sería más justo y eficiente que sea la industria del turismo la que financie las campañas de promoción de Chile en el extranjero. Tercero, al aumentar los costos de viaje, el aumento de la tasa de embarque resulta contraproducente como medida para promover a Chile como destino turístico. Entre los pasajeros internacionales, el segmento turístico es el más sensible al precio.

1. Introducción

Los servicios aeronáuticos son todos aquellos bienes y servicios públicos utilizados por los pasajeros, las aerolíneas o la aviación general, y relacionados con la actividad de transporte aéreo. Ejemplos incluyen la infraestructura aeroportuaria, los servicios de seguridad en los aeropuertos, la coordinación y asistencia en los despegues y aterrizajes, los servicios de control de tráfico aéreo, los servicios de emergencia, la certificación técnica de aviones y pilotos, entre muchos otros.

En Chile, los servicios aeronáuticos son provistos por un organismo público, la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), aunque, en el caso específico de la infraestructura aeroportuaria, los terminales de pasajeros de los aeropuertos más importantes del país han sido concesionados a privados. La DGAC es financiada por una serie de tasas y derechos que pagan los pasajeros, las aerolíneas comerciales o los aviadores privados¹. En cuanto a la recaudación generada, el cobro más importante es el derecho de embarque. Cada pasajero que se embarca en un vuelo en Chile paga este derecho por utilizar la infraestructura aeroportuaria. Para los pasajeros que se embarcan en vuelos internacionales, el derecho de embarque actual es de US\$ 26. Los pasajeros en vuelos domésticos pagan un derecho de embarque menor y diferenciado según la categoría del aeródromo utilizado².

El gobierno anunció en agosto de 2005 la intención de subir la tasa de embarque para pasajeros internacionales en US\$ 4 dólares antes de fin

¹ Las tasas y derechos actuales están contenidos en el Reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos, DAR 50, cuya última enmienda data del 26 de enero del 2004.

² Más abajo se presentan los detalles de los distintos cobros.

de año, con lo cual esta tasa llegaría a US\$ 30 por pasajero en vuelos internacionales³. Según la intención declarada del gobierno, los mayores recursos recaudados se utilizarían para financiar varias actividades no relacionadas con el sector aeronáutico, como la promoción de Chile como destino turístico y un Fondo de la Lucha Contra la Pobreza en América Latina en el marco de misiones de paz de las Naciones Unidas. Si bien estos programas pueden ser muy justificables, surgen serias dudas respecto de la conveniencia económica de financiarlos con un aumento en las tasas aeronáuticas.

En primer lugar, de acuerdo con los antecedentes que se presentan más abajo, estos impuestos indirectos —como lo son, económicamente, las tasas y derechos aeronáuticos— son una forma ineficiente de recaudación fiscal, en el sentido de que generan una mayor pérdida social por peso recaudado que otras alternativas tributarias. Por lo tanto, sería preferible financiar estos gastos con los ingresos generales de la nación.

En segundo lugar, el turismo internacional beneficia directamente a las personas y empresas del sector turístico, por lo que sería más justo que este sector financie las campañas de promoción. Además, son justamente los agentes del sector turismo quienes tienen la información relevante para determinar cuánto se justifica gastar en estas campañas.

Por último, un aumento en la tasa de embarque, al aumentar los costos de viaje, sería algo contraproducente como medida para promover a Chile como destino turístico. Entre los pasajeros internacionales, el segmento turístico es el más sensible al precio. Si bien hay países que cobran tasas más altas que Chile (incluyendo impuestos especiales a los turistas, como México, República Dominicana y otros), por su lejanía geográfica y menor oferta de interés turístico, Chile podría potenciar más su atractivo como destino turístico diferenciándose —mediante tasas aeronáuticas más bajas— de los otros países de la región.

El propósito de este artículo es discutir y justificar las afirmaciones anteriores. Además, tiene el objetivo adicional de familiarizar a los lectores con el sector aeronáutico. En términos económicos, este sector tiene muchas similitudes con otros monopolios naturales, como el sector eléctrico, el sanitario y el de telecomunicaciones. Sin embargo, a diferencia de estos servicios de utilidad pública, el sector aeronáutico ha recibido menos aten-

³ Ver por ejemplo, *El Mercurio*, 30 de agosto, 2005. Desde la fecha en que este artículo fue redactado, se materializó el alza anunciada en la tasa de embarque. Sin embargo, el actual gobierno ha manifestado su intención de reducirla nuevamente a 26 dólares.

ción de parte de economistas y otros profesionales ligados a las políticas públicas.

En la siguiente sección, entonces, se hace una revisión del sector de servicios aeronáuticos, donde se presentan las principales tasas y derechos que se cobran por los servicios del sector. Luego se hace una evaluación comparativa de los niveles de estas tasas en el aeropuerto de Santiago en comparación con otros aeropuertos del mundo. Debido a que nuestra base de datos no contiene información sobre los niveles de seguridad ni calidad de los servicios otorgados, la muestra mundial se limita a aeropuertos de países desarrollados y algunos aeropuertos de países de la región que se considera tienen niveles de seguridad y calidad comparables con los de Santiago. Para poder comparar simultáneamente los niveles de un conjunto de tasas y derechos, y controlar por diferencias en los niveles de tráfico de cada aeropuerto, se utilizó una técnica de *benchmarking* denominada Análisis de la Envoltente (*Data Envelope Analysis*), o DEA.

El resultado del análisis comparativo indica que las principales tasas y derechos aeronáuticos en Chile no son elevados en relación con el promedio mundial. Este resultado, sin embargo, no justifica en nuestra opinión el uso de estas tasas para financiar gastos públicos generales. El resto del artículo discute las razones que fundamentan nuestra opinión.

2. Situación actual del sector

La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) se financia principalmente con los derechos y tasas que cobra por los servicios. De éstos, los tres más importantes son los derechos de embarque, las tasas de aterrizaje y la tasa por servicios en ruta. El Cuadro N° 1 muestra los ingresos de la DGAC en el 2004 por tipo de cobro.

La tasa de embarque está diferenciada según si el pasajero viaja en un vuelo doméstico o internacional y, además, en los vuelos domésticos, por la categoría del aeropuerto (Cuadro N° 2). También hay una tasa distinta según la distancia del vuelo, tanto para vuelos internacionales como domésticos. Sin embargo, hoy en día esta última característica es irrelevante, ya que prácticamente no hay vuelos cuya distancia sea menor que el límite establecido, por lo que en la práctica no hay diferenciación de la tasa de embarque en esta dimensión.

La tasa de aterrizaje está diferenciada según si el vuelo es nacional o internacional, según el peso máximo de despegue de la aeronave (PMD) y la categoría de aeropuerto para los vuelos domésticos (Cuadro N° 3). La

CUADRO N° 1: INGRESOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AERONÁUTICA CIVIL, 2004

Cobro	Ingreso (millones de pesos)	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
Derecho de embarque	37.459	61,5%	61,5%
Tasa de aterrizaje	9.988	16,4%	77,9%
Tasa servicios en ruta	3.429	5,6%	83,5%
Derecho venta combustible	2.488	4,1%	87,6%
Derecho concesiones	1.992	3,3%	90,9%
Tasa por ILS	1.638	2,7%	93,6%
Iluminación	1.130	1,9%	95,4%
Estacionamiento	803	1,3%	96,7%
Derecho por carga	634	1,0%	97,8%
Otros	1.359	2,2%	100,0%
Total	60.920		

Fuente: Dirección General de Aeronáutica Civil.

CUADRO N° 2: DERECHOS DE EMBARQUE VIGENTES EN CHILE, MAYO 2005

Tipo de aeródromo	Vuelos domésticos	Vuelos internacionales
Primera categoría	\$ 4.419	
Segunda categoría	\$ 3.366	US\$ 26.00
Tercera categoría	exentos	

Nota: Los pasajeros en vuelos domésticos de distancia igual o menor que 270 kilómetros pagan una tasa única de \$ 1.741. Los pasajeros en vuelos internacionales de distancia igual o menor que 500 kilómetros pagan el equivalente en dólares de la tasa de embarque nacional de un aeródromo de primera categoría (\$ 4.419). En vuelos domésticos de ida y vuelta se pagan dos tasas de embarque, una para cada aeródromo utilizado. En los vuelos de ida y vuelta internacionales se paga la tasa de embarque internacional al salir del país y la tasa de embarque del aeropuerto extranjero al volver.

tasa de aterrizaje comprende los servicios de control de tránsito aéreo para la aproximación, aterrizaje y despegue, estacionamiento por dos horas y el servicio de primeros auxilios e incendios.

Finalmente, las tasas por servicios en ruta están diferenciadas según la distancia recorrida del vuelo en el espacio aéreo nacional y también según si el vuelo es doméstico o internacional (Cuadro N° 4). Para los vuelos que sobrepasen el espacio aéreo chileno pero que no hacen escala en el país, la tasa es el doble de los valores presentados en la última columna del

CUADRO N° 3: TASAS DE ATERRIZAJE VIGENTES EN CHILE, MAYO 2005

Peso aeronave	Vuelos nacionales Tipo de aeródromo			Vuelos internacionales
	Primera categoría	Segunda categoría	Tercera categoría	
Hasta 49 toneladas	\$ 344 / t	\$ 249 / t	\$ 151	US\$ 2,76 / t
Más de 49 toneladas				US\$ 4,12 / t
y hasta 89 toneladas	\$ 887 / t	\$ 634 / t	No aplica	
Más de 89 toneladas				US\$ 4,69 / t
Cargo mínimo	\$ 1.699	\$ 1.699	\$ 1.699	US\$ 15,71

CUADRO N° 4: TASAS POR SERVICIOS EN RUTA VIGENTES EN CHILE, MAYO 2005

Peso aeronave	Vuelos domésticos	Vuelos internacionales
Hasta 10 toneladas	\$ 2.76 / km	US\$ 0,062 / km
Sobre 10 t y hasta 49 t	\$ 15.10 / km	US\$ 0,094 / km
Sobre 49 toneladas	\$ 15.10 / km	US\$ 0,114 / km
Cargo mínimo hasta 10 t	\$ 970	US\$ 16,85
Cargo mínimo sobre 10 t		
y hasta 49 t	\$ 5.142	US\$ 45,50
Cargo mínimo sobre 10 t	\$ 5.142	US\$ 91,35

Nota: Para los vuelos internacionales que no hacen escala en el país se aplican las tasas de la última columna pero incrementadas en 100%.

Cuadro N° 4. El servicio en ruta incluye las comunicaciones, radioayuda, tránsito aéreo, aeródromo de alternativa, servicio de alerta y meteorología.

Los ingresos y gastos proyectados para la DGAC entre el año 2005 y el 2010 se presentan en el Cuadro N° 5. Los ingresos totales de la DGAC en el año 2005 ascienden a US\$ 148 millones⁴. Sin embargo, esta cifra incluye el préstamo para financiar la inversión en la segunda pista del aeropuerto Arturo Merino Benítez. A partir del 2006 los ingresos proyectados bajan a US\$ 122 millones.

Se puede observar que la DGAC proyecta un aumento en los ingresos por derechos de embarque y tasas aeronáuticas con relación al año 2004. Entre los gastos de la DGAC, el gasto en personal es el ítem de mayor importancia, seguido por los gastos operacionales.

La DGAC es la institución responsable de pagar a los concesionarios de infraestructura aeroportuaria concesionada, incluyendo el pago de ingresos mínimos garantizados relacionados con estos contratos. El pago a los concesionarios de infraestructura de contratos ya firmados (1^{er} progra-

⁴ Se asume un tipo de cambio de \$ 570 por US\$ 1.

CUADRO N° 5: PROYECCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DGAC, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingresos operacionales	67.388	68.735	71.751	74.424	77.815	81.367
Derechos de embarque	42.101	43.296	45.572	47.616	50.147	52.825
Concesiones	1.935	1.868	1.846	1.868	1.905	1.943
Tasas aeronáuticas	18.747	19.057	19.799	20.419	21.225	22.068
Combustible	2.506	2.426	2.405	2.366	2.346	2.327
Otros ingresos	834	827	843	854	870	888
Canon concesiones	1.265	1.261	1.286	1.301	1.322	1.316
Ingresos no operacionales	17.136	828	857	887	918	950
Total ingresos	84.524	69.563	72.608	75.311	78.733	82.317
Gastos en personal	32.689	32.993	33.488	33.990	34.500	35.017
Gastos en operación	18.229	16.230	15.966	16.206	16.449	16.696
Pagos concesionarios 1 ^{er} programa	8.500	9.418	10.260	8.945	8.531	7.706
Pagos concesionarios 2 ^o programa	15.713	3.620	5.663	9.523	10.900	11.956
Pago dólar turismo	0	1.023	1.060	1.097	1.134	1.175
Inversión financiera	3.712					
Total gastos	78.843	63.284	66.437	69.761	71.514	72.550
Inversión DGAC	5.682	6.278	6.171	5.550	7.219	9.767
Total gastos	84.524	69.563	72.608	75.311	78.733	82.317

Fuente: DGAC.

ma de concesiones) es el tercer ítem de importancia en el presupuesto de la DGAC. Se proyecta un aumento importante en el pago a los concesionarios con motivo del 2° programa de concesiones, el cual incluye la inversión en la segunda pista del aeropuerto Arturo Merino Benítez de Santiago. Los Cuadros N°s 6 y 7 presentan una desagregación de los pagos a los distintos concesionarios más la inversión en la segunda pista del aeropuerto de Santiago.

Es importante señalar que hay US\$ 15 de gastos anuales en la industria que realiza la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. Estos fondos son utilizados principalmente para la mantención de las pistas de los aeródromos y aeropuertos. Aunque estos recursos son actualmente financiados del presupuesto general de la nación, los gastos de mantención deberían estar reflejados en las tarifas aeronáuticas, ya que constituyen recursos directamente atribuibles a los servicios que se otorgan en este sector. En la actualidad esto no ocurre, ya que

las tasas y derechos aeronáuticos sólo financian el presupuesto de la DGAC sin generar ingresos adicionales para cubrir los aportes que hace la Dirección de Aeropuertos del MOP (Ministerio de Obras Públicas) al sector.

CUADRO N° 6: PROYECCIÓN DE PAGOS CONCESIONARIOS PRIMER PROGRAMA DE INVERSIÓN

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ap. Arturo Merino Benítez - Santiago	2.363	2.633	2.859	3.104	3.371	3.660
Ap. Diego Aracena - Iquique	752	836	906	61	-	-
Ad. El Loa - Calama	474	530	669	728	792	431
Ap. Cerro Moreno - Antofagasta	841	939	1.018	1.102	1.192	1.013
Ad. La Florida - La Serena	335	345	373	453	490	529
Ad. Carriel Sur - Concepción	1.350	1.519	1.643	1.775	1.918	2.073
Ap. El Tepual - Pto. Montt	1.321	1.470	1.593	465	-	-
Ap. Carlos Ibáñez del Campo-Punta Arenas	1.065	1.146	1.200	1.257	768	-
Total Primer Programa	8.500	9.418	10.260	8.945	8.531	7.706

Fuente: DGAC.

CUADRO N° 7: PROYECCIÓN DE PAGOS CONCESIONARIOS SEGUNDO PROGRAMA DE INVERSIÓN Y 2° PISTA AMB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ad. Atacama - Copiapó	1.397	2.894	2.998	3.107	3.222	4.107
Ad. Chacalluta - Arica	624	726	765	804	846	891
Ad. Maquehua - Temuco		-	-	3.711	3.832	3.958
Total Segundo Programa	2.021	3.620	3.763	7.623	7.900	8.956
Segunda pista AMB	13.692		1.900	1.900	3.000	3.000
Total	15.713	3.620	5.663	9.523	10.900	11.956

Fuente: DGAC.

3. Benchmarking

En esta sección se revisa la información disponible de derechos y tasas de los servicios aeronáuticos en el mundo para evaluar la situación relativa de Chile. Este ejercicio tiene varias limitaciones, las cuales se discu-

ten más abajo, pero permite obtener una primera impresión de los niveles de las tarifas aeronáuticas en Chile.

Para evaluar los niveles de estas tarifas entre países es muy importante controlar por diferencias en los niveles de calidad y seguridad de los servicios, especialmente si se considera que los servicios aeronáuticos en Chile son reconocidos como los de mejor calidad y seguridad en la región. Por este motivo, en el ejercicio empírico que se realiza más abajo se utiliza la información de aeropuertos de países desarrollados, además de algunos aeropuertos de Argentina y Brasil.

Una comparación internacional también debe considerar que los niveles de tráfico son distintos entre aeropuertos y servicios. Si hay economías o deseconomías de escala en la industria de servicios aeronáuticos, entonces una comparación que no tomara en cuenta estas diferencias no sería válida. La metodología del análisis de la envoltente que se utiliza más abajo controla por diferencias en los niveles de servicios que ofrece cada aeropuerto de la muestra.

3.1. Comparación simple entre las tarifas aeronáuticas

Empleando datos de la OACI (2003a) sobre tarifas aeronáuticas de todos los países, se comparó a Chile con el resto de los países de Latinoamérica y del mundo. Dado que los aeropuertos tienen distintas estructuras tarifarias, la comparación se hace en varias dimensiones, tomando en cuenta los cargos más importantes que son aplicados a las operaciones aeronáuticas para vuelos internacionales.

Como se puede observar del Cuadro N° 8, el cargo a pasajero en Chile es de US\$ 26,1 para vuelos internacionales⁵. A nivel mundial, el 81,5% de los aeropuertos aplica tarifas a pasajeros menores que las de Chile. Si se consideran sólo las 59 tarifas de países desarrollados, Chile tiene una tasa de embarque superior al 74% de estos países⁶. A nivel latinoamericano el 59,1% de los aeropuertos tiene una tasa de embarque más barata.

En las dos líneas siguientes del Cuadro N° 8 se comparan las tarifas de aterrizaje y despegue para dos aviones tipos: el Airbus A-310 y el Boeing B-747. La comparación indica que en este servicio Chile estaría dentro del 30% más barato a nivel mundial, dentro del 14% más barato a nivel

⁵ A la tasa de embarque se le agregó un ítem de costo relacionado con seguridad para permitir la comparación con las cifras internacionales, ya que en muchos países dicho costo está incluido en la tasa de embarque.

⁶ A veces hay un país con más de una tarifa (distintas por aeropuerto). En ese caso cada tarifa se considera como una observación distinta.

de países desarrollados y casi en la mediana de los países de la región. Finalmente se realiza una comparación agregada considerando el costo total en que incurren los usuarios de los aeropuertos, para lo cual se suma el costo de aterrizaje de una aeronave más la recaudación por tasas de pasajeros asumiendo una ocupación de la capacidad de la nave del 67% aproximadamente. De nuevo las tarifas en Chile son superiores al 50% de los aeropuertos mundiales, de países desarrollados y de la región.

CUADRO N° 8: COMPARACIÓN DE TARIFAS INTERNACIONALES Y REGIONALES

Dimensión	Chile (US\$)	Mundial	Ranking	
			Países desarrollados	América Latina
Cargo a pasajero	26,1	81,5 %	74,5%	59,1 %
Aterrizaje A-310	704	31,5 %	13,6%	54,5 %
Aterrizaje B-747	1.851	29,7 %	20,3%	54,5 %
Agregado A-310+130 Pax	4.098	69,0 %	66,1%	59,1 %
Agregado B-747+260 Pax	8.625	59,1 %	62,7%	59,1 %

Fuente: OACI (2003a).

3.2. El método del análisis de la envolvente

El análisis anterior no toma en cuenta diferencias en la calidad de los servicios, incluyendo los niveles de seguridad, ni diferencias en los niveles de tráfico entre aeropuertos. Por este motivo, a continuación se presenta un ejercicio de análisis de la envolvente o DEA (*Data Envelope Analysis*) que permite controlar por la escala de operación (pasajeros y vuelos) entre aeropuertos⁷. Además, en este ejercicio se restringe la muestra de aeropuertos para no considerar países que probablemente no tienen el mismo nivel de calidad de los servicios aeronáuticos que el que tiene Chile.

El DEA es una técnica muy utilizada para evaluar la eficiencia técnica entre unidades productivas cuando existen múltiples insumos y/o múltiples productos. Esta técnica permite superar los problemas que surgen al evaluar la eficiencia relativa utilizando indicadores parciales, como el precio de un

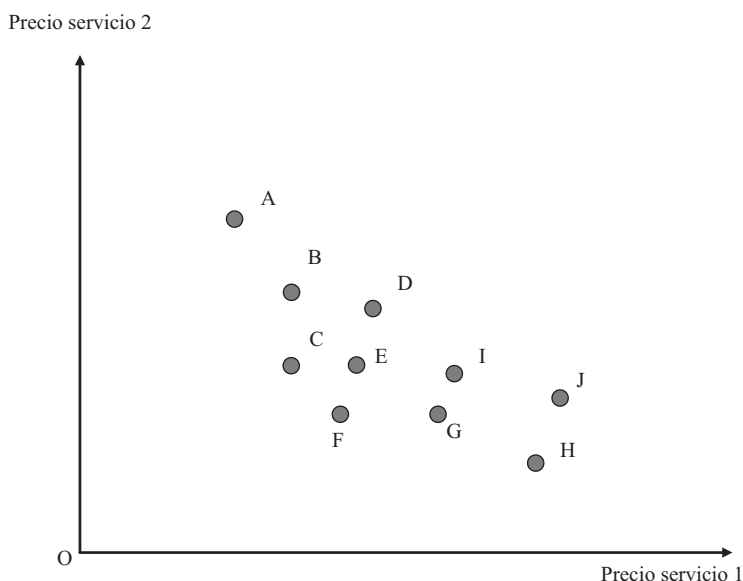
⁷ Ver Coelli, Estache, Perelman y Trujillo (2003) para una introducción a la técnica DEA y otras medidas empíricas de eficiencia.

servicio aeronáutico en particular, cuando en realidad existen varios insumos y productos.

Para explicar mejor el método DEA, la Figura N° 1 presenta un ejemplo de varios aeropuertos y donde se asume, sin pérdida de generalidad, que todas las unidades están produciendo la misma cantidad de cada uno de los servicios⁸. Los ejes representan el nivel de las tarifas de cada servicio aeronáutico. Mientras menores sean las tarifas de un aeropuerto, más cerca del origen se ubicará esta unidad en la figura. Por ejemplo, el aeropuerto *C* está produciendo la misma cantidad que la unidad *D* pero con menores tarifas para cada servicio, por lo que *C* domina a *D* en cuanto a su nivel de tarifas requeridas para producir un mismo nivel de cada servicio.

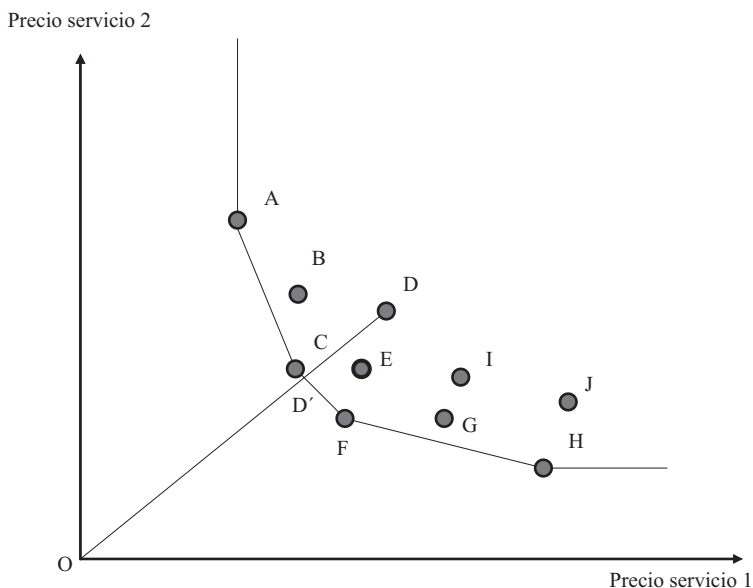
Lo que hace el método DEA es que obtiene una frontera de todas las unidades productivas que no están dominadas por otras. Por ejemplo, en la Figura N° 2 se muestra que los aeropuertos *A*, *C*, *F* y *H* componen la frontera, ya que no hay otros aeropuertos que dominen a éstos en el sentido de

FIGURA N° 1



⁸ El DEA permite múltiples productos e insumos, diferentes niveles de estos productos e insumos para cada unidad productiva, y rendimientos variables a escala en la tecnología. Sin embargo, para poder ilustrar la técnica gráficamente hay que asumir que cada unidad productiva produce el mismo nivel de cada servicio.

FIGURA N° 2



tener tarifas más bajas en todos los servicios. El resto de las unidades está dominado por las unidades que componen la frontera o una combinación lineal de estas unidades.

En este contexto, una forma de evaluar el nivel relativo de las tarifas entre aeropuertos sería utilizar la medida de eficiencia radial calculada por el DEA. Esta medida se define como el porcentaje en que una unidad productiva podría reducir todas sus tarifas y ubicarse en la frontera de mejor práctica (menores tarifas). Por ejemplo, para la unidad *D*, esta medida sería la distancia OD' dividida por OD . En principio, sería factible reducir las tarifas de este aeropuerto a una proporción OD'/OD de las tarifas originales, ya que hay aeropuertos que producen lo mismo que el aeropuerto *D* pero con tarifas menores (estos aeropuertos 'eficientes' definen la frontera de factibilidad). Por lo tanto, el índice antes señalado puede tomarse como una medida relativa del nivel de las tarifas entre aeropuertos. Claramente las unidades que forman parte de la frontera tendrán un índice de eficiencia igual a 1, mientras que todas las demás tendrán un índice menor que 1. Mientras menor es el índice, más altas son las tarifas de un aeropuerto en comparación con sus pares.

La ventaja del DEA es que permite hacer una comparación global que considera la tarifa y el nivel producido de múltiples servicios. Si se

hiciera una evaluación considerando solamente el precio del servicio 2, la unidad *G* aparece como bastante eficiente. Sin embargo, este análisis esconde el hecho de que la unidad *G* tiene un precio muy alto para el servicio 1 en comparación con otras unidades. La medida de eficiencia que se obtiene del DEA toma en cuenta ambos precios.

3.3. Aplicación y resultados

Para aplicar el DEA se construyó una base de datos con la información de las tarifas aeronáuticas descritas en la sección anterior e información del número de operaciones (vuelos domésticos más internacionales) y pasajeros (desagregados entre domésticos e internacionales) para una lista de 376 aeropuertos en el mundo⁹. Esta base sólo contiene un aeropuerto chileno, el aeropuerto Arturo Merino Benítez de Santiago. Para no comparar este aeropuerto con otros que podrían considerarse de menor calidad de servicio, la base final utilizada consideró sólo los 88 aeropuertos de países desarrollados, los de Brasil y Argentina, además de Arturo Merino Benítez.

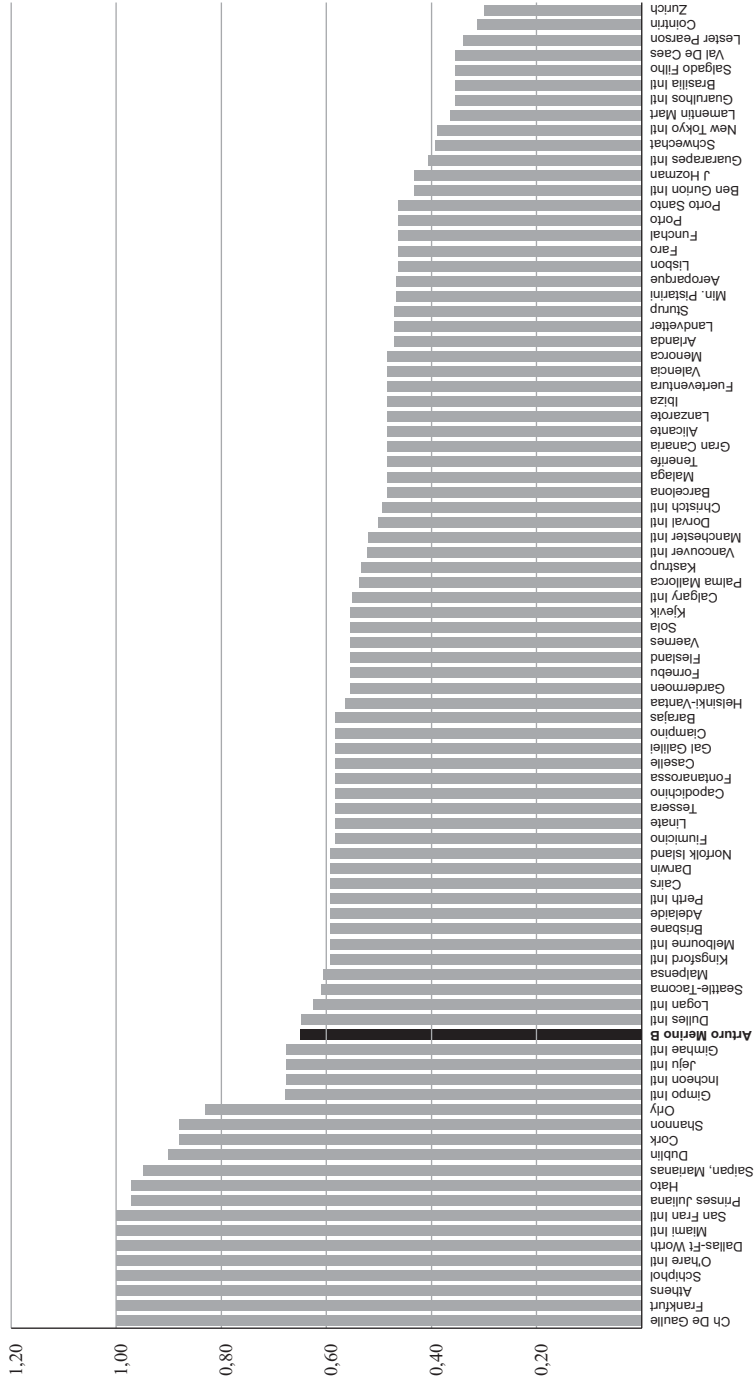
Como productos de cada aeropuerto se utilizó el número total de vuelos (internacionales más domésticos), el número total de pasajeros internacionales y el número total de pasajeros domésticos¹⁰. Como insumos se utilizó la tarifa por pasajero embarcado (en US\$), el derecho de aterrizaje de un avión Airbus A-310 (en US\$) y el derecho de aterrizaje de un avión B-747 (en US\$). El avión Airbus A-310 es similar en peso, y por lo tanto en la tarifa que paga, a un B-737. Se supuso que la tecnología es de rendimientos variables a escala para no penalizar a los aeropuertos con niveles de tráfico muy bajos o muy altos.

Los resultados se presentan en el Anexo 1 y Figura N° 3 (la columna en negritas es el aeropuerto Arturo Merino Benítez). Hay 8 aeropuertos en la frontera de eficiencia. Éstos son: Charles de Gaulle (Francia), Frankfurt (Alemania), Athens (Grecia), Schiphol (Holanda), O'Hare International (Estados Unidos), Dallas Fort-Worth (Estados Unidos), Miami International (Estados Unidos), y San Francisco International (Estados Unidos). Arturo Merino Benítez sale clasificado 20 entre los 88 aeropuertos con un índice de

⁹ La información por aeropuerto proviene de OACI (2003b).

¹⁰ Los resultados son casi idénticos si se agregan los dos tipos de pasajeros en un solo producto. No todos los aeropuertos (en particular Arturo Merino Benítez) tenían la información de vuelos desagregada entre internacionales y domésticos, por lo que se trabajó con la cifra agregada.

FIGURA Nº 3: RESULTADOS DEA



eficiencia de 0,65¹¹. Esto significa que hay aeropuertos que pueden producir el mismo nivel de servicios que AMB pero con un cobro de un 65% de los derechos y tarifas que los de Chile.

Del resultado anterior se puede concluir que las tarifas aeronáuticas en Chile, incluyendo la tasa de embarque, no son altas a nivel internacional. El aeropuerto de Santiago está dentro del 25% de aeropuertos con tarifas más bajas, si se consideran sólo aeropuertos de países desarrollados (más Brasil y Argentina) y las diferencias en las escalas de operación de cada aeropuerto. Sin embargo, también se debe reconocer que Chile no es líder mundial en esta materia y que existen numerosos aeropuertos que tienen tarifas aeronáuticas menores que las chilenas para una misma escala de operación.

4. Financiamiento de actividades extraaeronáuticas con las tarifas del sector

El resultado anterior podría sugerir que existe un espacio para aumentar algunas tasas aeronáuticas con el objetivo de financiar gastos no relacionados con esta industria, como lo ha propuesto recientemente el gobierno chileno. En otras palabras, se podrían utilizar las tarifas aeronáuticas como un impuesto indirecto para financiar gastos generales. Desde el punto de vista político-administrativo existe una clara ventaja de esta alternativa impositiva: no requiere aprobación parlamentaria, ya que las tarifas aeronáuticas no son consideradas formalmente como impuestos. Sin embargo, desde el punto de vista económico existen al menos tres críticas al uso de las tarifas aeronáuticas como una fuente de recaudación fiscal: sería ineficiente, injusto y contraproducente.

4.1. La eficiencia del uso de las tarifas aeronáuticas como fuente de recaudación tributaria

Si bien en términos legales las tarifas aeronáuticas no son consideradas un impuesto —ya que se pagan contra la prestación de un servicio—, en términos económicos estas tarifas son un impuesto específico a los servicios aeronáuticos. Esta conclusión se deduce al considerar que los costos de proveer los servicios aeronáuticos bien podrían financiarse a través del presupuesto general de la nación, por lo que su financiamiento mediante tasas y derechos específicos simplemente sustituye el financiamiento me-

¹¹ Si se elimina el aeropuerto de Atenas del ejercicio, la posición relativa de Arturo Merino Benítez no cambia ni tampoco su índice de eficiencia.

diante fuentes tributarias convencionales. Además, si se utilizan estas tarifas para financiar gastos generales no relacionados con la industria aeronáutica, entonces la equivalencia entre estas tasas y los impuestos específicos es aún más directa.

Dejando claro entonces que las tarifas aeronáuticas son un impuesto específico, habría que analizar si un alza en la tasa de embarque, u otra tarifa aeronáutica, es o no un impuesto recomendable desde una perspectiva de las finanzas públicas, tanto para financiar actividades de promoción de turismo como posiblemente otros gastos fiscales. En otras palabras, ¿sería un alza en la tasa de embarque un buen impuesto para añadir al sistema impositivo chileno? Como es conocido en la literatura económica, todo impuesto específico genera distorsiones. Por lo tanto corresponde evaluar la distorsión relativa causada por un alza en la tasa de embarque, u otra tarifa aeronáutica, con un alza de otro impuesto que podría financiar este gasto (o la reducción de otro gasto fiscal).

Hay un argumento técnico para sospechar que un alza en la tasa de embarque sería un impuesto ineficiente en comparación con otras fuentes de financiamiento público. Se debe tener presente que las tasas actuales son fijadas bajo el criterio de autofinanciamiento. Bajo este esquema, todos los costos relacionados con la actividad aeronáutica del país (gastos operacionales, inversión en infraestructura y equipamiento) deben ser financiados con los ingresos provenientes de las tasas aeronáuticas.

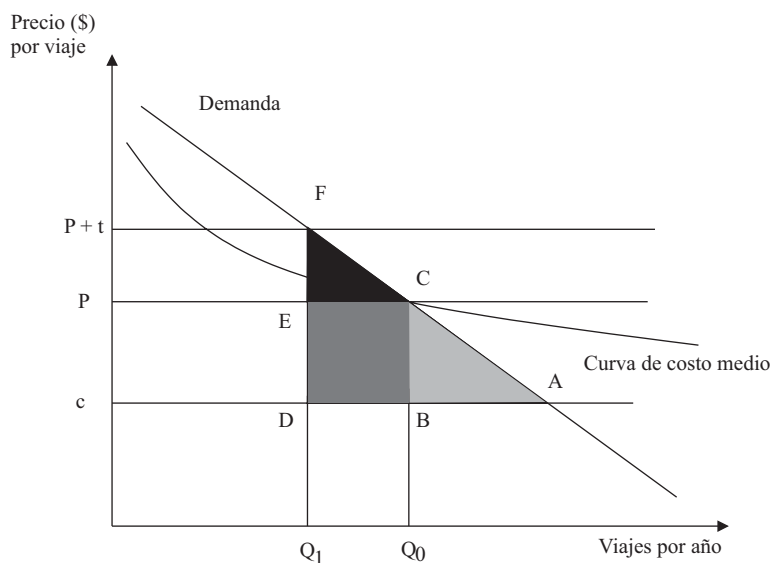
Dada la tecnología de producción de estos servicios, caracterizada por fuertes economías de escala, las tarifas aeronáuticas de autofinanciamiento tienen que fijarse por sobre los costos marginales de estos servicio¹². Desde el punto de vista del bienestar, esto implica que se produce una pérdida económica representada por las unidades de servicio (viajes) que se dejan de realizar, respecto al precio de mayor eficiencia.

En la Figura N° 4 se representa en forma simplificada esta situación, donde el costo marginal de proveer un servicio adicional —en este caso un viaje— es constante e igual a c . La tasa aeronáutica cobrada a los usuarios, que en este caso son sólo los pasajeros, es igual a P . Suponemos que por simplicidad este valor corresponde al costo medio del servicio, y permite financiar la totalidad del sistema aeroportuario. La pérdida social asociada a aplicar un precio mayor que el costo marginal está representada por el triángulo ABC .

Si se aumenta la tasa aeronáutica en $\$ t$ por pasajero, la tasa final aplicada al usuario será de $P + t$, disminuyéndose la cantidad de vuelos

¹² Para el caso chileno, evidencia de esto se encuentra en CITRA (1999) y Gómez-Lobo y González (2005).

FIGURA N° 4



desde Q_0 a Q_1 debido a la elasticidad-precio de la demanda. Este incremento en la tarifa produce un aumento en la pérdida social, el cual se puede descomponer en dos partes. La primera parte corresponde a la pérdida del consumidor, debido a la menor cantidad de viajes que se realiza producto del mayor costo del servicio; esta pérdida está representada en el gráfico por el triángulo ECF . La segunda parte es la disminución en la recaudación neta por tasas que sufre el aeropuerto producto de la menor demanda de viajes. La pérdida de ingresos para el sistema aeroportuario equivale a los viajes que se dejan de hacer multiplicado por el margen de la recaudación: $(Q_1 - Q_0) * (P - c)$ y está representada por el rectángulo $BDEC$ ¹³.

La magnitud de la totalidad de la pérdida social depende principalmente de la elasticidad-precio de la demanda por viajes y del margen de la recaudación para cubrir los costos fijos. A mayor elasticidad de la demanda, mayor será la disminución de los viajes producto del incremento t en la tasa y por consiguiente mayor será la pérdida tanto para los consumidores como para el operador del aeropuerto por menor recaudación. También,

¹³ Esta pérdida se conoce también como pérdida social de primer orden, en contraposición al triángulo ECF , que se considera de segundo orden y que ante pequeños valores de t se hace despreciable en magnitud.

como es fácil apreciar en la Figura N° 4, a mayor diferencia entre costo medio y costo marginal, mayor será la pérdida de ingresos para el aeropuerto¹⁴.

Como ya se ha señalado, para decidir si es conveniente generar ingresos a través del sistema de tasas aeronáuticas se debe comparar la pérdida social que se produce en el mercado de los viajes, producto de incrementar las tasas, con otras alternativas de generar recursos, ya sea a través de la reducción del gasto en otros programas fiscales o de gravar otros bienes o servicios. Una de las creencias erróneas, generalmente sostenidas, es que el alza propuesta en la tasa de embarque tendría un impacto irrelevante, dado que su magnitud es baja con relación al costo de un pasaje internacional¹⁵. Tal argumento es inexacto ya que lo que se debe medir es la distorsión o pérdida de eficiencia asignativa que produce un incremento en un impuesto, para lograr un nivel dado de recaudación. Dicha ineficiencia asignativa, según el principio de Ramsey, depende de qué tan elástico sea el consumo del bien a la variación en el precio.

Debe destacarse que en general los otros sectores de la economía, salvo los servicios públicos, como la distribución de electricidad, agua potable y telefonía fija, funcionan bajo condiciones de competencia más o menos perfecta, donde las economías de escala no son predominantes, y por lo tanto los precios no se alejan significativamente del costo marginal de producción. Esto implica que la pérdida social de primer orden no es significativa comparada con la que se genera en los servicios cuyo precio al usuario diverge considerablemente respecto al costo marginal. Por lo tanto, es probable que un impuesto específico en esta industria, donde las tarifas se fijan por sobre el costo marginal, generaría una distorsión económica mucho más grave en la asignación de recursos que un impuesto específico a bienes o servicios de otra industria.

Por otro lado, actualmente los servicios de transporte no pagan IVA en Chile. Esto significa que ya hay una distorsión en el sistema impositivo que favorece al transporte aéreo. Bajo un criterio de segundo mejor, podría ser eficiente imponer indirectamente un impuesto a esta actividad para compensar la ausencia del IVA y así equiparar la situación tributaria de este sector a la de otras actividades en la economía. Sin embargo, el transporte aéreo es sólo una de las actividades dentro del rubro del transporte. Mejor sería eliminar la distorsión que genera la exención del IVA para servicios de transporte imponiendo este impuesto a todas las actividades del rubro.

¹⁴ La disminución del tránsito de pasajeros internacionales tiene también una incidencia en los ingresos del concesionario. Si los ingresos de este último son, por contrato, proporcionales al número de pasajeros, entonces tales ingresos disminuirían.

¹⁵ El alza que se propone es de US\$ 4, mientras que el precio de un pasaje de ida y vuelta a un destino internacional está por sobre los US\$ 200.

Además, incluso si se llegase a justificar un alza en la tasa de embarque por este argumento, los fondos recaudados deberían destinarse a financiar el gasto fiscal en general. La promoción del turismo tendría que competir con otros programas fiscales para su financiamiento, al igual que en la actualidad.

4.2. *Equidad del uso de las tarifas aeronáuticas como fuente de recaudación tributaria*

La idea de financiar una campaña de promoción del turismo mediante un alza en la tasa de embarque internacional merece otra crítica: no es muy equitativa¹⁶.

Primero hay que analizar si se justifica financiar con fondos públicos una campaña de esa naturaleza, ya que dichas actividades bien pueden ser financiadas directamente por los agentes privados de la industria del turismo. Una posible justificación es que los potenciales beneficiarios del mayor turismo son numerosos y tienen un alto grado de dispersión, por lo cual resulta difícil identificarlos u organizarlos para que ellos emprendan tales actividades. Existe además un problema de incentivos (*free riding*), el cual induce a cada agente individual a invertir menos de lo óptimo en promoción si cada uno no puede capturar todos los beneficios de su acción individual.

Suponiendo entonces que se justifica un apoyo público al financiamiento de una campaña de esta naturaleza, ¿por qué deben financiarlo los pasajeros que se embarcan en vuelos internacionales? Las personas que viajan internacionalmente en un año particular son un grupo minoritario de la población del país y generalmente no tienen una vinculación con la industria del turismo doméstico. De hecho, los turistas extranjeros son una minoría de los pasajeros que se embarcan anualmente en un vuelo internacional desde Chile¹⁷. Por lo tanto, el alza en la tasa de embarque, o de cualquier otra tasa aeronáutica, afecta principalmente al grupo de chilenos

¹⁶ En este artículo se enfatiza el concepto de equidad horizontal más que el de equidad vertical. Este último se refiere a la equidad en la distribución de ingresos. El primero se refiere a que el sistema impositivo no sea discriminatorio gravando más a unas personas que a otras, aun cuando ambas estén en condiciones económicas similares. En cuanto al impacto distributivo del alza de la tasa de embarque, es probable que esta medida sea progresiva, pero éste es un asunto empírico que no se ha evaluado ni comparado con otras alternativas tributarias.

¹⁷ Según el *Anuario Estadístico de Turismo*, INE-SERNATUR (2004), en el año 2004 entraron por vía aérea 758.635 turistas. Según la información de la Junta de Aeronáutica Civil (www.juntadeaeronauticacivil.cl), hubo 1.833.761 pasajeros que entraron al país en el año 2004, por lo que los turistas serían un 41,4% de los pasajeros totales. Por otro lado, la mayor cantidad de turistas que visitan Chile lo hacen por vía terrestre y no pagan el derecho de embarque de aeropuertos.

que se embarcan en un vuelo al extranjero cada año. Gravar a este grupo de personas con este impuesto es tan justo como gravar a cualquier otro grupo minoritario de personas del país.

Sería más adecuado que la industria del turismo financiara las campañas de promoción del país en el extranjero. Debido a las razones expuestas más arriba, es posible que esta alternativa no surja espontáneamente por parte de los agentes del sector turístico y se justifique una acción coordinadora de parte del sector público. Sin embargo, ésta puede tomar la forma de recaudar y fiscalizar el pago de un tributo especial acordado con la industria, para todas las empresas que están inscritas en el rubro.

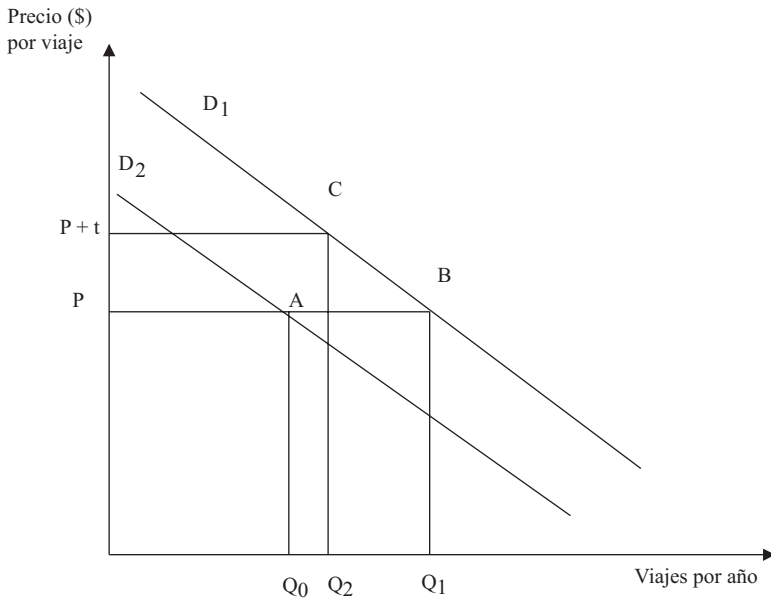
El que sea la propia industria del turismo la que financie una campaña de promoción de Chile en el exterior tiene la gran ventaja de que son justamente los agentes del sector los que tienen la mejor información para evaluar la conveniencia, características y escala de dicha campaña. Por ejemplo, el hecho de involucrar a los beneficiarios directos en el financiamiento de la promoción actúa como filtro para evitar gastos excesivos e innecesarios. Dicho de otra forma, si es el Estado el que financia la campaña, los agentes beneficiarios no tendrán incentivos a oponerse o controlar gastos que no tengan justificación.

Si no fuese posible que la industria del turismo financie directamente una campaña de promoción de Chile en el exterior, y las autoridades consideran dicha campaña de importancia estratégica para el país, entonces se debería financiar con impuestos generales de la nación, ya que, en principio, dicha política beneficiaría al país como un todo. Lo mismo se puede concluir con respecto del financiamiento de otros gastos públicos que, como el caso de las misiones de paz en el extranjero, son claramente bienes públicos que deberían financiarse con los impuestos generales de la nación y no con un impuesto específico a los servicios aeronáuticos que afectaría discriminatoriamente a un grupo determinado, arbitrariamente elegido dentro del país.

4.3. Efectividad del uso de las tarifas aeronáuticas como fuente de recaudación tributaria

Existe otro efecto de un alza en la tasa de embarque y que va en contra de los objetivos buscados por un programa de promoción del turismo internacional hacia Chile. Como muestra la Figura N° 5 en forma cualitativa, un impuesto adicional t cuya recaudación se utiliza en un programa de promoción del turismo produce dos efectos. El primero es un incremento en la demanda por viajes hacia Chile producto de las actividades de promoción. Este efecto se representa por un desplazamiento en la curva de deman-

FIGURA N° 5:



da hacia la derecha. El segundo efecto corresponde a la disminución en los viajes producto de aumentar el costo de viajar a Chile como consecuencia de la imposición de la tasa específica t . Si el costo del viaje no subiera, la cantidad de viajes efectivamente aumentaría de Q_0 a Q_1 . Sin embargo, el aumento de la tasa aeronáutica en t provoca que menos gente esté dispuesta a viajar, siendo la cantidad final de viajes a realizar Q_2 en vez de Q_1 . Como se aprecia en la Figura N° 5, el efecto de aumentar el precio anula en cierta medida la acción de promoción del turismo.

El análisis anterior deja de manifiesto dos hechos evidentes. Primero, que es posible obtener los beneficios de la promoción turística y el consiguiente aumento en los viajes sin sufrir los costos de un mayor precio por el servicio. Para lograrlo se requiere que los ingresos para financiar la función de promoción provengan de otra fuente¹⁸. Lo segundo es que si se busca promover una actividad, el hecho de gravarla o subirla los impuestos es una medida que precisamente apunta en dirección opuesta. Generalmente la autoridad emplea impuestos específicos para desincentivar el consumo de al-

¹⁸ Como se mencionó anteriormente, se deben cuantificar las distorsiones que produciría el incrementar los impuestos en otros sectores.

gún bien —notablemente el tabaco o el alcohol— o para corregir algunas externalidades derivadas de su consumo, como es el caso del combustible.

¿Cuán fuerte sería el desincentivo al turismo si aumentan las tarifas aeronáuticas? Éste es un asunto empírico que va a depender de la elasticidad-precio de la demanda y de la efectividad que el gasto en promoción tenga sobre la demanda de viajes turísticos. Sin embargo, debe resaltarse que los viajes por motivos turísticos son los que presentan mayor sensibilidad al precio. Evidencia para esta última afirmación se puede inferir del Cuadro N° 9, que muestra un resumen de distintas estimaciones de elasticidades de demanda de viajes que se han hecho en el mundo. En general, la elasticidad de demanda por viajes de placer (ocio) es mayor que la elasticidad de demanda de viajes de negocios. La única excepción es la demanda por viajes de negocios domésticos de larga distancia. De acuerdo con esta información, la demanda por viajes de turismo tendría una elasticidad de demanda igual o mayor (en términos absolutos) a $-1,0$, lo cual indicaría que dicha demanda es elástica. En otras palabras, un aumento en los costos del viaje disminuye este tipo de viajes igual o más que proporcionalmente.

¿Cómo se comparan los costos que debe pagar un turista que visita Chile en relación con otros países de la región? En México la tasa de embarque actual es de US\$ 22,34, pero los turistas deben pagar un impuesto adicional de US\$ 19,65 por entrar al país. En República Dominicana el derecho de embarque más diversos impuestos suman cerca de US\$ 70, pero además los

CUADRO N° 9: RESUMEN DE ESTIMACIONES DE ELASTICIDAD-PRECIO DE LA DEMANDA PARA VIAJES AÉREOS

Tipo de viaje	Mediana	Rango del 50 % de valores medios ¹
Larga distancia internacional negocios	-0.26	-0.475, -0.198
Larga distancia internacional ocio	-1.04	-1.70, -0.56
Larga distancia nacional negocios	-1.15	-1.428, -0.836
Larga distancia nacional ocio	-1.10	-1.228, -0.787
Corta distancia negocios-0.70	-0.783,	-0.595
Corta distancia ocio	-1.52	-1.743, -1.228

¹ Corresponde al intervalo donde se ubican el 50% de las estimaciones más cercanas a la mediana, o el rango que define el segundo y tercer cuartil de la distribución de estimaciones.

Fuente: Ministerio de Finanzas de Canadá (2003).

turistas deben pagar US\$ 10 adicionales. La cifras equivalentes en Perú son una tasa de embarque de US\$ 28,24, más US\$ 15 de impuesto a los turistas. Para visitar Costa Rica, la tasa de embarque asciende a US\$ 29,34.

De acuerdo con las cifras anteriores, luego del alza en la tasa de embarque anunciada por la autoridad los turistas no pagarían más en cuanto a derechos de embarque y otros cargos al venir a Chile en comparación con otros países de la región. Sin embargo, por la lejanía geográfica de Chile con respecto a Europa y Norteamérica, en general el costo de un pasaje a Chile desde esos continentes es mayor. Además, Chile está compitiendo en esta industria con países como Perú y México, que tienen una oferta turística muy variada y atractiva. En este sentido, para potenciar el turismo hacia nuestro país se debería intentar reducir los costos que paga un visitante en Chile en relación con los otros países de la región.

5. Conclusiones y recomendaciones

En este artículo se han revisado algunos aspectos relacionados con las tarifas aeronáuticas que se cobran en Chile. Mediante una comparación de las tasas de embarque y servicios en ruta de 88 aeropuertos de países desarrollados, más algunos de Brasil y Argentina, se determinó que estas tarifas en Chile están dentro del 25% más bajas entre los casos analizados. Por lo tanto, se puede concluir que estas tarifas no son excesivas de acuerdo a los estándares internacionales. Sin embargo, también hay que señalar que Chile tampoco es líder mundial en esta materia y las tarifas bien podrían ser más bajas.

Constatar que las tarifas aeronáuticas en Chile son relativamente bajas para el nivel de calidad y escala de los servicios aeronáuticos no implica que éstas deban utilizarse para financiar gastos generales del gobierno. De hecho esto sería ineficiente, ya que la recaudación por medio de un alza en las tarifas aeronáuticas probablemente genere más distorsiones e ineficiencia económica que otras alternativas de financiamiento. Mejor sería financiar los gastos con el presupuesto general de la nación o, por último, eliminar la exención de pago del IVA que gozan actualmente todos los servicios de transporte. El uso de las tarifas aeronáuticas para financiar bienes públicos, como misiones de paz en el extranjero o una campaña de promoción de Chile como destino turístico internacional, tampoco es equitativo. Estos gastos los estaría financiando un grupo reducido de chilenos en beneficio del resto del país. Por último, la propuesta del gobierno de financiar una campaña de promoción de Chile en el exterior mediante un alza en la

tasa de embarque internacional es contraproducente si se quiere aumentar al máximo el número de turistas que lleguen al país. Los turistas son, entre los viajeros internacionales, los más sensibles al costo de viaje.

Por último, el uso de las tarifas aeronáuticas para financiar gastos generales del gobierno es un antecedente preocupante desde el punto de vista de las finanzas públicas. Esta propuesta es atractiva para el Ejecutivo debido a su facilidad de implementación política y administrativa, ya que no requiere la aprobación del Congreso. Sin embargo, puede ser una forma muy ineficiente de aumentar la carga tributaria en el país. Hay que evitar este tipo de iniciativas tributarias, al igual que otros impuestos específicos que se han hecho populares en muchos países del mundo, como son las contribuciones de un porcentaje de los ingresos brutos que deben hacer las empresas de telecomunicaciones para financiar los programas de acceso universal en países como Perú, Colombia y Estados Unidos.

ANEXO
RESULTADOS DEA CON 88 AEROPUERTOS DE PAÍSES DESARROLLADOS
MÁS BRASIL Y ARGENTINA

País	Aeropuerto	Pasajeros		Vuelos totales	Derecho aterrizaje		Pago pasajeros	Índice eficiencia
		Domésticos	Internacs.		A310	B747		
01 FRANCIA	CH. DE GAULLE	5.701	42.859	515	602	1.439	30,5	1,00
02 ALEMANIA	FRANKFURT	8.071	39.446	446	758	1.524	28,2	1,00
03 GRECIA	ATHENS	5.223	6.895	175	272	714	26,4	1,00
04 PAISES BAJOS	SCHIPHOL	142	39.167	417	884	2.361	18,3	1,00
05 ESTADOS UNIDOS	OHARE INTL.	57.490	9.465	875	1.045	2.749	23,0	1,00
06 ESTADOS UNIDOS	DALLAS-FT. WORTH	50.538	4.613	771	1.277	3.358	5,0	1,00
07 ESTADOS UNIDOS	MIAMI INTL.	16.419	15.249	417	595	1.566	10,0	1,00
08 ESTADOS UNIDOS	SAN FRAN INTL.	26.227	7.717	368	1.300	3.419	0,5	1,00
09 PAISES BAJOS	PRINSES JULIANA	222	1.043	51	419	1.102	20,1	0,97
10 PAISES BAJOS	HATO	72	794	16	419	1.102	20,1	0,97
11 ESTADOS UNIDOS	SAIPAN MARIANAS	82	595	11	694	1.827	9,7	0,95
12 IRLANDA	DUBLÍN	657	13.547	170	939	2.470	7,9	0,90
13 IRLANDA	CORK	306	1.448	24	939	2.470	7,9	0,88
14 IRLANDA	SHANNON	157	1.734	27	939	2.470	7,9	0,88
15 FRANCIA	ORLY	17.337	5.674	216	602	1.439	30,5	0,83
16 REP. DE COREA	GIMPO INTL.	17.743	4.298	154	1.000	2.572	13,5	0,68
17 REP. DE COREA	INCHEON INTL.	266	14.279	87	1.000	2.572	13,5	0,68
18 REP. DE COREA	JEJU INTL.	8.968	352	61	1.000	2.572	13,5	0,68
19 REP. DE COREA	GIMHAE INTL.	7.662	1.506	61	1.000	2.572	13,5	0,68
20 CHILE	ARTURO MERINO B.	2.600	2.897	65	704	1.851	26,1	0,65
21 ESTADOS UNIDOS	DULLES INTL.	13.917	3.944	328	1.108	2.915	12,9	0,65
22 ESTADOS UNIDOS	LOGAN INTL.	19.795	4.301	426	1.243	3.271	12,5	0,63
23 ESTADOS UNIDOS	SEATTLE-TACOMA	26.684	2.352	396	1.210	3.184	16,3	0,61
24 ITALIA	MALPENSA	4.260	14.201	233	1.375	3.616	12,4	0,61
25 AUSTRALIA	KINGSFORD INTL.	14.608	8.179	167	913	2.402	21,6	0,59
26 AUSTRALIA	MELBOURNE INTL.	12.082	3.316	126	913	2.402	21,6	0,59
27 AUSTRALIA	BRISBANE	9.058	2.641	103	913	2.402	21,6	0,59
28 AUSTRALIA	ADELAIDE	3.824	242	41	913	2.402	21,6	0,59
29 AUSTRALIA	PERTH INTL.	3.104	1.588	42	913	2.402	21,6	0,59
30 AUSTRALIA	CAIRS	1.790	665	22	913	2.402	21,6	0,59
31 AUSTRALIA	DARWIN	782	145	13	913	2.402	21,6	0,59
32 AUSTRALIA	NORFOLK ISLAND	56	16	1	913	2.402	21,6	0,59
33 ITALIA	FIUMCINO	12.229	12.911	284	1.375	3.616	12,4	0,58
34 ITALIA	LINATE	4.967	2.169	85	1.375	3.616	12,4	0,58
35 ITALIA	TESSERA	1.440	2.738	60	1.375	3.616	12,4	0,58
36 ITALIA	CAPODICHINO	2.408	1.448	52	1.375	3.616	12,4	0,58
37 ITALIA	FONTANAROSSA	2.253	677	30	1.375	3.616	12,4	0,58
38 ITALIA	CASELLE	1.442	1.338	46	1.375	3.616	12,4	0,58
39 ITALIA	GALILEO GALILEI	547	489	18	1.375	3.616	12,4	0,58
40 ITALIA	CIAMPINO	4	672	11	1.375	3.616	12,4	0,58
41 ESPAÑA	BARAJAS	16.718	17.060	371	2.020	5.315	10,0	0,58
42 FINLANDIA	HELSINKI-VANTAA	2.998	7.003	158	1.492	3.941	11,8	0,57
43 NORUEGA	GARDERMOEN	7.222	6.709	189	1.684	3.514	14,6	0,55
44 NORUEGA	FORNEBU	4.274	3.497	125	1.684	3.514	14,6	0,55
45 NORUEGA	FLESLAND	2.745	727	69	1.684	3.514	14,6	0,55
46 NORUEGA	VAERNES	2.476	227	49	1.684	3.514	14,6	0,55
47 NORUEGA	SOLA	1.917	755	50	1.684	3.514	14,6	0,55
48 NORUEGA	KJEVIK	701	114	17	1.684	3.514	14,6	0,55
49 CANADÁ	CALGARY INTL.	5.537	2.256	163	733	1.928	35,6	0,55
50 ESPAÑA	PALMA MALLORCA	4.805	14.318	164	2.020	5.315	10,0	0,54
51 DINAMARCA	KASTRUP	1.654	16.279	285	1.737	4.570	14,4	0,53
52 CANADÁ	VANCOUVER INTL.	7.869	7.608	277	817	2.150	35,4	0,52
53 REINO UNIDO	MANCHESTER INTL.	2.824	16.259	182	1.878	3.448	18,7	0,52
54 CANADÁ	DORVAL INTL.	4.036	4.133	171	871	2.290	36,1	0,50
55 NUEVA ZELANDA	CHRISTCH INTL.	3.107	1.067	81	1.140	3.000	23,7	0,49
56 ESPAÑA	BARCELONA	10.076	10.470	268	2.020	5.315	10,0	0,49
57 ESPAÑA	MÁLAGA	2.188	7.633	87	2.020	5.315	10,0	0,49
58 ESPAÑA	TENERIFE	1.341	7.604	56	2.020	5.315	10,0	0,49
59 ESPAÑA	GRAN CANARIA	2.945	6.140	85	2.020	5.315	10,0	0,49
60 ESPAÑA	ALICANTE	1.408	5.089	51	2.020	5.315	10,0	0,49
61 ESPAÑA	LANZAROTE	1.315	3.607	40	2.020	5.315	10,0	0,49
62 ESPAÑA	IBIZA	1.266	3.097	45	2.020	5.315	10,0	0,49
63 ESPAÑA	FUERTEVENTURA	716	2.814	28	2.020	5.315	10,0	0,49
64 ESPAÑA	VALENCIA	1.432	476	33	2.020	5.315	10,0	0,49

65	ESPAÑA	MENORCA	907	1.895	29	2.020	5.315	10,0	0,49
66	SUECIA	ARLANDA	6.696	11.401	273	1.573	4.001	17,9	0,47
67	SUECIA	LANDVETTER	1.346	2.795	69	1.573	4.001	17,9	0,47
68	SUECIA	STURUP	1.247	808	29	1.573	4.001	17,9	0,47
69	ARGENTINA	MIN. PISTARINI	94	5.443	57	1.094	3.153	30,5	0,47
70	ARGENTINA	AEROPARQUE	4.470	582	104	1.094	3.153	30,5	0,47
71	PORTUGAL	LISBOA	2.285	6.927	109	1.420	3.902	19,7	0,46
72	PORTUGAL	FARO	249	4.330	31	1.420	3.902	19,7	0,46
73	PORTUGAL	FUNCHAL	1.153	1.047	22	1.420	3.902	19,7	0,46
74	PORTUGAL	PORTO	753	1.930	43	1.420	3.902	19,7	0,46
75	PORTUGAL	PORTO SANTO	172	2	5	1.420	3.902	19,7	0,46
76	ISRAEL	BEN GURION INTL.	442	7.864	62	1.511	3.924	21,5	0,43
77	ISRAEL	J. HOZMAN	1.178	27	22	1.511	3.924	21,5	0,43
78	BRASIL	GUARARAPES INTL.	2.682	134	53	1.508	3.566	30,0	0,41
79	AUSTRIA	SCHWECHAT	525	11.244	184	2.312	4.867	21,1	0,39
80	JAPÓN	NEW TOKYO INTL.	692	22.241	129	3.288	8.649	22,5	0,39
81	FRANCIA	LAMENTIN MART	1.291	118	22	1.513	3.931	34,3	0,37
82	BRASIL	GUARULHOS INTL.	6.940	6.151	177	1.713	4.004	36,0	0,36
83	BRASIL	BRASILIA INTL.	6.185	9	119	1.713	4.004	36,0	0,36
84	BRASIL	SALGADO FILHO	2.698	165	51	1.713	4.004	36,0	0,36
85	BRASIL	VAL DE CAES	1.135	37	35	1.713	4.004	36,0	0,36
86	CANADÁ	LESTER PEARSON	12.304	15.739	370	2.503	6.591	23,7	0,34
87	SUIZA	COINTRIN	1.055	5.804	110	3.180	8.427	14,7	0,31
88	SUIZA	ZURICH	1.116	19.698	274	3.396	9.022	27,9	0,30

REFERENCIAS

- CITRA (1999): "Asesoría en la Elaboración de un Nuevo Reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos". Informe Final preparado para la Dirección de Aeronáutica Civil, Consultores de Ingeniería de Transporte Limitada, Santiago.
- Coelli, T., A. Estache, S. Perelman y L. Trujillo (2003): *A Primer on Efficiency Measurement for Utilities and Transport Regulators*. The World Bank.
- Gómez-Lobo, A. y A. González (2005): "Análisis y Propuesta de una Estructura Óptima de Tasas Aeronáuticas". Informe preparado para la Junta de Aeronáutica Civil.
- INE-SERNATUR (2004): *Anuario Estadístico de Turismo, 2004*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas y Servicio Nacional de Turismo.
- Ministerio de Finanzas de Canadá (2003): http://www.fin.gc.ca/consultresp/Airtravel/airtravStdY_e.html.
- OACI (2003a): "Tariffs for Airports and Air Navigations Services". Document 7100, International Civil Aviation Organization.
- OACI (2003b): "Airport Traffic Annual Data Series". International Civil Aviation Organization.
- Oum, T. H. O., W. G Waters, y J. Yong (1992): "Concepts of Price Elasticities of Transport Demand and Recent Empirical Estimates". En *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 26, N° 2, pp. 139-154.
- Salazar de la Cruz, F. (1999): "A DEA Approach to the Airport Production Function". En *International Journal of Transport Economics*, Vol. 26, N° 2, pp. 255-270. □

NORMAS Y CUMPLIMIENTO EN ÁREAS DE MANEJO DE RECURSOS BENTÓNICOS*

ESTUDIO DE CASO EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO

**Mario Palma y
Carlos Chávez**

Este trabajo describe formas de organización y normas de funcionamiento en áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos de la Región del Bío-Bío. Adicionalmente, en base a una encuesta especial aplicada a pescadores integrantes de las organizaciones, se reportan resultados de una evaluación respecto de cumplimiento de normas de extracción y cooperación. Se concluye que aun cuando las áreas consideradas presentan aspectos de organización y funcionamiento similares, existen diferencias en relación a sistemas de vigilancia empleados y reglas de distribución de beneficios económicos. Los resultados de la encuesta indican que mientras un 18% de los pescadores se declara infractor de la norma que restringe la extrac-

MARIO PALMA GUILLÉN. Magíster en Economía de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, Universidad de Concepción, Analista sector agroforestal, Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), Secretaría Despacho Presidencial, Honduras. Es también Investigador Asociado al Instituto Economía y Recursos Naturales, Perú. E-mail: mpalma@sdp.gob.hn.

CARLOS CHÁVEZ REBOLLEDO. Doctor of Philosophy (Ph. D.), Economía Ambiental y Recursos Naturales, University of Massachusetts, Amherst, Estados Unidos. Profesor Asociado, Departamento de Economía, Universidad de Concepción, Casilla 1987, Concepción, Chile. E-mail: cchavez@udec.cl.

* Agradecemos a los directorios y socios integrantes de las organizaciones de pescadores de las áreas de manejo de recursos bentónicos de Candelaria Cantera, Dichato, Lirquén y Puerto Yana por su valiosa colaboración durante el trabajo de campo. Asimismo, agradecemos los comentarios y útiles sugerencias de dos árbitros anónimos que han contribuido a mejorar este trabajo.

ción de recursos, un 43% de ellos reconoce transgredir normas de cooperación. El perfil socioeconómico de los pescadores artesanales infractores, su percepción respecto de la legitimidad de la regulación y dirigentes, y el sentido de pertenencia a sus organizaciones son también analizados.

1. Introducción

Las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB) constituyen una novedosa forma de administración pesquera basada en la asignación de derechos de uso territorial para el manejo comunitario. Este sistema de administración considera aspectos referidos tanto a la participación de la población asignataria de los derechos en los procesos de decisión que afectan el manejo y uso de recursos bentónicos, así como también en la definición de los derechos al interior del área de manejo.

El uso de las AMERB ha tendido a difundirse masivamente a través de toda la costa del país desde el año 1997¹. Considerando datos del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), durante el año 2003 el número total de AMERB decretadas a nivel nacional ascendía a 488, con un total de aproximadamente 93 mil hectáreas asignadas, involucrando a un número aproximado de 21 mil pescadores artesanales². En igual período, en la Región del Bío-Bío el número de áreas decretadas alcanzaba a 61, con una superficie total de 22 mil hectáreas y cerca de 3 mil pescadores participando como socios de las organizaciones involucradas³. En la Región del Bío-Bío existían también a esa fecha cerca de 40 áreas solicitadas.

A pesar de la creciente importancia de este novedoso sistema de administración pesquera, en nuestro conocimiento no existen trabajos que hayan abordado de manera sistemática el estudio respecto de normas de funcionamiento de las asociaciones de pescadores, y la evaluación del grado de cumplimiento interno de las mismas. Este artículo es una contribución al

¹ Las AMERB constituyen una medida de administración pesquera concebida en la Ley General de Pesca y Acuicultura de 1991. Aspectos específicos de diseño y funcionamiento de esta medida de administración fueron definidos en 1995 a través del Decreto Supremo 355.

² La información fue obtenida a través de contacto personal con encargado de la sección pesca artesanal, SERNAPESCA, VIII Región.

³ El número de áreas decretadas puede ser mayor al número de áreas que efectivamente se encuentran operando, por ejemplo, algunas organizaciones de pescadores han renunciado al área una vez que ésta fue decretada.

estudio empírico del desarrollo de las áreas de manejo en nuestro país y en la Región del Bío-Bío en particular. Es pertinente precisar, sin embargo, que existe una cantidad importante de trabajos publicados referidos a áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos en Chile. La mayoría de éstos considera aspectos biológicos y técnicos asociados a su funcionamiento (véase por ejemplo Castilla y Fernández [1998], y Jerez [2001], entre otros). Un análisis inicial de la medida de administración, incluyendo sus orígenes, así como una descripción general de sus principales aspectos, es provista por González (1996). Un estudio de casos que examina factores de éxito en las caletas de El Quisco y Quintay se encuentra en Cereceda y Czischke (2001). Adicionalmente, Agüero (2001) realiza una evaluación social y económica de esta medida de administración. Finalmente, un análisis teórico sobre cumplimiento de normas de extracción y monitoreo de pares en el contexto de derechos de uso territorial es provisto por Villena y Chávez (2005)⁴.

Dos son los principales objetivos de este trabajo. Primero, realizar una descripción de la organización y funcionamiento en áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos. Segundo, presentar los resultados de una evaluación en relación a resultados de cumplimiento interno de normas de funcionamiento de las organizaciones, así como respecto del perfil de los pescadores de acuerdo a su condición de cumplimiento (transgresión) de las normas estudiadas⁵.

Nuestro análisis está basado en un estudio de casos de una muestra de áreas de manejo actualmente decretadas y en funcionamiento en la costa de la Región del Bío-Bío. Con el propósito de lograr los objetivos planteados, se desarrolló un proceso de selección de AMERB a estudiar. Dicho proceso se llevó a cabo en dos etapas. En la etapa inicial se procedió a analizar información sobre la antigüedad de las organizaciones asignatarias de la Región del Bío-Bío y las especies principales que explotan. En la etapa siguiente del proceso de selección, se procedió a desarrollar un acercamiento hacia las organizaciones seleccionadas a fin de poder determinar el grado de disponibilidad de los pescadores a cooperar para llevar a cabo el estudio.

⁴ Agradecemos a un árbitro anónimo de *Estudios Públicos* por sugerir esta precisión e indicarnos una de las referencias.

⁵ Una precisión es necesaria en relación a este punto. Aun cuando pescadores individuales pueden transgredir tanto normas de las organizaciones a las cuales ellos están adscritos como también normas de otras organizaciones, como lo es, por ejemplo, la restricción (prohibición) de extracción de determinado(s) recurso(s); nuestro trabajo considera sólo el análisis de cumplimiento interno. Ello no significa que las infracciones o transgresiones de agentes externos no sean importantes. El análisis de cumplimiento considerando dicho tipo de transgresores constituye una posible extensión de esta investigación.

Como resultado del proceso de selección se decidió trabajar con las organizaciones de Dichato (Sindicato de Trabajadores Independientes del Mar y Acuicultores de la Pesca Artesanal Caleta Dichato), Lirquén (Sindicato de Trabajadores Independientes, Buzos Mariscadores de Lirquén), Candelaria Cantera (Sindicato de Trabajadores Independientes de la Pesca Artesanal y Buzos Mariscadores de Caleta Cantera) y Puerto Yana (Sindicato de Trabajadores Independientes de la Pesca Artesanal y Actividades Afines de Caleta Yana). La información base del estudio, cuyos resultados reportamos, tiene dos fuentes principales: entrevistas estructuradas realizadas a los dirigentes de las organizaciones seleccionadas, y una encuesta especial individual aplicada a los socios de las organizaciones consideradas. Mientras la información proporcionada por la primera fuente es utilizada para el cumplimiento del primer objetivo, la encuesta individual fue diseñada con el propósito de recoger información que permitiera cumplir el segundo objetivo antes indicado. Adicionalmente, la información anterior fue complementada con la revisión de reglamentos internos y otros documentos referidos al funcionamiento de las organizaciones.

El trabajo se organiza en cinco secciones. La sección 2 contiene la descripción general de aspectos legales básicos considerados en la Ley y reglamentos que sustentan las AMERB. Adicionalmente, se incluye aquí una breve descripción de la situación actual respecto del uso de áreas de manejo como sistema de administración en la Región del Bío-Bío.

La sección 3 presenta resultados del estudio de casos en relación a normas de organización y funcionamiento de las AMERB seleccionadas. En esta sección se describe el proceso de selección utilizado para determinar las organizaciones a estudiar. A continuación se presentan los resultados obtenidos respecto a la descripción del funcionamiento de las áreas de manejo seleccionadas en aspectos referidos a representatividad, derechos y obligaciones, faltas y sanciones, sistema de vigilancia, y comercialización de cosechas y distribución de beneficios.

En la sección 4 reportamos los resultados obtenidos en base al análisis de la encuesta especial aplicada a los socios integrantes de las organizaciones estudiadas. Luego de una breve descripción de la encuesta, se presenta un análisis de los resultados respecto del comportamiento individual en relación al cumplimiento de las normas de funcionamiento de las organizaciones. Dos normas claves son consideradas en el análisis: prohibición de extracción del recurso *loco* (*concholepas concholepas*), y norma de cooperación y participación en actividades de vigilancia de las áreas. El rol de factores determinantes del comportamiento individual es considerado en un análisis descriptivo. Se incluyen aquí un perfil

socioeconómico de los pescadores infractores de normas, así como un análisis de su percepción respecto de sanciones, legitimidad de los dirigentes, y sentido de pertenencia a sus organizaciones. Las conclusiones que se desprenden de nuestro trabajo se presentan en la sección 5.

2. Descripción general del sistema de regulación de las AMERB

En esta sección se presenta una breve descripción de aspectos conceptuales referidos a problemas y alternativa de solución para el manejo de recursos de propiedad común. Luego se presenta una descripción de la base legal que sustenta las AMERB como medida de administración pesquera. Finalmente, se presenta una breve descripción del estado de aplicación de las áreas de manejo de la Región del Bío-Bío.

2.1 Autoadministración como alternativa para manejo de recursos de propiedad común

La explotación de recursos bentónicos de parte de pescadores artesanales constituye un ejemplo de utilización de recursos de propiedad común. Conceptualmente existen dos características claves que definen este tipo de bienes o recursos. Primero, la presencia de rivalidad en el uso de éste entre actuales y potenciales agentes. Esta característica implica que la utilización del recurso de parte de un agente reduce la oferta disponible del recurso para otros agentes. Segundo, los recursos de propiedad común se caracterizan también por la ausencia de exclusión. La referida característica implica que, en el caso de estos recursos, el impedir la utilización de parte de un agente individual o de un grupo de agentes es imposible o difícil de implementar. La existencia de recursos de propiedad común genera incentivos individuales que no necesariamente corresponden con objetivos de grupo, de manera que resultados socialmente no deseables, tales como exceso de utilización o explotación de recursos naturales, y ausencia de cooperación entre los agentes, son los resultados y conductas esperadas en diversos contextos⁶.

⁶ La predicción de resultado socialmente inferior en el caso de ausencia de la característica de exclusión ha sido también planteada de manera alternativa de la siguiente forma: cuando sea que un agente no pueda ser excluido de lo que otros proveen, cada individuo está motivado a no contribuir al esfuerzo conjunto, pero sí a beneficiarse a costa del esfuerzo de otros. Si todos los participantes eligen beneficiarse sin esfuerzo propio, el beneficio colectivo no se producirá. El punto es relevante al estudiar el comportamiento individual referido al respeto a las normas en el manejo de

Una solución al problema de manejo de recursos de propiedad común, la cual constituye el foco de atención de esta investigación, es aquella en la que los involucrados, en este caso los propios pescadores artesanales, pueden hacer un contrato limitado de negociación, y de esta manera acordar y desarrollar una estrategia cooperativa que ellos mismos harán funcionar. En este esquema de manejo de recursos de propiedad común, son los agentes involucrados quienes poseen los derechos de uso y explotación del recurso, definen las formas de organización y las normas de funcionamiento, y son responsables de la vigilancia y actividades de fiscalización para inducir el cumplimiento de éstas⁷.

En relación a la autoadministración y autorregulación para el manejo de recursos de propiedad común, existen estudios recientes que tienden a identificar características que definen su desempeño. Específicamente, Walker *et al.* (2000) determinaron que los individuos que se comunican directamente antes de tomar decisiones sobre el uso de los recursos son capaces de incrementar su beneficio en comparación con las organizaciones en que dicha comunicación no existe. Los referidos autores encontraron también que las organizaciones en las cuales se logra la comunicación directa y se desarrollan procesos de votación para determinar las sanciones a quienes no cumplan las normas establecidas, logran mejores resultados, con niveles bajos de detección de transgresiones (violaciones) y consecuentemente imposición de sanciones poco frecuente⁸.

2.2 Creación y asignación de derechos de uso territorial en Chile

Las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB) constituyen una forma de administración pesquera basada en la participación organizada de los pescadores en los procesos de decisión que

recursos de propiedad común, como es el caso de las AMERB, ya que aquellos que no respetan las normas actúan como “polizones” usufructuando del esfuerzo del resto del grupo.

⁷ Desde un punto de vista normativo, la literatura ha discutido también soluciones alternativas a los problemas que plantea la presencia de rivalidad y no exclusión para el manejo adecuado de recursos de propiedad común; entre ellas cabe destacar la existencia de una autoridad central, y la creación y asignación de derechos de propiedad privada [véase por ejemplo Berkes *et al.* (1988), Ostrom (1990), y Seabright (1993), entre otros].

⁸ Estudios experimentales sobre comportamiento individual han encontrado también que los procedimientos de elección de reglas juegan un papel importante en los resultados de grupo. En el artículo de Walker *et al.* (2000) se presenta una extensa descripción de literatura relacionada a los procedimientos de elección y sus roles en organizaciones comunitarias.

afectan el manejo y uso de recursos. Las AMERB son una medida de administración mediante la cual se asignan derechos exclusivos de uso y explotación de recursos bentónicos de sectores geográficos ubicados en la franja costera de las cinco millas reservadas a la pesca artesanal o en aguas terrestres e interiores. Los derechos son asignados a organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidas⁹.

Desde un punto de vista operativo, la asignación de derechos de uso territorial a organizaciones de pescadores requiere el cumplimiento de un proceso que incluye diversas acciones específicas. El proceso se inicia con la presentación de una solicitud de asignación de área de manejo. La solicitud debe presentarse por escrito al Servicio Nacional de Pesca, firmada por representantes legales de la respectiva organización de pescadores (sindicatos, cooperativas, asociaciones gremiales) y acompañada de todos los antecedentes especificados en el Artículo 9, incisos a, b, c, d, e, del Reglamento sobre Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (D.S. N° 572), Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (2000). Una vez que la organización ha presentado la solicitud acompañada por, entre otros antecedentes, la proposición y realización de un estudio de situación base (ESBA), y la formulación de un plan de manejo y explotación del área (PMEA), los que son sancionados por la Subsecretaría de Pesca, el Servicio Nacional de Pesca entrega el sector a la organización mediante un convenio de uso por un período de cuatro años, renovables¹⁰. Los sectores

⁹ Esta forma de administración pesquera se encuentra establecida en la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892 (LGPA), letra d del Artículo 48, título IV. La cual fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 430 del 28 de septiembre de 1991, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Exceptuando el límite de franja costera de cinco millas reservadas a la pesca artesanal, no existen restricciones de espacio físico para las AMERB. Considérese por ejemplo que hasta el año 2003, en la Región del Bío-Bío, la superficie de áreas con convenio de uso fluctuaba entre un mínimo de 6,7 hectáreas para una organización del sector Roca Fraile en la comuna de Arauco y un máximo de 4.096,4 hectáreas en el caso de una AMERB del sector oeste de Isla Mocha, en la comuna de Lebu. Es interesante destacar que el número de socios en ambas organizaciones no difería significativamente, alcanzando a 78 y 86 integrantes, respectivamente.

¹⁰ El estudio de situación base (ESBA) es un documento que contempla la incorporación de un plan de muestreo en el área, basado en los estándares metodológicos y criterios técnicos mínimos, adecuados para la caracterización del Área de Manejo solicitada. La finalidad es la recopilación de antecedentes técnicos y componentes bióticos presentes en el área (distribución, composición, cuantía, entre otros) así como los componentes abióticos (referidos a características físicas del área). El Plan de Manejo debe ser realizado por la organización de pescadores con la asesoría técnica de una institución ligada a las ciencias del mar, de acuerdo al Artículo 21, título VI del RAM.

geográficos involucrados son previamente establecidos como “disponibles para AMERB” mediante decreto supremo del Ministerio de Economía, previa consulta a la Subsecretaría de Marina y con informes técnicos de la Subsecretaría de Pesca y del Consejo Zonal de Pesca respectivo. Una vez publicado dicho decreto en el Diario Oficial, el Servicio Nacional de Pesca solicita la correspondiente destinación al Ministerio de Defensa Nacional.

El plan de manejo y explotación (PMEA) contempla la presentación de informes anuales de seguimiento de desempeño del área. La presentación de tales informes es responsabilidad de la organización de pescadores asesorada por una entidad ejecutora pertinente (Artículo 19 bis, Reglamento de Áreas de Manejo). El informe de seguimiento debe incluir, entre otros datos, la información sobre cosechas y acciones de manejo realizadas en el período anterior, análisis del desempeño general del área, acciones de manejo del próximo período y los resultados esperados¹¹. Finalizado el cuarto año de vigencia del convenio de uso, la organización debe pagar durante el mes de marzo de cada año una patente única de área de manejo de beneficio fiscal, la cual se ha determinado en un valor equivalente a una unidad tributaria mensual (UTM) por cada hectárea o fracción de hectárea entregada como AMERB de acuerdo al convenio de uso.

2.3 Áreas de manejo en la Región del Bío-Bío

En el primer trimestre del año 2003 en la Región del Bío-Bío había un total de 97 sectores que habían sido solicitados como AMERB. De este total, solamente 61 sectores habían sido decretados como áreas de manejo en distintos momentos del período 1997-2003, las cuales se encontraban en diferentes estados de operación, incluyendo áreas que habían sido sólo recientemente decretadas hasta aquellas más antiguas que estaban realizando cosechas anuales, incluso con un tercer informe de seguimiento respecto a su desempeño.

Las AMERB decretadas están distribuidas a lo largo de toda la costa de la Región del Bío-Bío, cubriendo un área aproximada de 21.930 has. Las organizaciones de pescadores a las que se les han asignado las áreas de manejo están constituidas en su mayoría como sindicatos, existiendo también cooperativas, asociaciones gremiales, asociaciones indígenas y organizaciones comunitarias; las que aún no han sido decretadas se

¹¹ Reglamento sobre Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos, publicado en el *Diario Oficial* del 26/08/95; última modificación, D.S. N° 253, del 05/12/02, publicado *Diario Oficial* del 24/02/03.

encuentran en un proceso de oposición con otras áreas decretadas, o en trámite de decreto, o con renuncia de la organización, entre otras determinadas por la ley y el reglamento de las AMERB.

La Tabla N° 1 muestra el número de las Áreas de Manejo decretadas, pescadores beneficiados (socios de las organizaciones), superficie, y densidad por provincia y comuna en la VIII Región. Según se observa allí, en la Región del Bío-Bío existen cerca de 3.000 pescadores artesanales asociados a las 61 organizaciones beneficiarias de las áreas de manejo decretadas, y que se encuentran en distintos estados¹². La provincia de Concepción reporta el mayor número de organizaciones, ascendiendo éste a 31, seguida por la provincia de Arauco con 27 organizaciones. Esta última provincia registra también el mayor número de pescadores asociados y la mayor superficie, con más de 1.300 socios y una superficie total de cerca de 17 mil hectáreas (véase Tabla N° 1). Ello se refleja también en la baja densidad calculada para el caso de áreas de manejo en Arauco. En dicha provin-

TABLA N° 1: NÚMERO DE SOCIOS, SUPERFICIE, Y DENSIDAD EN AMERB DECRETADAS EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO^a

Provincia/Com.	N° AMERB	N° Socios	Superf. (Has)	Densidad (Socio/Ha)	Porcentaje		
					AMERB	Socios	Superf.
Arauco	27	1.326	16.874	0,08	44,3	48,6	76,8
Arauco	16	672	1.123	0,60			
Lebu	3	354	5.465	0,06			
Cañete	2	27	3.627	0,01			
Tirúa	6	273	6.659	0,04			
Concepción	31	1.296	2.929	0,44	50,8	47,5	13,4
Talcahuano	6	233	343	0,68			
Lota	3	86	118	0,73			
Penco	9	283	442	0,64			
San Pedro de la Paz	1	19	139	0,14			
Tomé	5	263	456	0,58	4,9	3,7	9,8
Coronel	7	412	1.431	0,29			
Ñuble	3	101	2.122	0,05			
Cobquecura	1	39	425	0,09			
Coelemu	2	62	1.697	0,04			
Total	61	2.697	21.930	0,12	100,0	100,0	100,0

^a Incluye sólo áreas decretadas antes de febrero de 2003.

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por SERNAPESCA.

¹² El estado de las áreas se refiere al nivel en que se encuentra la gestión de ésta, lo cual incluye desde el tercer seguimiento en las Áreas de Manejo más antiguas y que ya han tenido una o varias extracciones, hasta aquellas que, estando decretadas, se encuentran aún esperando resolución de estudio de situación base (ESBA).

cia el número de socios por hectárea promedio es de 0.08, en contraste con aquel calculado para la provincia de Concepción, que alcanza a 0.44 socios por hectárea (véase Tabla N° 1, columna 5).

3. Estudio de casos: Normas de funcionamiento en AMERB de la Región del Bío-Bío

En esta sección se presentan resultados del estudio de casos respecto de normas de funcionamiento y organización en las AMERB seleccionadas. La sección se inicia con una descripción del proceso de selección utilizado para determinar las organizaciones a estudiar. Seguidamente, se presentan los resultados obtenidos en base a las entrevistas estructuradas realizadas a los dirigentes de las organizaciones en relación a representatividad, derechos y obligaciones, faltas y sanciones, comercialización de cosecha y distribución de beneficios.

3.1 Proceso de selección de las áreas de manejo a estudiar

El proceso de selección de las organizaciones estudiadas se desarrolló en dos etapas. En la fase inicial se procedió al análisis de información tendiente a seleccionar las organizaciones de pescadores que serían sujeto de estudio. Este proceso incluyó el análisis de una serie de variables que nos proporcionaron información detallada de la antigüedad y de las especies objetivo principales. En esta etapa se tomaron en cuenta los siguientes factores:

- Primero, que la organización tuviera convenio de uso, estado de seguimiento (se prefirió a las organizaciones que estaban en el proceso de seguimiento más alto; 3^{er} seguimiento, ingreso 3^{er} seguimiento, 2^{do} seguimiento, ingreso 2^{do} seguimiento, en ese orden), estos dos factores nos permitieron determinar la antigüedad¹³;
- Segundo, se consideró la especie principal explotada por la AMERB. La especie principal es aquel recurso hidrobiológico cuya explotación controlada es la finalidad fundamental del proyecto de manejo y explotación. Considerando este aspecto, se procedió a seleccionar las AMERB

¹³ El Plan de Manejo y Explotación (PMEA) contempla la presentación de informes anuales de seguimiento (Artículo 19 bis, RAM), el cual contiene, entre otros datos, la información sobre cosechas y acciones de manejo realizadas en el período anterior, análisis del desempeño general del área, acciones de manejo del próximo período y los resultados esperados.

que tuvieran como especie principal o entre sus especies principales la explotación de *loco* (*concholepas concholepas*)¹⁴.

En la segunda fase del proceso de selección de áreas de manejo se procedió a desarrollar un acercamiento a las organizaciones seleccionadas para determinar el grado de disponibilidad de los pescadores a cooperar para llevar a cabo el estudio. Producto del proceso de selección se decidió trabajar con las organizaciones de Dichato, Lirquén, Candelaria Cantera y Puerto Yana¹⁵.

La Tabla N° 2 presenta un listado de las organizaciones elegidas como resultado del proceso de selección, en dicha tabla se incluye, entre otros datos, el nombre de la organización, la ubicación geográfica, el nivel de seguimiento en que se encuentra, el número de socios y la superficie.

3.2 Funcionamiento de las áreas de manejo seleccionadas

Esta sección describe las normas de funcionamiento y administración de las organizaciones seleccionadas. Éstas presentan algunas normas y formas de funcionamiento o administración que son comunes a todas ellas; sin embargo, también presentan algunas normas de funcionamiento y administración que son propias de cada una de ellas. La información necesaria para conocer el funcionamiento de las organizaciones seleccionadas se obtuvo a partir de entrevistas a miembros claves de las organizaciones, así como de documentos tales como: reglamentos internos y actas de constitución de las organizaciones. Entre otros, se describen aspectos referidos a la representatividad en las organizaciones, derechos, obligaciones, faltas y sanciones, sistema de vigilancia, comercialización y la distribución de beneficios. En el caso de las organizaciones que tienen socias mujeres entre

¹⁴ Otras especies cuyo manejo es reportado por las organizaciones son cholga, macha o navajuela, huepo, erizo, choro y pelillo. El foco de atención de este trabajo en la especie loco se explica por dos razones principales. Primero, es una especie común en la Región del Bío-Bío, de hecho en más del 80% de las organizaciones de la Región que al año 2003 tenían convenio de uso y seguimiento, la referida especie es declarada como una entre las tres principales. Segundo, la especie loco posee un alto valor comercial, y constituye una pesquería de alto desarrollo, el que se acentuó principalmente durante la década de los ochenta, originando una sobreexplotación del recurso, lo cual fue seguido por la introducción de medidas de administración tendientes a asegurar su conservación, especialmente durante la primera mitad de la década pasada. La especie loco pertenece a la familia Thaididae, su máximo desove se produce en verano, vive adherido a la parte baja de las rocas desde la zona interior de las bajas mareas hasta los 15 metros de profundidad.

¹⁵ Aun cuando fue seleccionada en la etapa inicial, lamentablemente no fue posible obtener la cooperación de parte de la organización de San Vicente.

TABLA N° 2: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE AMERB SELECCIONADAS PARA ESTUDIO DE CASOS

Orden ^a	Caleta (Sector)	Organización Beneficiaria	Comuna	Estado	Fecha Convenio de uso ^b	Superf. (Has)	N° Socios
1	Dichato	Sindicato de trabajadores independientes del mar y acuicultores de la pesca artesanal Caleta Dichato.	Tomé	3 ^{er} seguim.	Marzo 2000	107,5	87
	Punta Lirquén	Sindicato de trabajadores independientes, buzos mariscadores de Lirquén.	Penco	3 ^{er} seguim.	Marzo 2000	45,9	23
2	Candelaria Cantera	Sindicato de trabajadores independientes, pescadores artesanales y buzos mariscadores de Caleta Cantera.	Talcahuano	2 ^{do} seguim.	Mayo 2000	73,8	61
	Pta. Yana	Sindicato de trabajadores independientes de la pesca artesanal y actividades afines de Caleta Yana	Arauco	2 ^{do} seguim.	Agosto	112,5	36
Total						525,5	294

^a Se refiere al orden de prioridad o interés para la investigación, producto del cumplimiento de los requisitos establecidos por el investigador (antigüedad, especie principal, entre otros).

^b El ESBA fue aprobado en todos los casos un año antes de la aprobación del convenio de uso (1999).

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SERNAPESCA y SUBPESCA.

sus afiliados se describe brevemente el papel desempeñado por ellas en la organización¹⁶.

Representatividad: La asamblea constituye la máxima autoridad de las organizaciones estudiadas, integran ésta todos los miembros de la

¹⁶ El Anexo contiene una matriz comparativa de las normas de administración de cada organización.

organización, quienes poseen derecho a voz y voto¹⁷. De acuerdo a los estatutos pueden pertenecer a cada organización los trabajadores que se desempeñan en forma independiente como pescadores artesanales, buzos mariscadores o ayudantes de buzo, extractores de algas y recolectores de orilla; que estén debidamente inscritos en el Registro Nacional de Pesca y que residan en la caleta (comunidad) donde se encuentra establecida la organización. Los pescadores interesados en ingresar a la organización deben presentar una solicitud de ingreso, la cual, para ser efectiva, deberá ser aprobada por la mayoría de la asamblea¹⁸.

En relación al proceso de elección de directorio de la organización, las cuatro organizaciones estudiadas utilizan el sistema de votación secreta, en donde cada uno de los asociados elige dos preferencias de los postulantes a dirigentes. En cada proceso eleccionario, se constituye un órgano calificador de las elecciones, conformado por tres socios elegidos por mayoría simple de los presentes en asamblea extraordinaria convocada para tal fin, quienes son los encargados de recibir las postulaciones, implementar la elección (desarrollo de requisitos legales, entre los cuales se puede mencionar el dar a conocer el proceso a la Inspección del Trabajo respectiva), así como supervisar el acto eleccionario y certificar los resultados, sin perjuicio de aquellos actos en que la ley requiera la presencia de un ministro de fe. Las directivas de las organizaciones estudiadas son elegidas para desarrollar sus funciones por un período de dos años. El directorio (o directiva) está constituido por tres miembros: presidente, secretario y tesorero, quienes son los responsables de representar a la organización judicial y extrajudicialmente y velar por el logro de los objetivos de la organización, así como también administrar el patrimonio de la organización¹⁹. Es interesante precisar que en ninguna de las organizaciones estudiadas se contempla remuneración por el desempeño de cargos directivos, sino sólo el pago de gastos de representación de la organización. Adicionalmente, el detalle de responsabilidades de cada cargo se encuentra especificado de manera genérica en

¹⁷ Se pierde el derecho a voz y voto cuando se transgreden disposiciones del Reglamento Interno de la organización. El ente encargado de aplicar las sanciones es la Junta directiva. Existen entidades a nivel interno de la organización que son consideradas al momento de determinar los castigos, entre éstas podemos mencionar, comité de disciplina y encargados de vigilancia.

¹⁸ En algunas organizaciones se estipula el pago de una cuota de incorporación, alcanzando ésta en determinados casos un valor de 1 UTM.

¹⁹ El patrimonio de la organización incluye activos, tales como: espacio físico y construcciones que constituyen la sede de la organización de pescadores artesanales, mobiliario y equipos de vigilancia. Naturalmente, estos activos varían en cantidad y valor entre las organizaciones.

las escrituras de constitución de cada organización, las cuales no presentan variaciones entre las organizaciones estudiadas.

Entre las normas de funcionamiento y administración propias de cada organización se pueden mencionar el número de socios necesarios para sesionar (quórum), el cual varía entre un mínimo de 25% en Candelaria Cantera y un 51% en Dichato. Adicionalmente, existen diferencias en la asignación de los cargos de los directores elegidos. En el caso de Puerto Yana los cargos son asignados de acuerdo a la cantidad de votos (primera mayoría, presidente; segunda mayoría, secretario; tercera mayoría, tesore-ro); en tanto que en la organización de Lirquén el presidente elegido (prime-ra mayoría) designa los cargos de secretario y tesorero entre las dos si-guientes mayorías. Finalmente, en Candelaria Cantera existe una forma alternativa de designación de cargos. Ésta consiste en que los tres postu-lantes que logran las primeras mayorías acuerdan entre ellos la forma de de-signación de los cargos (véase Anexo, “Modo elección de directiva”).

Derechos y obligaciones: Los derechos de los cuales goza cada uno de los miembros de las organizaciones son básicamente los mismos en las cuatro organizaciones estudiadas. Se pueden mencionar, entre otros, el par-ticipar de los beneficios producto de las cosechas y ser representados por la organización. Hay algunos derechos que no son comunes en todas las organizaciones. En este sentido es interesante hacer notar el derecho de herencia en caso de muerte del socio. Este derecho existe en las organiza-ciones de Dichato y Candelaria Cantera, y consiste en que, en caso de fallecimiento del titular, sus derechos son traspasados a sus familiares di-rectos.

Las obligaciones son similares en las organizaciones, consistiendo fundamentalmente en respetar las normas generales definidas (respeto mu-tuo de los miembros, asistir a reuniones, etc.). Entre las obligaciones espe-ciales producto de la naturaleza de las áreas de manejo, se encuentra el participar de las labores de vigilancia y respetar las cuotas de extracción²⁰. También se incluye como una obligación el pago mensual de una cuota a la organización. El monto difiere de una organización a otra y fluctúa entre \$ 500 y \$ 1.000. Los referidos fondos son utilizados para financiar gastos de operación de la organización, uso que se encuentra especificado en las escrituras de constitución de cada una de ellas.

²⁰ En la sección 4 reportamos resultados de cumplimiento de ambas normas en base a una encuesta individual aplicada a socios de las organizaciones estudiadas.

Faltas y sanciones: Se consideran como faltas el no cumplimiento de las obligaciones descritas anteriormente. Las sanciones están estipuladas de acuerdo a la falta que se comete. Por ejemplo, el extraer recursos de manera ilegal se sanciona la primera vez con la exclusión de participación de los beneficios de la cosecha o de una fracción de ella. En caso de ser encontrado reincidiendo, el socio es expulsado definitivamente de la organización; dicha sanción es común en las cuatro organizaciones. Sin embargo, en algunas organizaciones se contempla el reingreso de los socios expulsados luego de un tiempo de castigo (véase Anexo, “Reintegro por expulsión”). El faltar a las labores de vigilancia o no facilitar el equipo para desarrollar labores de la organización se sanciona en algunas organizaciones con la pérdida de un porcentaje de los beneficios de la cosecha. Éste es el caso en las organizaciones de Dichato, Lirquén y Candelaria Cantera. Específicamente, en Puerto Yana esta falta se sanciona con el pago de una multa en efectivo, que asciende a \$ 10.000 por turno no realizado.

Sistema de vigilancia: En la generalidad de las organizaciones estudiadas el sistema de vigilancia consiste en un grupo de socios, cuyo tamaño varía de una organización a otra (tres o cuatro), que cumplen un sistema de turnos. Los referidos grupos realizan rondas de guardia en el perímetro del área respectiva. Estos son los encargados de revisar todo el recurso extraído.

En todas las organizaciones existe un rol de vigilancia basado en un calendario de turnos. Hay un “encargado de guardia”, quien es el responsable de que se cumpla con el rol de vigilancia, entregar y recibir los materiales y equipos de vigilancia (bote, motor, binoculares, entre otros). El “encargado de guardia” también debe informar tanto a los dirigentes de la organización como a la autoridad pertinente (Capitanía de Puerto, Carabineros de Chile, y/o SERNAPESCA) en caso de ser detectada alguna anomalía en el área. De igual manera, el “encargado de guardia” debe informar a los dirigentes los casos de los socios que no están cumpliendo con su labor de vigilancia o que hayan sido detectados extrayendo recursos de manera ilegal. En la organización de Puerto Yana esta función es desarrollada por las mujeres miembros de la organización²¹. En el caso de

²¹ En efecto, en la organización de Puerto Yana las mujeres desempeñan un papel especial. Son las encargadas de desarrollar la labor de “encargado de guardia”, es decir, verificar que se cumpla con el rol de vigilancia; adicionalmente, son las encargadas de realizar la limpieza de la sede de la organización y del recurso extraído en períodos de cosecha. Las mujeres desarrollan la labor de encargados de guardia en un promedio de tres turnos por mes.

Candelaria Cantera se cuenta con un guardia nocturno, quien es un socio de la organización, al cual se le paga un sueldo fijo mensual; lo anterior no lo exime de cumplir con su turno en el rol de vigilancia. Los integrantes de algunas organizaciones estudiadas desarrollan también, aunque de manera no sistemática, labores de vigilancia desde el borde costero. Ello funciona como un complemento a la actividad de los grupos encargados de la vigilancia. Estas actividades incluyen el monitoreo esporádico del área de parte de pescadores socios de la organización respectiva, lo cual es desarrollado durante períodos de descanso de los pescadores desde ubicaciones cercanas al área y que poseen adecuada visibilidad. Naturalmente, las áreas difieren en cuanto a la factibilidad de este tipo de inspección, la que a su vez depende de, entre otras, las características geográficas específicas²².

Existen también diferencias en relación a los sistemas de vigilancia entre las organizaciones consideradas. La organización de Dichato reportó la realización de vigilancia a través de guardias desde el borde costero. El propósito de ésta sería evitar confabulación entre guardias de turno que patrullan el área y extractores. En la referida área se ha dado autorización para desarrollar actividad de recolección de algas a personas que no son miembros de la organización. Adicionalmente, se detectaron también diferencias en la cantidad de turnos mensuales por organización, siendo éstos crecientes en el número de socios integrantes. Finalmente, en algunas organizaciones los costos de la vigilancia son financiados por la organización (Dichato, Lirquén, Puerto Yana) en tanto que en Candelaria Cantera los costos son cubiertos por la cuadrilla encargada de realizar el turno.

Comercialización de cosechas y distribución de beneficios: La comercialización es realizada por una comisión de ventas existente en cada organización. La comisión de ventas está encargada de negociar los detalles de la venta del producto a las empresas compradoras (precios, cantidades, etc.). En la mayoría de las organizaciones la venta se realiza en forma grupal, existiendo solamente una en la cual la venta (entrega del producto, una vez efectuada la negociación por parte de la comisión de ventas) se lleva a cabo de manera individual. Los resultados de las entrevistas estructuradas sugieren que la comercialización constituye un punto sensible y es percibido como de central importancia por la dirigencia de las organizaciones. Especí-

²² En este sentido existen áreas más “transparentes” y otras más “opacas” dependiendo de la topografía del espacio físico y borde costero en que éstas se ubican, así como también en cuanto a la localización de las viviendas de los socios que integran la respectiva organización.

ficamente, los pescadores reportan un número muy reducido de compradores (en la mayoría de los casos sólo un comprador), constituyendo una negociación del tipo monopolio bilateral. Los resultados de negociaciones de precios en dicho contexto están determinados por el poder de negociación de las partes involucradas. Al respecto, se detecta que una debilidad de las organizaciones es el de restricción de capital de trabajo para financiar las actividades de cosecha de *locos* (por ejemplo, gastos de combustible para operar motores de botes). En al menos una de las organizaciones consideradas en este estudio, el comprador actúa facilitando el capital de trabajo, proporcionando financiamiento requerido como un pago anticipado de la compra de la cosecha respectiva. Ello es percibido por dirigentes como una ventaja para el comprador al momento de negociar precios de la transacción.

En relación a la distribución de los beneficios, se presentan algunas diferencias de una organización a otra. En algunas organizaciones el monto neto de ventas (ingresos totales por venta menos los costos de administración y operación) es dividido entre el total de socios que no están sancionados. En este caso es pertinente aclarar que cada socio que facilita su equipo para las labores de extracción obtiene una bonificación extra (incluida en los gastos de operación)²³. En la organización de Lirquén, donde la venta (entrega) se hace en forma individual, se reparte la cuota total permitida entre el total de socios (no se incluyen los socios sancionados), el socio que facilita su equipo recibe doble cuota. En este caso, un 20% de la cuota total permitida corresponde a la organización y está destinada a cubrir los gastos de funcionamiento de la misma, incluyendo, entre otros, gastos de representación, mantenimiento y funcionamiento de la sede de la organización (gastos de energía eléctrica, agua, etc.). El manejo de estos fondos está regulado por el reglamento interno. Para realizar auditorías sobre el uso de dichos fondos existe en cada organización una comisión revisora de cuentas que actúa como un ente fiscalizador, que utiliza, entre otros instrumentos, el presupuesto anual (en el cual se especifican las partidas y sus montos) y facturas y comprobantes de gastos. La comisión de ventas es la responsable de la venta de la cuota correspondiente a la organización y de reportar estos ingresos al tesorero de la organización.

En el caso de la organización de Candelaria Cantera, se destina un 10% de los ingresos totales producto de la venta a los fondos de la propia organización, del 90% restante de los ingresos se descuentan los gastos de

²³ Equipo comprende el bote con todos sus implementos.

extracción (combustible, aceite de motor), luego el monto neto, una vez realizados los descuentos anteriormente especificados, es distribuido de la siguiente forma: un 50% está destinado a los buzos, un 15% es repartido entre los ayudantes de buzos y el 35% restante es distribuido entre los dueños de embarcaciones.

Finalmente, la organización de Puerto Yana utiliza un sistema de montos fijos para distribuir los beneficios, el primer monto (\$ 5.000.000) se reparte entre los buzos de la organización. Del monto que le corresponde cada buzo destina el 50% para sí mismo, 25% para el dueño de la embarcación (por uso de equipo), el 25% restante se reparte en aportes iguales entre el remero y el ayudante del buzo. El segundo monto fijo de \$ 2.000.000 es asignado a la organización. Del eventual ingreso restante, el 20% es repartido entre las mujeres de la organización, la diferencia hasta completar el total de la venta se reparte en partes iguales entre los hombres de la organización sin importar su especialidad. En el caso particular de esta organización, el combustible necesario para las labores de extracción es proporcionado por la empresa compradora (véase detalles en Anexo, “Comercialización” y “Distribución de utilidades”).

4. Resultados de encuesta sobre cumplimiento de normas en AMERB

En esta sección reportamos los resultados obtenidos respecto de cumplimiento de normas en las AMERB estudiadas. El análisis del comportamiento referido a cumplimiento de normas está basado en información obtenida a través del diseño de una encuesta especial aplicada de manera confidencial e individual a miembros de las organizaciones consideradas. La encuesta se aplicó durante los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2003.

La Tabla N° 3 presenta un resumen de la aplicación de la encuesta. Ésta contiene el número de socios que fueron encuestados en cada organización, los socios que no colaboraron, es decir, aquellos que fueron abordados por el investigador pero que se negaron a responder la encuesta, los socios que presentan una situación especial (“congelados”), y finalmente aquellos integrantes de las organizaciones que por distintos motivos no fueron entrevistados²⁴. La encuesta fue aplicada a un total de 155 de los 207 socios inscritos en las organizaciones consideradas.

²⁴ Entre estos motivos se puede mencionar el caso de algunos socios que nunca fueron localizados, otros socios que por lo avanzado de su edad y/o por motivos de enfermedad los familiares no permitieron realizar la encuesta.

TABLA N° 3: DISTRIBUCIÓN DE SOCIOS Y ENCUESTAS APLICADAS SEGÚN AMERB

Organización	Total Socios	Encuestados	No colaboraron	Congelados ^a	No encuestados
Dichato	87	51	6	20	10
Lirquén	23	22			1
Candelaria Cantera	61	47	5		9
Puerto Yana	36	35			1
Total	207	155	11	20	21

^a Se refiere a los miembros que están fuera de la Caleta, que no participan de las obligaciones de vigilancia, tampoco participan de la extracción la temporada que congelan.

Fuente: Elaboración propia en base a desarrollo de encuesta.

La encuesta aplicada está dividida en once secciones, las cuales recogen los datos sobre la información individual (para mantener la confidencialidad no se preguntó el nombre u otros datos que pudieran identificar al pescador), las características de los equipos y los costos de extracción, comercialización, una sección que captura la percepción que el pescador tiene sobre la probabilidad de detección y sanción, percepción y condición de cumplimiento, nivel de compromiso del pescador con su organización y la percepción que el pescador tiene sobre los derechos de uso y explotación de los recursos bentónicos al interior del área de manejo²⁵.

Características socioeconómicas de los encuestados

La Tabla N° 4 presenta una caracterización socioeconómica de los pescadores encuestados. Se presentan allí, según AMERB de pertenencia de los pescadores, edad promedio, distribución según especialidad, distribución según niveles de educación, nivel de ingresos, tamaño del grupo familiar, porcentaje de pescadores que declaran obtener ingresos exclusivamente de la pesca, número de años promedio de experiencia en el sector pesquero y el porcentaje de los encuestados que declara ser propietario de bote.

²⁵ La encuesta aplicada está disponible y sólo debe ser requerida directamente a los autores. Con el propósito de evitar extender innecesariamente el artículo, hemos decidido no incorporar aquí el detalle de la encuesta. No obstante, y considerando la relevancia que poseen las preguntas utilizadas para definir la condición de cumplimiento de normas de los pescadores encuestados, se incluye una descripción específica de tales preguntas, así como el procedimiento elegido para definir la condición de cumplimiento individual de los encuestados (véase subsección *Cumplimiento de Normas*). Agradecemos a un árbitro anónimo de *Estudios Públicos* por motivar esta precisión.

La edad promedio de los socios encuestados bordea los 41 años, siendo ésta levemente inferior en el caso de socios de Puerto Yana (36 años) y superior en el caso de socios de la organización de Lirquén (44 años). Con respecto al nivel de educación, solamente el 2% de los encuestados dice no tener escolaridad. En tanto que un 57% declara tener enseñanza básica completa, el 16% tiene como máximo enseñanza media completa y un 2% tiene enseñanza técnica o universitaria incompleta (véase Tabla N° 4). La distribución de nivel de educación es similar entre organizaciones, excepto en Puerto Yana donde la mayoría de los encuestados posee sólo enseñanza básica. En relación a la especialidad, observamos que la mayoría de los encuestados es buzo o auxiliar de buzo (52%), en tanto que el 16% de éstos son patrones de embarcación, y un 25% tiene como especialidad el ser tripulante pescador. El 7% restante de los encuestados reporta como especialidad ser recolectores de algas.

En relación al nivel de ingreso promedio mensual, las respuestas de los encuestados sugieren que éstos son en general bajos. Específicamente, el 55% de los pescadores de las AMERB consideradas en el estudio no supera los \$ 100.000 como ingreso promedio mensual, adicionalmente un 35% declara tener un ingreso mensual promedio entre \$ 100.000 y \$ 200.000. Finalmente, sólo un 10% de los encuestados reporta poseer un ingreso promedio mensual superior a \$200.000 (véanse detalles según área de manejo en Tabla N° 4). Respecto a la fuente de ingresos, el 74% de los encuestados dice tener la pesca como única y exclusiva fuente de ingreso. Es interesante notar que la excepción en este caso la constituye Puerto Yana, donde sólo el 46% de los pescadores encuestados declara que sus ingresos dependen exclusivamente de la pesca. Ello se explica porque en la referida AMERB también se desarrolla actividad agrícola de pequeña escala, la cual genera producción para autoconsumo y venta de excedentes, así como actividades de recolección de algas y faenas forestales de carácter esporádico.

En relación al número de integrantes del grupo familiar que dependen económicamente del pescador, los resultados de la encuesta sugieren que el promedio es de 4 personas. Éste es superior en Puerto Yana donde el grupo familiar bordea las 6 personas. Finalmente, el promedio de años de experiencia en labores de pesca es de 22 años, en tanto que un 42% de los pescadores encuestados dice tener bote propio²⁶.

²⁶ Éste puede ser propulsado por motor fuera de borda o por remos.

TABLA N° 4: CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA ENCUESTA INTEGRANTES AMERB

Variable	Dichato	Lirquén	Candelaria Cantera	Puerto Yana	Total
Edad (años)	41,3	44,2	41,2	36,1	40,5
Educación					
Sin educación	1	1	0	2	4
Básica incompleta	6	7	8	14	35
Básica completa	31	9	30	18	88
Media completa	6	4	5	0	15
Superior ^a	2	0	1	0	3
Total	51	22	47	35	155
Especialidad					
Patrón	11	1	10	2	24
Buzo	17	13	20	7	57
Auxiliar buzo	8	5	5	6	24
Tripulante	15	3	12	9	39
Recolector de algas	0	0	0	11	11
Total	51	22	47	35	155
Ingreso^b					
Menos de \$ 100.000	28	13	14	31	86
De \$ 100.000,01 a \$ 150.000	11	6	15	2	34
De \$ 150.000,01 a \$ 200.000	9	1	8	1	19
Más de \$ 200.000	3	2	10	1	16
Total	51	22	47	35	155
Tamaño grupo familiar	3,8	3,5	3,7	5,7	4,2
Pesca como única fuente de ingresos (%)	76	82	89	46	74
Experiencia	23,2	26,9	25,2	13,9	22,2
Propietario de bote^c (%)	41	45	55	23	42

^a Ésta puede ser técnica o universitaria.^b Promedio mensual en pesos chilenos.^c Éste puede ser propulsado por motor fuera de borda o remos.

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en la encuesta aplicada en el año 2003.

4. 1 Cumplimiento de normas

Se procedió a analizar la información obtenida a través de las encuestas individuales, agrupando a los pescadores de acuerdo a sus respuestas sobre cumplimiento de normas. Consideramos cuatro categorías principales: i) no infractores, ii) infractores de norma extracción, iii) infractores de norma de cooperación (no cooperadores), y, finalmente, iv) infractores de ambas normas²⁷. La Tabla N° 5 presenta el número de pesca-

TABLA N° 5: RESULTADOS DE CUMPLIMIENTO NORMAS EN AMERB

Clasificación	Dichato	Lirquén	Candelaria Cantera	Puerto Yana	Total socios
No infractores	21	6	31	24	82
Infractores norma extracción ^a	14	6	2	6	28
Infractores norma cooperación ^a	27	16	15	8	66
Infractores ambas normas	11	6	1	3	21
Total	73	34	49	41	197

^a En ambos casos incluye los 21 casos de infractores de ambas normas.

Fuente: Elaboración propia en base a resultado de encuesta.

²⁷ Nuestro análisis está basado en las respuestas de los pescadores encuestados, por lo tanto, la condición de cumplimiento para cada norma estudiada es aquella reportada por cada uno de los individuos considerados. Reconocemos que en nuestro análisis estamos asumiendo respuestas verdaderas de parte de los encuestados. Aun cuando el supuesto es inevitable, consideramos que las respuestas son confiables. Esta consideración se basa en que las encuestas fueron aplicadas individualmente por un único encuestador (uno de los coautores del trabajo), quien realizó continuas visitas a las caletas en que se ubican las organizaciones seleccionadas. En el caso de Puerto Yana, la caleta más alejada y con mayores dificultades de acceso de aquellas consideradas en el estudio, el encuestador residió con los pescadores durante todo el período en el que la encuesta fue desarrollada. La encuesta también consideró distintas preguntas para clasificar al pescador de acuerdo a su (in)cumplimiento de normas. Específicamente, gracias al diseño de la encuesta, se consideró como infractor de la norma de extracción a un pescador que reconociera haber sido alguna vez castigado por extraer recurso loco de manera ilegal desde que pertenece a la organización (la pregunta específica en este caso fue la siguiente: “En esta temporada o en alguna de las temporadas anteriores desde que pertenece usted a la organización o desde que funciona el Área de Manejo, ¿alguna vez fue usted castigado por extraer recurso loco de manera ilegal?”, las alternativas de respuesta son: “Más de una vez”, “una vez”, “nunca”). Adicionalmente, fue clasificado también como infractor de esta norma el pescador que, ante la pregunta “¿cuál de las siguientes frases describe mejor su actividad pesquera en esta temporada en el área de manejo, en lo que respecta a la extracción de locos?”, seleccionó, “rara vez cumplo con las regulaciones de extracción establecidas por la organización ya que las exigencias son

dores en cada uno de los segmentos definidos. Desagregando el análisis y considerando la clasificación de los pescadores de acuerdo a su condición de cumplimiento, observamos que de los 155 miembros de las organizaciones encuestadas el 53% reporta no ser infractor de ninguna de las dos normas consideradas. Adicionalmente, un 18% de los encuestados declara ser infractor de la norma de extracción, y un 43% reconoce no cumplir con la norma de cooperación.

4.2 Perfil socioeconómico de los pescadores infractores de normas

Considerando la información disponible respecto de la condición de cumplimiento individual observada en los segmentos en los cuales los socios de las organizaciones han sido clasificados, es posible definir un perfil socioeconómico de los transgresores de las normas estudiadas. El perfil que se presenta a continuación está basado en el análisis de los resultados de la encuesta para el total de pescadores encuestados.

La Tabla N° 6 presenta la distribución de los pescadores por rango de edad de acuerdo a su condición de cumplimiento según normas consideradas. La mayor proporción de infractores de la norma de extracción se reporta en el rango de los 15 a los 38 años (5 de un total de 7 pescadores infractores de tal norma se encuentran en el referido rango). En el caso de los infractores de la norma de cooperación, la mayor incidencia se reporta en el rango de los 39 a los 61 años (25 de 45 pescadores infractores de la norma indicada se encuentran en el referido rango). El 57% de los infractores de ambas normas se encuentra entre los 15 y los 38 años. Este último resultado sugiere que transgresores de ambas normas (extracción y cooperación) son predominantemente pescadores relativamente jóvenes.

muchas", y aquellos que reconocieron que "normalmente intento respetar las regulaciones de extracción, pero algunas veces enfrente situaciones en las que no puedo cumplir con lo que dicen las regulaciones". De igual forma se consideró como transgresor de la norma de cooperación a todo pescador que aceptó haber sido sancionado por faltar a sus labores de vigilancia por lo menos una vez y/o que expuso, frente a una pregunta adicional de la encuesta, no haber prestado nunca su equipo o participado en actividades para el desarrollo de la organización. Las preguntas específicas en este caso fueron las siguientes: a) "En la última temporada, ¿cuántas veces fue usted sancionado por faltar a las labores de vigilancia?", con respuestas posibles "una vez", "más de una vez", y "ninguna"; b) "¿Con qué frecuencia facilita usted su equipo para realizar labores de vigilancia", con respuestas posibles "siempre", "casi siempre", "algunas veces" y "nunca". Agradecemos a un árbitro anónimo de *Estudios Públicos* por plantear este punto y requerir estas precisiones.

TABLA N° 6: RESULTADOS DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS SEGÚN EDAD

Rango edad	No infractores	Infractores norma extracción	Infractores norma cooperación	Infractoras ambas normas	Total
15 – 27	11	2	8	8	29
28-38	22	3	10	4	39
39-50	29	2	15	5	51
51-61	17	0	10	4	31
62-73	3	0	2	0	5
Total	82	7	45	21	155

Fuente: Elaboración propia en base a resultado de encuesta.

Los resultados de incumplimiento o infracción a las normas según la especialidad de los encuestados sugieren que la mayor incidencia de infractores corresponde a los buzos o auxiliares de buzo. En efecto, en dichos casos, la incidencia de infracciones alcanza a 57% de la norma de extracción y de la norma de cooperación y el 52% de ambas normas. Esto sugiere que debido a la naturaleza de su trabajo es este grupo el que presenta una mayor propensión a infringir cualquiera de las dos normas bajo estudio y especialmente la norma de extracción. En el grupo de los tripulantes pescadores se reporta el 28% de los casos de infractores a la norma de extracción, igual porcentaje se reporta de no cooperadores, aumentando este porcentaje a un 33% cuando se trata de infractores de ambas normas. Los patrones o dueños de embarcación presentan niveles de infracción menores, reportándose el 14% del total de los infractores de la norma de cooperación y de infractores de ambas normas y un 13% de los no cooperadores. Finalmente, la totalidad de los encuestados que declara como especialidad la de recolector de algas no reporta ser infractor de ninguna de las dos normas. Es de interés mencionar que este último caso se trata, en su mayoría, de mujeres que por la naturaleza de su trabajo no tienen experiencia en la extracción de recursos bentónicos y no poseen equipos para desarrollar dichas labores, lo cual puede explicar el nivel declarado de adhesión a la norma²⁸. La Tabla N° 7 presenta la distribución de comportamiento referido a cumplimiento de normas de los pescadores según su especialidad.

²⁸ La totalidad de las mujeres recolectoras de algas pertenece a la organización de Puerto Yana.

TABLA N° 7: RESULTADOS DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS SEGÚN ESPECIALIDAD

Especialidad	No infractores	Infractores norma extracción	Infractores norma cooperación	Infractores ambas normas	Total
Patrón	14	1	6	3	24
Buzo y auxiliar de buzo	40	4	26	11	81
Tripulante pescador	17	2	13	7	39
Recolector de algas	11	0	0	0	11
Total	82	7	45	21	155

Fuente: Elaboración propia en base a resultado de encuesta.

En relación con el nivel de educación, los resultados obtenidos a través de la encuesta indican que la totalidad de los infractores de la norma de extracción reportan tener como máximo enseñanza básica completa, con este mismo nivel educativo se reporta el 89% de los no cooperadores y el 67% de los infractores de ambas normas. Este resultado nos permite caracterizar a los infractores de normas como poseedores de un relativamente bajo nivel de educación entre la totalidad de socios adscritos a las organizaciones estudiadas. La Tabla N° 8 presenta los resultados de cumplimiento de normas según nivel de educación de los pescadores.

TABLA N° 8: RESULTADOS DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN DE LOS PESCADORES

Especialidad	No infractores	Infractores norma extracción	Infractores norma cooperación	Infractores ambas normas	Total
Ninguno	3	0	0	1	4
Enseñanza básica incompleta	15	1	15	4	35
Enseñanza básica completa	47	6	25	10	88
Enseñanza media incompleta	8	0	2	1	11
Enseñanza media completa	8	0	2	4	14
Enseñanza técn. o univ. incompleta	1	0	1	1	3
	1	0	1	1	3
Total	82	7	45	21	155

Fuente: Elaboración propia en base a resultado de encuesta.

En relación con los niveles de ingresos de los infractores, observamos que la mayor proporción de éstos, en cualquiera de las normas consideradas, reporta ingreso mensual promedio menor a los \$ 100.000. Específicamente, en este rango de ingresos se reportan el 57% de los transgresores de la norma de extracción, el 60% de los no cooperadores, y el 52% de los infractores de ambas normas. Los pescadores que declaran obtener un ingreso promedio mensual en el rango de \$ 100.000 - \$ 200.000, son clasificados en su mayoría como infractores de las normas de cooperación (33% de los infractores de esta norma) o infractores de ambas normas (el 38% de los infractores de ambas normas). La Tabla N° 9 presenta la distribución de cumplimiento de normas de acuerdo al nivel de ingreso de los pescadores encuestados.

TABLA N° 9: CUMPLIMIENTO DE NORMAS SEGÚN NIVEL DE INGRESO DE LOS PESCADORES

Especialidad	No infractores	Infractores norma extracción	Infractores norma cooperación	Infractores ambas normas	Total
Ninguno	3	0	0	1	4
Menos de \$ 100.000	44	4	27	11	86
De \$ 100.000,01 a \$ 150.000	17	1	10	6	34
De \$ 150.000,01 a \$ 200.000	11	1	5	2	19
Más de \$ 200.000	10	1	3	2	16
Total	82	7	45	21	155

Fuente: Elaboración propia en base a resultado de encuesta.

En síntesis, los pescadores artesanales, miembros de las AMERB estudiadas que autodeclaran transgredir normas de extracción y cooperación al interior de sus organizaciones son relativamente jóvenes, con bajos niveles de educación, que poseen especialidad de buzos y que reportan bajos niveles de ingreso promedio mensual²⁹.

²⁹ Reconocemos que esta caracterización, al estar basada en la agregación de infractores que pertenecen a las distintas organizaciones consideradas, puede no representar apropiadamente el perfil de pescadores infractores de una organización específica. El propósito de la caracterización es conocer los perfiles de los pescadores encuestados de acuerdo a su comportamiento respecto de cumplimiento de normas más que enfatizar en las diferencias por organización.

4.3 Cumplimiento de normas según percepción de sanciones, legitimidad, sentido de pertenencia a las organizaciones, y percepción de los derechos

Con el propósito de identificar de manera más completa el perfil de los pescadores infractores de normas, a continuación extendemos el análisis considerando variables adicionales relativas a la percepción individual respecto de las sanciones, la legitimidad de las organizaciones y sus dirigentes, el sentido de pertenencia a la organización y la percepción de los pescadores respecto de los derechos de uso y explotación³⁰.

Los resultados obtenidos en la encuesta sugieren que la totalidad de los infractores de la norma de extracción declaran conocer las sanciones por incumplimiento de normas establecidas por la organización. El mismo grupo considera además que las sanciones son justas. Menores porcentajes se observan para los no cooperadores y los infractores de ambas normas. En este último grupo tenemos que el 39% de los encuestados considera que las sanciones actuales son injustas (véase Tabla N° 10). Contrario a lo esperado, nuestros resultados sugieren la ausencia de efectos disuasivos netos sobre transgresiones de normas a partir del conocimiento y percepción respecto de las sanciones. No obstante, no es posible descartar que la imposición efectiva de las sanciones disponibles en las organizaciones sea percibida como improbable, reduciendo con ello el poder de disuasión de las mismas.

Otro de los factores que puede potencialmente determinar la adhesión individual a normas de las organizaciones, es el compromiso a través del sentido de pertenencia a la organización (véase por ejemplo Sutinen y Kuperan [1999]). Considerando la información de que disponemos, hemos decidido utilizar el número de años que el pescador está adscrito a la organización y la participación en actividades comunitarias, como variables que indican el grado de compromiso o sentido de pertenencia del pescador individual con la AMERB y sus normas. El número de años de pertenencia observada entre los pescadores encuestados fluctúa entre un mínimo de 1 año y un máximo de 15 años, con un promedio de 8,9 años. El máximo

³⁰ Más allá de la actividad de vigilancia e imposición de sanciones, la literatura ha enfatizado también el rol de variables sociales como determinantes de la decisión de cumplimiento en el caso de recursos de propiedad común. Entre ellas, la percepción respecto a la legitimidad de las regulaciones y sanciones, el sentido de pertenencia a una comunidad, niveles de participación, grado de desarrollo moral del individuo y presión social [véase, por ejemplo, Bardhan (1993), Sutinen y Kuperan (1999), Beckenkamp y Wiebke (2000), Cárdenas *et al.* (2000), Hatcher *et al.* (2000)]. El rol de la vigilancia y las sanciones para inducir cumplimiento en el caso de regulaciones pesqueras fue examinado en un trabajo pionero de Sutinen y Andersen (1985).

número de años de pertenencia se presenta en el caso de pescadores de las organizaciones de Dichato y Lirquén, las que poseen mayor antigüedad. Los integrantes de las organizaciones en los segmentos de no infractores, infractores de la norma de extracción e infractores de la norma de cooperación presentan una media de número de años de pertenencia superior al promedio general. En contraste, los infractores de ambas normas tienen un período de permanencia en las organizaciones de 5,6 años, claramente inferior a la media general. Los resultados sugieren que los pescadores que tienen mayor tiempo de pertenencia a la organización presentan menor frecuencia de transgresión de las normas, es decir, la antigüedad en la organización parece ser un factor potencialmente determinante del apego y respeto individual a las normas de funcionamiento de las AMERB.

La encuesta consideró también preguntas relacionadas con la participación del pescador en actividades comunitarias. Se incluyen aquí la participación del individuo en actividades desarrolladas por la comunidad a la cual pertenece, y en la que se inserta la organización que gestiona la AMERB; entre otras, participación en actividades religiosas, equipos deportivos y juntas de vecinos. En lo que se refiere a la participación comunitaria, así definida, el 34% de los infractores de la norma de cooperación declara no participar nunca de las labores desarrolladas en su comunidad; este porcentaje aumenta entre los infractores de ambas normas y los que aceptan haber transgredido la norma de extracción (62% y 43 %, respectivamente).

La encuesta también incluyó preguntas respecto a la percepción individual de los pescadores sobre la legitimidad de la autoridad, participación en la organización y percepción sobre sus derechos de uso y explotación como factores determinantes de la decisión de cumplimiento (Sutinen y Kuperan [1999], y Hatcher *et al.* [2000]). Respecto a la percepción de legitimidad de la autoridad, los resultados de la encuesta indican que solamente el 29% de los infractores de ambas normas califican la labor de sus dirigentes como buena. Similar calificación le otorga el 71% de los infractores de la norma de extracción y el 62% de los no cooperadores. Estos resultados son esperados al considerar que el comportamiento en términos de cumplimiento puede estar determinado con la efectividad de la autoridad, es decir, los individuos que consideran que ésta no es capaz de solucionar sus problemas o tomar las mejores decisiones presentan una mayor probabilidad de tener un comportamiento en contra de las normas establecidas por la autoridad (véanse resultados en Tabla N° 10).

En relación con comunicación y el uso de procesos de votación, se espera que la presencia de éstos ayuden a lograr mayores niveles de cum-

TABLA N° 10: RESULTADOS DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS SEGÚN PERCEPCIÓN DE SANCIONES, PARTICIPACIÓN Y LEGITIMIDAD

Variable	No infractores	Extracción	Infraestructores Cooperación	Ambas
<i>Sanciones</i>				
Conoce las sanciones	0,96	1,00	0,97	0,85
Las considera justas	0,82	1,00	0,86	0,61
<i>Sentido de pertenencia a la organización</i>				
Tiempo de pertenecer a la organización	9,25	9,85	9,57	5,66
Participación comunitaria ^b	0,74	0,57	0,66	0,38
Reside en la caleta donde se encuentra la organización	0,65	0,710	0,84	0,71
<i>Percepción legitimidad</i>				
Calificación labor de dirigentes ^c	0,69	0,71	0,62	0,29
<i>Indicador de participación</i>				
Se toma en cuenta su opinión	0,97	1,00	0,97	0,90
Asiste a las reuniones	0,96	1,00	0,88	0,66
Ejerce derecho voto	0,98	1,00	0,93	0,71
<i>Derechos</i>				
Conoce la ley de las AMERB	0,81	1,00	0,95	0,90
Se considera dueño del recurso ^d	0,97	1,00	0,95	0,90

^a El pescador considera que la autoridad (SERNAPESCA, Carabineros, Autoridad de Puerto) se hace presente en el área más del 60% de las veces que es solicitada;

^b El pescador dice tener una participación comunitaria superior al 30% de las actividades desarrolladas en su comunidad;

^c Califica la labor de los actuales dirigentes como buena;

^d El pescador considera que el pertenecer a la organización le otorga derechos sobre los recursos del área de manejo.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada en encuesta aplicada año 2003.

plimiento con normas de funcionamiento de las organizaciones. En este sentido observamos que la totalidad de las organizaciones estudiadas utiliza la votación como la forma de elección de autoridades y normas para la administración de los recursos. Contrario a lo esperado, casi la totalidad de los infractores (todos los infractores de la norma de extracción, 97% de los no cooperadores y el 90% de los infractores de ambas normas) considera que su opinión es tomada en cuenta al momento de definir las normas del área de manejo. En lo que a la asistencia a las reuniones se refiere, el mayor porcentaje de inasistencia corresponde a los infractores de ambas normas (34% de éstos dice asistir a menos del 30% de las reuniones), en contraste con el 100% de los infractores de la norma de extracción que dicen asistir

siempre o casi siempre (más del 30%). Adicionalmente, la totalidad de los infractores de la norma de extracción dice hacer valer su derecho a voto en las decisiones de la organización, lo mismo sucede con el 93% de los no cooperadores, un comportamiento distinto muestra un 29% de los infractores a ambas normas (véase Tabla N° 10). Este resultado sugiere que la decisión de transgresión no está determinada por problemas de participación en las organizaciones, y que éstas en general mantienen en la práctica procesos participativos para la toma de decisiones³¹.

Con relación a la percepción respecto de derechos de uso, y considerando que la definición de los mismos es uno de los principales aportes del concepto de las AMERB al manejo y explotación de recursos bentónicos, los resultados indican que el 78% del total de los encuestados dice conocer los derechos planteados por la Ley de Áreas de Manejo. En el grupo de los infractores, el 36% de aquellos que reportan infringir la norma de extracción afirma no conocer la definición de derechos bajo el esquema de regulación de las AMERB. En tanto que el 40% de los infractores de la norma de cooperación y aquellos que reportan infringir ambas normas dicen desconocer la referida definición de derechos. La proporción de pescadores artesanales encuestados que declara conocer los derechos de uso y explotación establecidos en la legislación de áreas de manejo puede ser percibida como excesivamente alta. Precisamos al respecto que la única pregunta específica realizada se planteó de la siguiente forma: “¿Conoce usted la definición de derechos de propiedad que plantea la Ley de Áreas de Manejo para los recursos bentónicos que se encuentran dentro del área?”. Consecuentemente, respuestas afirmativas no necesariamente implican un conocimiento detallado de los diversos aspectos legales que son relevantes en la definición de derechos, sino más bien, debieran ser entendidas como el conocimiento de los pescadores respecto de la posibilidad de manejar y explotar los recursos bentónicos del área que constituyen especies objetivos³².

³¹ Dos precisiones respecto de este análisis. Primero, reconocemos que la frecuencia de las reuniones puede diferir no sólo entre organizaciones sino incluso período a período. Lamentablemente, no disponemos de información sobre este punto. Segundo, en relación con la participación a través del ejercicio del derecho a voto, además de votar respecto de materias rutinarias, los pescadores también ejercen su derecho a voto, entre otros, con el propósito de aprobar o rechazar cambios en el reglamento interno de las organizaciones y pronunciarse respecto de la aceptación o rechazo de solicitudes de ingreso de nuevos socios. Estas precisiones han sido motivadas por sugerencia de un árbitro anónimo de *Estudios Públicos*.

³² Con el propósito de ilustrar este punto considérese por ejemplo que durante el trabajo de campo los pescadores mencionaron que, diferente de lo que ocurría en el pasado, en la actualidad no capturan el recurso que no cumple con los requisitos de talla y peso: “Antes al ver un loco sin importar su tamaño yo lo extraía, porque, si no lo hacía yo, el buzo que venía tras de mí se lo llevaría”.

Finalmente, considerando las respuestas obtenidas a la pregunta respecto de si el pescador se considera dueño de los recursos del área de manejo asignada a su organización, se obtuvo que el 10,5% de los infractores de las dos normas no considera que el ser miembro de la organización le otorgue derechos sobre los recursos del área de manejo. Entre los pescadores que no han infringido ninguna de las dos normas el 97,5% considera que el ser miembro de la organización le otorga derechos sobre los recursos del área (véase Tabla N° 10).

En resumen, podemos decir, por una parte, que los pescadores que consideran legítima la autoridad de su organización y que tienen mayor tiempo de pertenencia a ésta presentan mayor cumplimiento de las normas establecidas. Por otra parte, los pescadores que dicen conocer los planteamientos de derechos considerados en la legislación sobre áreas de manejo y que consideran que dicha medida de administración define que ellos tienen derecho sobre los recursos del área por ser miembros de la organización, presentan también un comportamiento de apego a las normas estudiadas.

5. Síntesis y conclusiones

La creación y asignación de derechos de uso territorial a organizaciones de pescadores artesanales en la forma de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos constituye una innovación relevante de la política pesquera en Chile. En este artículo se han reportado resultados de un estudio de casos respecto de funcionamiento de las organizaciones de pescadores y del comportamiento de sus integrantes con relación al cumplimiento de normas definidas por las organizaciones.

Considerando los objetivos de la investigación, tendientes a describir la organización y normas de funcionamiento de las áreas de manejo, podemos observar que las organizaciones estudiadas presentan aspectos de organización muy similares en ámbitos tales como los mecanismos de votación y períodos de funciones de junta directiva, entre otros. Sin embargo, diferencias significativas en aspectos claves de funcionamiento caracterizan también a las organizaciones. Aspectos en que existen diferencias entre las organizaciones estudiadas son los sistemas de vigilancia para inducir cumplimiento, la comercialización de cosechas y la norma de distribución de beneficios.

En el caso específico de las actividades de vigilancia para inducir cumplimiento, se observan diferencias tanto en la frecuencia como en la extensión de los turnos. Adicionalmente, mientras en tres de las cuatro

organizaciones el tiempo destinado a vigilancia no es remunerado, en una de ellas la vigilancia nocturna sí lo es. Otros costos originados en el desarrollo de labores de vigilancia, tales como materiales y equipos, son en algunos casos asumidos por la propia organización, la cual provee éstos, mientras que en otras organizaciones los costos son asumidos por los propios pescadores que deben cumplir con el turno de vigilancia.

En relación con la comercialización de la cosecha observamos que, en general, el proceso de negociación es realizado por un grupo de pescadores integrantes de las organizaciones. No obstante, en un caso la comercialización es individual. Esto sugiere que probablemente pescadores evitan negociar individualmente como una forma de mejorar su poder de negociación. Es interesante notar la existencia de contratos de distribución con anterioridad a la ejecución de la cosecha, fenómeno observado en una de las organizaciones. En ésta el comprador actúa como financista de capital de trabajo para la operación de extracción. Aunque no puede ser extrapolado a todas las organizaciones, la disponibilidad de mayores opciones de financiamiento de capital de trabajo podrían mejorar la posición negociadora de dicha organización. La diversidad de normas de distribución de beneficios de la cosecha es un resultado de interés. De acuerdo al análisis presentado en la sección 3, las organizaciones han desarrollado diversas formas de distribución de beneficios, las cuales en algunos casos son complejas, considerando tanto aspectos de género como también aquellos referidos al uso de equipos y especialidad de los socios en las faenas de cosecha.

En cuanto a resultados de cumplimiento, concluimos que existe mayor incidencia de transgresiones de norma de cooperación; sin embargo, la incidencia de transgresiones a prohibición de extracción del recurso *loco* es también significativa, de acuerdo a la declaración de los pescadores. Este resultado sugiere que las incidencias de violaciones trascienden la actividad ilegal desarrollada por miembros externos a la organización, la cual si bien no ha sido considerada en este estudio, es la que frecuentemente se indica como problema significativo para el adecuado funcionamiento de este sistema de administración. Adicionalmente, este resultado sugiere también implicancias respecto a la necesidad de mejorar los diseños de vigilancia al interior de las organizaciones. Ello es aun más relevante considerando que un alto porcentaje de pescadores infractores dicen tener conocimiento de que algunos de sus compañeros extraen recursos de manera ilegal. De este grupo un bajo porcentaje declara tener la convicción de que sus compañeros han sido castigados, sugiriendo de paso que la lealtad es un factor

relevante para los pescadores que reportan transgredir la norma de extracción³³.

Los resultados indican que los esfuerzos de la autoridad pesquera deben encaminarse a fortalecer junto a las organizaciones los sistemas de vigilancia y monitoreo. Esta conclusión se refuerza al considerar que la totalidad de los pescadores encuestados aceptan que el sistema actual de vigilancia debe ser mejorado, pero también exponen que de no ser por el sistema actual la extracción ilegal sería mucho mayor y pondría en riesgo la estabilidad del área. Es pertinente notar también que un problema importante que enfrentan las organizaciones es la extracción ilegal de parte de las personas que no son miembros de su organización y a quienes no tienen manera de sancionar. Al respecto, no obstante existen los mecanismos legales y los pescadores los mencionan, éstos son, a juicio de los pescadores, inefectivos; ya sea porque los medios de prueba para castigar a los extractores ilegales son difíciles de conseguir o por los problemas que enfrenta la autoridad para mostrar presencia en el área de manejo y/o realizar controles y eventuales detenciones ante la presencia de infractores o desarrollo de actividad ilegal. Lo anterior es una preocupación generalizada en las cuatro organizaciones, aunque se hace más evidente en aquellas que están geográficamente más alejadas de las autoridades formales (Candelaria Cantera y Puerto Yana). Este punto se hizo notar en las entrevistas realizadas, a pesar de la evidencia de esfuerzos desplegados por mejorar la comunicación entre el área y las autoridades formales, como lo es, por ejemplo, la habilitación de un equipo de radio comunicación en el caso de Yana —la organización más alejada de centros urbanos, entre aquellas aquí consideradas— y que fue dispuesto por la autoridad de puerto.

Considerando el alto porcentaje de los pescadores no infractores que declaran que ser miembros de la organización les otorga derechos sobre los recursos bentónicos que se encuentran dentro del área de manejo, es posible concluir que la definición de los derechos es un factor determinante de la decisión de cumplimiento de las normas estudiadas. Específicamente, el conocer la definición de derechos de uso y explotación y el considerarse

³³ El diseño específico de mejoramiento en los mecanismos para inducir cumplimiento de normas en las organizaciones excede los propósitos de este trabajo. Sin embargo, en principio, estos esfuerzos debieran concentrarse en aspectos referidos a nivel y distribución del esfuerzo de fiscalización, y el diseño y aplicación de las sanciones al interior de la organización. Adicionalmente, parece también apropiado considerar aquellos aspectos que puedan incrementar la percepción de legitimidad de las normas, la participación y el sentido de pertenencia de los pescadores a su organización.

dueño de los recursos bentónicos al interior del área disminuye el incentivo a infringir. Este resultado es importante para la autoridad ya que indica que el concepto de áreas de manejo resulta ser beneficioso para inducir mejores niveles de cumplimiento y lograr un uso adecuado de recursos bajo este sistema de administración descentralizado.

Finalmente, y aunque no sistematizado en esta investigación, durante las visitas a terreno en el desarrollo del trabajo de campo, se pudo observar que al interior de las comunidades en que existen áreas de manejo, en particular en aquellas en las que se insertan las AMERB incluidas en este estudio, se presentan como fenómenos en desarrollo, división y problemas de relaciones entre los socios integrantes de las organizaciones signatarias de los derechos de uso y explotación y las personas que no pertenecen a la organización o socios que han sido expulsados. La situación tendría origen en que agentes no incorporados en las organizaciones discrepan de la exclusión al acceso a recursos que han sido considerados por siempre de libre acceso. Esto representa sin duda un reto para la autoridad porque indica la necesidad de buscar mecanismos efectivos de integración en las comunidades signatarias de las áreas de manejo.

ANEXO

Normas de organización y funcionamiento de las AMERB bajo estudio.

Variable	Dichato	Lirquén	Candelaria	Cantera	Yana
Tipo de caleta ^a	Urbana	Urbana	Rural	Rural	Rural
Género	3% mujeres (3 de los 87 socios).	0% mujer.	3% mujeres (2 de los 61 socios).	31% mujeres (11 de los 36 socios).	
Representatividad					
Ingreso a la organización ^b	Características de labor, residencia, aprobación de la asamblea. Pagar cuota de ingreso que estará de acuerdo a las características socioeconómicas del postulante.	Características de labor, residencia aprobación de la asamblea.	Características de labor, residencia, aprobación de la asamblea. Pagar cuota de ingreso que será de 1 UF.	Características de labor, residencia, aprobación de la asamblea.	
Para sesionar (quórum)	51% socios.	50% socios.	25% socios.	50% socios.	
Derecho de voto	90 días de pertenecer al sindicato.	90 días de pertenecer al sindicato.	1 año.	1 año.	
Período de la directiva	2 años.	2 años.	2 años.	2 años.	
Modo elección directiva	Votación secreta; se elige una terna y entre ellos se ponen de acuerdo para asignar los cargos.	La forma de elección es mediante votación secreta, cada socio marca dos preferencias por voto. Quien logra la mayoría de votos ocupa el cargo de presidente, él designa entre las dos	Votación secreta; se elige una terna y entre ellos se ponen de acuerdo para asignar los cargos. En caso de igualdad se designa al socio que tenga mayores méritos, los cuales se designan en	Votación secreta; se elige una terna; el socio que logra la mayoría de los votos se convierte en presidente, la segunda mayoría es el secretario y el socio que logra el tercer lugar desempeña el cargo de tesorero.	

Variable	Dichato	Lirquén	Candelaria Cantera	Yana
Proyecto de presupuesto anual ^c	Primeros 120 días de cada año.	siguientes mayorías quién será el tesorero y el secretario. Primeros 90 días de cada año.	en una votación de levantar la mano. Primeros 90 días de cada año.	Primeros 90 días de cada año.
Cambio en reglamento o estatuto	Se publican los cambios propuestos con anterioridad en la sede de la organización; enfatizándose el que los socios pueden plantear otros.	Se publican los cambios propuestos con anterioridad en la sede de la organización; enfatizándose el que los socios pueden plantear otros.	Se publican los cambios propuestos con anterioridad en la sede de la organización; enfatizándose el que los socios pueden plantear otros.	Se publican los cambios propuestos con anterioridad en la sede de la organización; enfatizándose el que los socios pueden plantear otros.
Aprobación de acuerdos en reglamento, normas de administración o estatutos	Mayoría absoluta de la asamblea.	Mayoría absoluta de la asamblea.	Mayoría absoluta de la asamblea.	Mayoría absoluta de la asamblea.
Aprobación de acuerdos de asamblea ^d	Mayoría absoluta.	Mayoría simple.	Mayoría absoluta.	Mayoría simple.
Comisión revisora de cuentas ^e	Elegida en la primera asamblea ordinaria posterior a la elección del directorio. Compuesta por tres miembros no directivos.	Se elegirá en un plazo no mayor a 90 días posterior a la elección del directorio. Compuesta por tres miembros no directivos.	Se elegirá en un plazo no mayor a 90 días posterior a la elección del directorio. Compuesta por tres miembros no directivos.	Se elegirá en un plazo no mayor a 90 días posterior a la elección del directorio. Compuesta por tres miembros no directivos.
Censura del directorio ^f	A solicitud de por lo menos el 20% de los socios; la aprobación de la censura requiere la mayoría absoluta de los socios en votación secreta.	A solicitud de por lo menos el 20% de los socios; la aprobación de la censura requiere la mayoría absoluta de los socios en votación secreta.	A solicitud de por lo menos el 20% de los socios; la aprobación de la censura requiere la mayoría absoluta de los socios en votación secreta.	A solicitud de por lo menos el 20% de los socios; la aprobación de la censura requiere la mayoría absoluta de los socios en votación secreta.

Variable	Dichato	Lirquén	Candelaria Canterra	Yana
Reintegro por expulsión	No hay reintegro.	No hay reintegro.	No hay reintegro.	Después de 1 año de castigo, se puede solicitar la reincorporación, la cual deberá ser aprobada por la asamblea. De ser aprobada se procede a pagar en dinero el equivalente a un año de trabajo que un socio haya realizado en la organización.
Comercialización	Se cosecha y se vende de la Cuota Total Permitida de manera grupal, la organización como un todo.	Se cosecha y se vende de manera individual, aunque existe una comisión de ventas para negociar con las empresas (especialmente la parte que corresponde al sindicato).	Se cosecha y se vende de la Cuota Total Permitida de manera grupal, la organización como un todo.	Se cosecha y se vende de la Cuota Total Permitida de manera grupal, la organización como un todo.
Distribución de beneficios	- El monto neto de las ventas se divide entre el total de socios, distinguiéndose los que están castigados y cuyos montos de castigo son descontados y repartidos entre los socios restantes. - El monto neto de ventas se obtiene una vez que a las ventas totales se les restan	La cuota total permitida (CTP) es repartida entre los socios en partes iguales sin importar su especialidad, para compensar los gastos incurridos en las labores de extracción, cada persona que facilita su equipo obtiene una cuota doble, es decir,	La captura es destinada en un 100% a la venta. Existen dos modalidades de venta, los recursos que se extraen de la AMERB se venden en forma conjunta y por anticipado, los recursos extraídos fuera de la AMERB son vendidos en forma individual a	La forma de repartir los ingresos obtenidos por la venta de loco es la siguiente: Se vende la CTP a la empresa (compradora); de ese total \$ 5.000.000 son para repartir entre los 10 buzos (\$ 500.000 c/u); estos \$ 500.000 se reparten de la siguiente manera:

Variable	Dichato	Lirquén	Candelaria Cantera	Yana
	los gastos, estos gastos incluyen los administrativos y los operativos, los administrativos en este caso se refieren a todo lo que implica el funcionamiento de la organización durante el año (incluye los gastos administrativos, de representación, los gastos incurridos en labores de vigilancia, etc.), los gastos operativos se refieren a los gastos incurridos en las labores de extracción propiamente. • Se brinda una bonificación por el uso del equipo en labores de extracción.	$\left(\frac{CTN}{Socios + Equipo} \right);$ • Donde la CTN corresponde la Cuota Total Permissible (CTP) menos el 20% que corresponde a la organización; - Socios corresponde al número de socios; - Equipo comprende el bote y todos sus implementos incluyendo el motor.	empresas o particulares. Los precios de los recursos son fijados antes de la captura, entre la empresa compradora y la organización (Comisión de Ventas). • El sistema utilizado para distribuir los ingresos es: ➢ De la captura total se asigna un 10% al sindicato; ➢ Se descuentan los gastos de extracción, el resto se reparte en un 50% para los buzos, 15% para los ayudantes de buzo y 35% para los dueños de las embarcaciones.	➢ \$ 250.000 son para el buzo, \$ 125.000 por material y equipo¹ (para el dueño de la embarcación y el equipo de buceo), ➢ \$ 125.000 para el remero y el ayudante del buzo (\$ 62.500 c/u)², • Se destinan \$ 2.000.000 para la organización. Del resto de la venta de la CTP el 20% es asignado a las mujeres de la organización; • La diferencia hasta completar el total de la venta se reparte en partes iguales entre los hombres miembros de la organización sin importar su especialidad (incluyendo buzos, ayudantes, etc.).

^a Calificación propia en base a las características de accesibilidad y servicios públicos entre otros de cada una de las caletas donde se encuentran las organizaciones.

^b Ingreso a la organización, indica requisitos necesarios que se deben cumplir para pertenecer a la organización. Los requisitos son acumulativos.

^c El proyecto de presupuesto anual se refiere a la propuesta de un presupuesto de operación anual que debe ser presentado a la asamblea de socios.

^d Mayoría simple se refiere a la mitad más uno de los miembros. Mayoría absoluta se refiere al hecho que la aprobación requiere apoyo de tres cuartas partes de los miembros.

^e La comisión revisora de cuentas realiza las acciones de auditoría al interior de la organización; las atribuciones son aquellas especificadas de manera estándar en los documentos de constitución que corresponden al rol de fiscal.

^f La censura de directorio se refiere a los casos en los cuales los socios pueden reprobar decisiones del directorio, e incluso solicitar su destitución.

^g En el caso de Yana el combustible necesario para las labores de extracción es proporcionado por la empresa que compra el recurso.

Fuente: Elaboración propia en base a documentación de las organizaciones y entrevistas personales.

REFERENCIAS

- Agüero, Max. 2001: "Seguimiento y Evaluación Social y Económica de las Áreas de Manejo y Explotación de los Recursos Bentónicos". En *Informe Final de Proyecto sobre Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos*. Serco-tec-Subpesca.
- Beckenkamp, Martin y Gumbel Wiebke. 2000: "Emotional Appraisal of Different Situations in Common Dilemmas Depending on Social Orientation". Documento no publicado, University of Saarland / Psychology, IASCP 2000 Conference.
- Berkes, F.; D., Feeny, B. J., McCay y J. M. Acheson. 1989: "The Benefits of the Commons". En *Nature* 340 (13); July, pp. 91-93.
- Cárdenas, Juan Camilo, John Stranlund y Cleve Willis. 2000: "Local Environmental Control and Institutional Crowding-Out". En *World Development*, Vol. 28 (10), pp. 1719-1733.
- Castilla, Juan Carlos y M. Fernández. 1998: "Small-Scale Benthic Fisheries in Chile: On Co-management and Sustainable Use of Benthic Invertebrates. En *Ecological Application*, 8 (Supplement), pp. S124-S132.
- Cereceda, Luz y Darinka Czischke. 2001: "Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Marinos Bentónicos. Nueva Modalidad Institucional para el Desarrollo Sustentable del Sector Pesquero Artesanal". En *Ambiente y Desarrollo*, junio, pp. 40-49.
- González, Ezequiel. 1996: "Territorial Use Rights in Chilean Fisheries". En *Marine Resource Economics*, Vol. 11, pp. 211-218.
- Hatcher, Aarón, Shabbar Jaffry, Olivier Thébaud y Elizabeth Bennett. 2000: "Normative and Social Influences Affecting Compliance with Fisheries Regulations". En *Land Economics*, Vol. 76 (3), pp. 448-461.
- Jerez, Gabriel. 2001: "El Concepto de Área de Manejo como Base para la Conservación de los Recursos Bentónicos y su Aporte a la Biodiversidad Marina Costera Chilena". En *Sustentabilidad de la Biodiversidad*. Universidad de Concepción, pp. 855-867.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Gobierno de Chile. 1999: *Ley General de Pesca y Acuicultura*, noviembre, Chile.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Gobierno de Chile. 2000: *Reglamento sobre Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos*, octubre.
- Ostrom, Elinor. 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*; New York: Cambridge University Press.
- Seabright, Paul. 1993: "Managing Local Commons: Theoretical Issues in Incentive Design". En *Journal of Economic Perspectives*; Volume 7; N° 4 (Fall), pp. 113-134.
- Sindicato de Trabajadores Independientes, Pescadores Artesanales, Buzos Mariscadores Caleta Cantera (2003): "Reglamento Interno". Talcahuano, Chile, febrero, 2003.
- Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA). 2001: "Consideraciones Técnicas ESBA, PMEa e Informe Anual", Documento Técnico N° 3, mayo.

- Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA). 2000: "Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos". Documento de Difusión N° 1; junio.
- Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA). 1999. "Consideraciones Técnicas para la Elaboración del Estudio de Situación Base y el Plan de Manejo y Explotación del Área", Documento Técnico AMERB N° 2, Chile.
- Sutinen, Jon, y K. Kuperan. 1999: "A Socioeconomic Theory of Regulatory Compliance in Fisheries". *International Journal of Social Economics*, 26 (1/2/3), pp. 174-193.
- Sutinen, Jon, y Peder Andersen. 1985: "The Economics of Fisheries Law Enforcement". En *Land Economics*, Vol. 61(4), pp. 387-397.
- Universidad de Concepción. 2001: "Primer Informe de Seguimiento para el Área de Manejo de Candelaria y Cantera, VII Región". Concepción, Chile.
- Villena, Mauricio, y Carlos Chávez. 2005: "On the Enforcement of Territorial Use Rights Regulations in Fisheries (TURF's): A Game Theoretic Approach". Por aparecer en *Economía*, Associação Nacional dos Centros de Pos-Graduação em Economia (Anpec), Brasil.
- Walker, James, Roy Gardner, Andrew Herr y Elinor Ostron. 2000: "Collective Choice in the Commons: Experimental Results on Proposed Allocation Rules and Votes". En *The Economic Journal*, pp. 212-234. □

DE VUELTA A CLASES*

Rómulo A. Chumacero

Este documento presenta el deficiente desempeño de un grupo de economistas al responder un cuestionario con preguntas como las que enfrentan los alumnos que se preparan para rendir la prueba de selección para ingresar a la universidad (PSU) en Chile. Se encuentra que ese desempeño obedece a que las preguntas están generalmente mal formuladas, son factualmente incorrectas y/o no pueden ser respondidas con la información entregada. Se señala que las deficiencias constatadas en el cuestionario aplicado serían aún más preocupantes si las preguntas proveyesen información respecto al tipo de enseñanza en economía que los alumnos de educación media reciben en el colegio.

RÓMULO A. CHUMACERO. Departamento de Economía de la Universidad de Chile. E-mail: rchumace@econ.uchile.cl.

* Agradezco los comentarios de Harald Beyer, Rodrigo Fuentes, Ricardo Paredes, Claudia Peirano, Sergio Salamó, Klaus Schmidt-Hebbel, Andrea Tokman, de los participantes de un seminario en el CEP y muy especialmente los de Alex Galetovic. Agradezco la cooperación del directorio de la Sociedad de Economía de Chile y de los organizadores y participantes en su Encuentro Anual 2004 por haber accedido a “volver a clases”. También agradezco la (excelente) colaboración de Jocelyn Olivari. Los descargos habituales se aplican.

1. Introducción

La educación como fuente de adquisición de capital humano es considerada como causal importante de crecimiento de una economía y de movilidad de los individuos. En la cúspide de la pirámide educacional formal se encuentra la educación universitaria.

La matrícula total universitaria ha crecido a una tasa promedio anual de 6,7%. Así, mientras que la matrícula total universitaria en 1990 era de 245.408 alumnos, ésta más que se duplicó en el año 2003 (567.114 alumnos)¹. Este crecimiento elevado se debe en parte a que se considera que el retorno marginal a la educación universitaria es superior al 20% (Beyer, 2000).

Cerca del 33% de la matrícula total del año 2003 correspondía a matrícula nueva (186.090 alumnos). De ella, 32% fueron a universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (60.043 alumnos), 30% a universidades privadas (56.353 alumnos) y el 38% restante a institutos profesionales y centros de formación técnica.

Buena parte de los alumnos correspondientes a la matrícula nueva rinden la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que es la base del sistema de selección y admisión para las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, así como también para las universidades privadas que voluntariamente deseen exigirlos².

Este trabajo realiza el siguiente ejercicio: evaluar cómo les iría a economistas si se viesan obligados a responder preguntas de economía como las que enfrentan los postulantes a ingresar a las universidades. El documento se organiza como sigue: la sección 2 presenta una breve descripción de la PSU, su importancia en el proceso de admisión y las características del material relacionado con economía que contiene. La sección 3 describe el cuestionario que utiliza este estudio y presenta las características de las personas que lo respondieron. La sección 4 evalúa los resultados de su aplicación. Finalmente, la sección 5 presenta las conclusiones.

¹ Véase Ministerio de Educación (2004).

² La PSU sustituyó a la Prueba de Aptitud Académica (PAA) en el año 2003 aduciendo que era necesario adecuar los contenidos evaluados con los cambios en el currículum escolar implementados por la Reforma Educacional. Se acordó que la transición entre la PAA y la PSU se haría en forma gradual entre los años 2003-2006, por lo que el Consejo de Rectores encargó el diseño e implementación de esta nueva prueba al Departamento de Medición, Evaluación y Registro Educacional de la Universidad de Chile (DEMRE).

2. Economía y la PSU

Los resultados de la PSU son determinantes fundamentales de las oportunidades de estudio universitario. La ponderación que tiene en la admisión de un postulante varía entre 60% y 80%, dependiendo de la universidad y carrera a la que se postule. La ponderación remanente corresponde al promedio de notas obtenido en la enseñanza media (NEM).

Los componentes de la PSU son cuatro: Lenguaje y Comunicación, Historia y Ciencias Sociales, Matemática y Ciencias. Los estudiantes deben rendir al menos tres de los cuatro, siendo obligatorios Lenguaje y Comunicación y Matemática. La selección entre los componentes de Ciencias y de Historia y Ciencias Sociales se realiza en función de las exigencias de las carreras a las que se desea postular.

La ponderación que tiene el componente de Historia y Ciencias Sociales en la PSU varía también entre universidades y carreras. Su ponderación va desde 0% (cuando este componente no se exige) hasta 35%. El Cuadro N° 1 presenta las ponderaciones de cada componente en el proceso de admisión a la carrera de Ingeniería Comercial en el año 2004 y muestra que, aunque menor, el componente de Historia y Ciencias Sociales juega un papel en el proceso de admisión de los futuros ingenieros comerciales y economistas.

CUADRO N° 1: PONDERACIONES UTILIZADAS PARA LA ADMISIÓN A INGENIERÍA COMERCIAL EN EL 2004 (%)

Universidad	NEM	Lenguaje y Comunicación		Historia y Ciencias Sociales		Ciencias
			Matemática			
U. de Chile	20	20	50	10	ó	10
PUC	30	10	50	10		–
USACH	35	20	35	10		–

El componente de Historia y Ciencias Sociales de la PSU (así como el de las otras materias) tiene como referente a los contenidos mínimos de la enseñanza media. Los contenidos mínimos más estrechamente relacionados con economía son: “Sistema económico nacional” del currículum de primero medio, “El siglo XX: La búsqueda del desarrollo económico y de la justicia social” de segundo medio, “La era de las revoluciones y la confrontación del mundo contemporáneo” de tercero medio, “El mundo contemporáneo”, “El orden mundial entre la posguerra y los años setenta: antecedentes para

la comprensión del orden mundial actual”, “América Latina contemporánea” y “Chile en el mundo” del currículum de cuarto medio³.

Dado que parte de las preguntas de la PSU en su componente de Historia y Ciencias Sociales tiene relación con economía, es de interés saber si las preguntas y contenidos proveen información relevante respecto a los conocimientos del postulante en materias económicas.

3. El experimento

La Sociedad de Economía de Chile (SECHI) es una corporación científica cuyo objetivo es el de fomentar el estudio y la investigación económica, cuyos socios son profesionales con grado académico de economía o ciencia afín⁴.

Una de las principales actividades de la SECHI es la coordinación del Encuentro Anual de Economistas de Chile, realizado habitualmente en el mes de septiembre de cada año. Los participantes en el Encuentro Anual exponen sus trabajos de investigación en sesiones regulares organizadas por área temática. A su vez, los alumnos de postgrado suelen presentar trabajos en sesiones de afiches. El Encuentro congrega, por el espacio de dos días, a la gran mayoría de economistas involucrados en actividades de docencia e investigación académica en Chile y a los mejores alumnos de postgrado que estudian en universidades chilenas.

³ Los contenidos mínimos de la PSU para el período comprendido entre 2004 y 2006 se encuentran en <http://www.demre.cl/psu.htm>. Sin ser exhaustivos, algunos de los tópicos relacionados con economía en “Sistema económico nacional” son: Geografía económica de Chile, el problema de la escasez, el problema de la coordinación económica y el sistema económico nacional. En “El siglo XX: La búsqueda del desarrollo económico y de la justicia social” se encuentra: La sustitución de importaciones como modelo económico (logros y debilidades). En “La era de las revoluciones y la confrontación del mundo contemporáneo” se encuentra: La revolución industrial (oportunidades y contradicciones). En “El mundo contemporáneo” se encuentra: La globalización de la economía. En “El orden mundial entre la posguerra y los años setenta: antecedentes para la comprensión del orden mundial actual” se encuentra: El ascenso del neoliberalismo en la década de 1980. En “América Latina contemporánea” se encuentra: Chile y América Latina (identificación y discusión de elementos económicos). Finalmente, en “Chile en el Mundo” se encuentra: Relaciones económicas internacionales de Chile.

⁴ Parte importante de los socios titulares de la SECHI son profesores de economía en distintas universidades e investigadores en centros especializados, aunque también hay socios que, siendo economistas, no dedican parte importante de su tiempo a la academia. Un componente (no menor) de miembros de la SECHI son estudiantes de economía (típicamente de postgrado). Para más detalles de la SECHI, ver <http://www.sechi.cl>.

Entre los días 23 y 24 de septiembre de 2004 se realizó el Encuentro Anual de la SECHI en Villa Alemana. Este evento presentó una oportunidad única para evaluar cómo personas que estudiaron y enseñan economía responderían a preguntas sobre su especialidad como las que los egresados de la enseñanza media que postulan a ingresar a universidades deben responder.

Lo ideal sería que las preguntas provengan directamente de la PSU. Lamentablemente, esto no es posible debido a que las preguntas en la PSU no son públicas⁵. Por fortuna existen varias fuentes de las que pueden obtenerse preguntas utilizadas por alumnos para prepararse para la PSU. En el mejor de los casos, estas fuentes proveen preguntas similares a las de la PSU. Más importante aún, estas fuentes pueden proveer una aproximación a los contenidos mínimos y al tipo de enseñanza en economía que reciben los alumnos secundarios.

Se utilizaron dos fuentes para escoger las preguntas que respondieron los asistentes al Encuentro de Economistas: Educarchile (<http://www.educarchile.cl>) y “Alternativas Académicas” del diario *El Mercurio* (<http://www.alternativas.mercurio.cl>).

Educarchile es un portal que se define como “autónomo, pluralista y de servicio público” y cuenta con la colaboración de los sectores público, privado y filantrópico. Nace de la confluencia de los sitios educativos de la Red Enlaces del Ministerio de Educación y del Programa de Educación de la Fundación Chile⁶. En este portal pueden obtenerse facsímiles oficiales, ejercicios y contenidos para que los estudiantes se preparen para la PSU. El sitio está autorizado por el Consejo de Rectores⁷.

⁵ Esto se debe a que una parte de las preguntas realizadas en un año se repiten el año siguiente para, de este modo, tener una manera de comparar los resultados entre pruebas.

⁶ Este portal se presenta como un preuniversitario completo y gratuito creado por el Ministerio de Educación que eliminará la barrera que implica el pago de un servicio como éste, porque está diseñado por los mejores técnicos especializados en los currículum oficiales (declaración del ministro Sergio Bitar a *La Segunda*, ver <http://www.educarchile.cl/ntg/estudiante/1626/article-81221.html>). Agradezco a Alex Galetovic por señalarme este vínculo.

⁷ Al momento de realizar el cuestionario para este trabajo no se encontraron facsímiles oficiales del DEMRE que contuvieran preguntas vinculables a economía. En la actualidad se encuentran disponibles los facsímiles oficiales para los años 2003 y 2004 en el portal de Educarchile. A la fecha (fines de septiembre de 2005), el facsímil del año 2005 aún no se encuentra disponible en ese portal. Como se muestra más adelante, pese a su escasez, las preguntas vinculables a economía en el facsímil 2004 presentan características similares a las de las preguntas escogidas en este trabajo.

Por otro lado, “Alternativas Académicas” es un proyecto conjunto del diario *El Mercurio* y un preuniversitario. En la actualidad, ese preuniversitario es el Pedro de Valdivia. En el momento de la elaboración del cuestionario, el preuniversitario era Cepech.

El cuestionario aplicado a los asistentes al Encuentro puede verse en el Anexo A⁸. Las respuestas indicadas como correctas aparecen en el Anexo B, y en el Anexo C se detalla la fuente de cada una de las preguntas incluidas en el cuestionario.

Las preguntas escogidas tenían alguna relación con economía y, como puede comprobarlo el lector interesado si visita los vínculos descritos en el Anexo C, no se esperan sesgos atribuibles a la selección.

El Cuadro N° 2 presenta estadísticas descriptivas de las características de las sesenta y siete personas que respondieron el cuestionario⁹. De ellas, 50 (75%) eran hombres, 42 tenían menos de 30 años de edad y 40 contaban con estudios de magister¹⁰. En la siguiente sección se describen los resultados obtenidos.

CUADRO N° 2: CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTICIPANTES QUE RESPONDIERON EL CUESTIONARIO

Característica			
Género	Hombre (50-75%)	Mujer (14-21%)	NR (3-4%)
Edad	Entre 20-29 (42-63%)	Entre 30-39 (11-16%)	40 o + (14-21%)
Educación	Universitaria (9-13%)	Magister (40-60%)	Ph.D. (18-27%)

4. Resultados

Esta sección presenta los resultados del ejercicio en el que los participantes del Encuentro respondieron las preguntas presentadas en el Anexo A. Habiendo 14 preguntas, se ponderó cada una con medio punto.

⁸ Todas las preguntas se transcriben como aparecen (sin corregir los problemas de redacción que muchas tienen).

⁹ Este número no es menor si se considera que la SECHI tiene algo más de ochenta socios, aunque algunas de las personas que respondieron el cuestionario no necesariamente lo son.

¹⁰ Parte importante de las personas que respondieron tener estudios de magister se encontraban en ese momento realizando sus estudios de postgrado y no habían aún accedido al grado académico correspondiente.

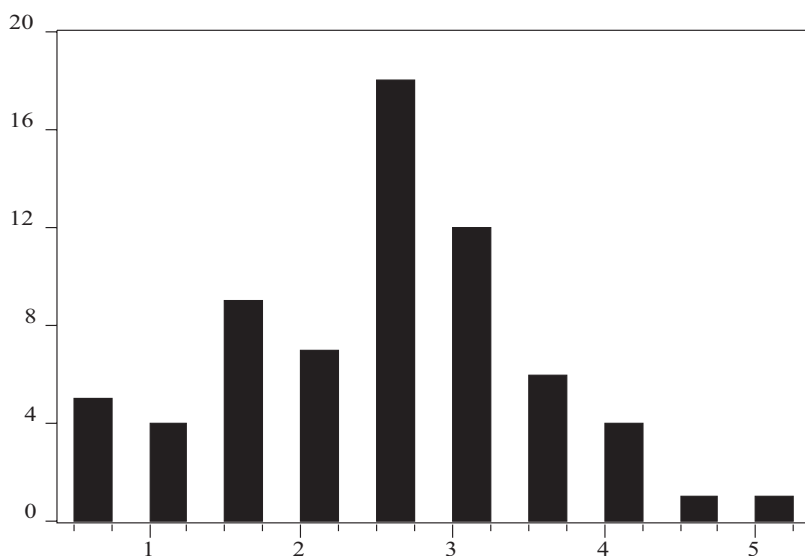
www.cepchile.cl

Por lo tanto, una persona que obtiene un 7 respondió las 14 preguntas conforme a lo que se indicaba eran las respuestas correctas, una que obtiene 4,5 tiene 9 respuestas indicadas como correctas, mientras que un 0 indica que ninguna de sus respuestas coincide con las del Anexo B (respuestas indicadas como correctas)¹¹.

4.1. La dura realidad

El Gráfico N° 1 presenta la distribución de frecuencias para las “notas” obtenidas. La nota mínima fue 0,5 (una respuesta “correcta”), la máxima 5, la media 2,41, la mediana 2,5 y la desviación estándar 1,01. Tests convencionales (Kolmogorov, Cramer-Von Mises y Jarque-Bera) no rechazan la hipótesis nula de normalidad en la distribución, con una importante concentración de notas en el rango entre 2 y 3.

GRÁFICO N° 1: DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DE NOTAS



¹¹ El Anexo B presenta la pauta con las respuestas indicadas como correctas. El lector interesado en evaluar cómo le hubiera ido en el examen debería responder las preguntas del Anexo A antes de ver el Anexo B.

Dada la nota promedio (2,41), se entiende que la probabilidad de responder una pregunta “correctamente” es de 34,4%. Sin embargo, como lo muestra el Cuadro N° 3, esta probabilidad no se distribuye uniformemente entre preguntas. Había preguntas más “difíciles”, como la pregunta 14, que fue respondida “correctamente” sólo por uno de los 67 encuestados, o la pregunta 4 en la que sólo 5 personas acertaron con la respuesta. Las preguntas más “fáciles” fueron la 8, donde más del 80% acertó en la respuesta, y la pregunta 11 con más de 67% de aciertos.

CUADRO N° 3: PORCENTAJE DE RESPUESTAS COINCIDENTES CON LAS RESPUESTAS INDICADAS COMO CORRECTAS

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
22,4	32,8	19,4	7,5	50,7	55,2	41,8	82,1	20,9	26,9	67,2	29,9	23,9	1,5

Estos resultados muestran que economistas de formación, la gran mayoría con estudios de postgrado a nivel de magister o doctorado, no serían capaces de “aprobar” un examen en el que se formularsen preguntas como las que aparecen en el material con que los alumnos secundarios se preparan para rendir la PSU. De hecho, apenas 2 de los 67 economistas fueron capaces de obtener un puntaje superior a 4 (uno con 4,5 y el “mejor alumno” con 5) en una prueba diseñada para estudiantes de enseñanza media. A continuación evaluamos si existen características individuales que afecten el desempeño de los encuestados.

4.1.1. *Hombres y mujeres creados iguales*

Hay varias cosas que hacen a los hombres y a las mujeres distintos, pero el(la) lector(a) estará feliz de saber que su desempeño en esta prueba no es una de ellas. Ambos géneros lo hacen igual de mal.

Así, el promedio de notas de las 14 mujeres que respondieron el cuestionario fue de 2,64 con una desviación estándar de 1,15. El promedio de notas para los 50 hombres que respondieron fue de 2,39 con una desviación estándar de 0,97¹².

¹² Como lo indica el Cuadro N° 2, hubo 3 personas que no proveyeron información de su género. Ello explica las diferencias con el promedio general.

Asumiendo muestras independientes, el test F no rechaza la hipótesis nula que las medias de notas son iguales entre hombres y mujeres (el valor p del test es de 0,41). Igual cosa puede decirse con el test Chi² de igualdad de medianas (con un valor p de 0,88) o el test de Bartlett de igualdad de varianzas (el valor p del test es de 0,42).

4.1.2. *¿Más viejo, más sabio?*

Suele decirse que la edad trae consigo la sabiduría. Lamentablemente ése no es el caso si entendemos sabiduría como desempeño en la prueba.

El Cuadro N° 4 muestra que, si algo, la edad perjudica en el desempeño en este examen. Esto porque pese a que no puede rechazarse la hipótesis nula de igualdad de medianas y varianzas entre grupos, el test de diferencia de medias rechaza (marginamente) la hipótesis nula. Así, en promedio, aquellas personas con 40 años o más presentan medias y medianas inferiores a las de los otros grupos, aunque también muestran mayor dispersión¹³.

CUADRO N° 4: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS POR TRAMO DE EDAD

Edad	Media	Mediana	Desviación
Entre 20 y 29	2,56	2,50	0,93
Entre 30 y 39	2,59	2,50	0,74
40 o más	1,82	1,75	1,25
Valor p	0,05	0,15	0,19

4.1.3 *Menos es preferible a más*

Un supuesto convencionalmente utilizado en los cursos de economía al caracterizar las preferencias de los individuos es el de monotonicidad; éste dice que más de un bien es preferible a menos¹⁴. Por ende, si la educa-

¹³ Originalmente existían 6 categorías de edad. Sin embargo, ninguno de los encuestados tenía menos de 20 años ni estaba entre 50 y 59 años. Como había sólo 2 personas que reportaron tener 60 años o más, se las incluyó en la categoría de personas de 40 años y más porque no había los suficientes grados de libertad para realizar los tests de igualdad si se las mantenía en una categoría separada.

¹⁴ Muchas veces se utiliza un supuesto menos fuerte que el de monotonicidad: insaciabilidad local.

www.cepchile.cl

ción es un bien, más educación debiera ser preferible a menos. Eso no es cierto si lo que se quiere es aprobar este examen.

Conforme al Cuadro N° 5, los encuestados con estudios de doctorado tuvieron un desempeño significativamente inferior al de los que cuentan sólo con estudios de pregrado y de magister. Aunque el promedio de notas de los clasificados con estudios de magister es superior al de los que tienen estudios de pregrado, esta diferencia es sólo marginalmente significativa y está influenciada por observaciones extremas. Una medida de tendencia central más robusta como la mediana muestra que no existen diferencias estadísticamente significativas entre aquellos con estudios de pregrado y magister, pero sí con los de doctorado.

Por ello, si se consideran a aquellos que cuentan y a los que no cuentan con estudios de doctorado, los resultados son concluyentes. La nota promedio de los que no tienen estudios de doctorado fue de 2,62, la mediana 2,50 y la desviación estándar 0,95. Por ende, si se desean resultados menos desastrosos en preguntas de economía, definitivamente es una mala idea tener estudios de doctorado: ¡menos es preferible a más!

CUADRO N° 5: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS POR NIVEL DE EDUCACIÓN

Edad	Media	Mediana	Desviación
Universitaria	2,06	2,50	0,85
Magister	2,75	2,50	0,93
Ph. D.	1,83	1,75	0,97
Valor <i>p</i>	0,00	0,16	0,91

4.1.4 Poniendo todo junto

Los resultados reportados hasta el momento muestran que, evaluando los dos primeros momentos de la distribución de notas, no existen diferencias estadísticamente significativas entre hombres y mujeres, pero sí pueden existir diferencias en notas dependiendo de la edad o nivel de educación. Dado que existe una correlación positiva entre edad y nivel de educación, es importante evaluar el rendimiento en la prueba controlando por todas estas características simultáneamente.

Si se hace este ejercicio y se crea una variable binaria para la edad (menores de 30 años y su completo) y otra para la educación (con y sin

estudios de doctorado), además de la variable para género, encontramos que la única variable con coeficiente estadísticamente distinto de cero es la educación. Por lo que se concluye que tener estudios de doctorado es equivalente (en promedio) a tener cerca de 0,8 puntos menos en la prueba.

4.2. Me parece que la pregunta está mal planteada

Como lo muestra el Cuadro N° 3, existe una gran dispersión en el porcentaje de aciertos. La pregunta en la que mayor cantidad de economistas “acertó” pide la definición de bien suentario (pregunta N° 8, Anexo A). Aunque las alternativas no contenían lo que la profesión consideraría como la alternativa más precisa (“bien con elasticidad ingreso superior a la unidad”), la alternativa D puede considerarse como la menos mala de las disponibles.

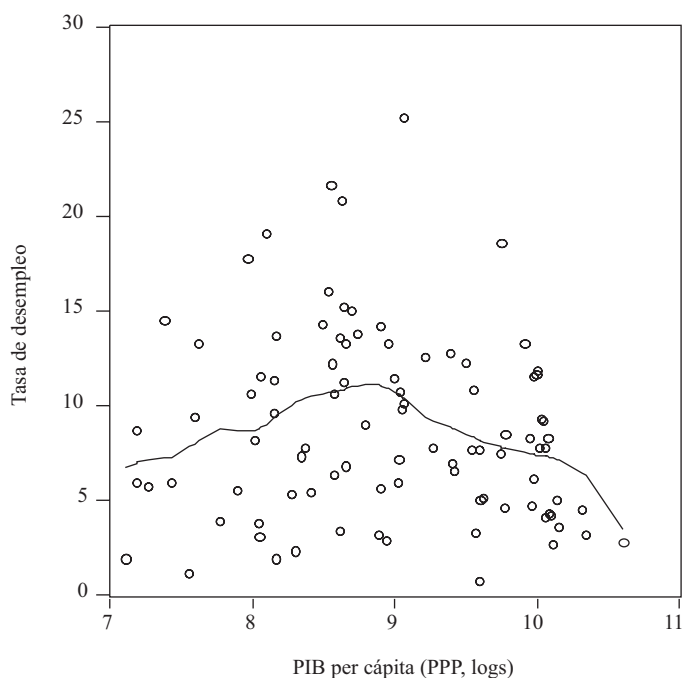
Por otro lado, gran parte de las respuestas indicadas como correctas en las pautas son factualmente incorrectas. A su vez, típicamente las preguntas están mal formuladas, no pueden ser respondidas con la información provista o asumen o imponen relaciones causales que son, cuando menos, debatibles para la profesión¹⁵.

Esto ocurre, por ejemplo, con la pregunta 4 (véase la pregunta en Anexo A) donde la pauta considera que uno de los indicadores de subdesarrollo es una elevada tasa de desempleo. Los desarrollos teóricos y la evidencia empírica no parecen estar en acuerdo con esta aseveración. Se sabe que el nivel de la tasa de desempleo está fuertemente relacionado con rigideces y distorsiones en el mercado laboral. Cuán distorsionado esté un

¹⁵ Estas características son compartidas por el facsímil oficial del DEMRE para el año 2004 (http://www.educarchile.cl/home/psu/Facsimil_DEMRE.asp?id_facsimil=14). Por ejemplo, la pregunta 16 de dicho facsímil dice “Si el volumen de circulante crece con mayor velocidad que la cantidad de bienes y servicios disponibles, se genera un proceso inflacionario, el que se manifestará en un alza de los precios. En Chile, el nivel del alza inflacionaria se mide oficialmente a través de:” y tiene como respuesta “correcta”: el IPC. Esta pregunta comienza enunciando una versión de la teoría cuantitativa del dinero (presumiblemente con velocidad de circulación constante) que provee información innecesaria para responder la pregunta. Más aún, el nivel del alza inflacionaria (si existe tal concepto) debiera estar relacionado con el cambio en la inflación (la aceleración en el nivel de precios) y por ende no se puede medir “oficialmente” (o directamente) con el IPC. Un ejemplo de pregunta que asume relaciones causales es la pregunta 36 del mismo facsímil que aduce que “El crecimiento paulatino de la clase media en la segunda mitad del siglo XIX, estuvo determinado (entre otros factores) por la ampliación de los servicios del Estado”. Ésta puede ser una hipótesis (falseable por la evidencia empírica) pero no un hecho causal unidireccional.

mercado laboral no guarda una relación lineal y directa con el nivel de ingresos de un país (que asumimos como *proxy* de lo que se entendería por desarrollo). De hecho, las tasas de desempleo en muchos países europeos considerados como “desarrollados” son bastante superiores a las de la gran mayoría de países en América Latina, que a su vez suelen tener tasas de desempleo promedio superiores a las de Estados Unidos. El Gráfico N° 2 muestra que, de existir alguna, la relación entre la tasa de desempleo y el (logaritmo del) PIB per cápita medido a paridad de poder de compra no es monótona¹⁶. Otro ejemplo, que resulta hasta gracioso, es el de la pregunta 14, donde la pauta de respuestas define al “paradigma de la flexibilización laboral” como “que cada operario realiza diferentes funciones en el proceso de producción”.

GRÁFICO N° 2: CORRELACIÓN SIMPLE ENTRE DESEMPLEO Y PIB PER CÁPITA (1998)



¹⁶ Las cifras de tasas de desempleo y de PIB per cápita (PPP) son del año 1998 y corresponden a una muestra de 93 países. La correlación simple es marginalmente negativa (-0.12) aunque, como lo muestra el Gráfico N° 2, una regresión no paramétrica prefiere una relación no lineal.

Al responder el cuestionario (Anexo A), a los encuestados se les permitió hacer algo que obviamente no pueden hacer los alumnos que rinden un examen: incorporar una alternativa adicional a las existentes. Se les pidió que si consideraban que una pregunta estaba mal planteada, que no podía ser respondida con la información entregada, o que ninguna de las alternativas era correcta, escogiesen una alternativa adicional (F), pero si estaban satisfechos con la respuesta inicial, podían mantenerla marcando la alternativa (M). Véase hoja de respuestas en recuadro a continuación.

RECUADRO 1

HOJA DE RESPUESTAS

Pregunta	A	B	C	D	E	Pregunta	A	B	C	D	E
1						8					
2						9					
3						10					
4						11					
5						12					
6						13					
7						14					

Vuelva a revisar las 14 preguntas. Si considera que una pregunta está mal planteada, no puede ser respondida con la información provista, o cree que ninguna de las alternativas presentadas es correcta marque la columna **F** en la HOJA DE RESPUESTAS. Si desea mantener la respuesta a la pregunta, marque la columna **M**.

M = Mantiene su respuesta
F = Cambia su respuesta a **Ninguna de las anteriores**

Pregunta	M	F	Pregunta	M	F
1			8		
2			9		
3			10		
4			11		
5			12		
6			13		
7			14		

En promedio, 46% de las veces los encuestados escogieron la alternativa F, por lo que para ellos cerca de una de cada dos preguntas tenía alguno de los problemas descritos. El Cuadro N° 6 muestra los porcentajes en los que se escogió la alternativa F en cada pregunta.

CUADRO N° 6: PORCENTAJE DE ENCUESTADOS QUE ESCOGIERON LA ALTERNATIVA F

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
30,6	47,6	55,4	22,2	57,6	44,4	57,6	31,7	54,7	54,7	48,5	43,8	60,0	49,2

A su vez, existen diferencias marginalmente significativas entre quienes estarían más inclinados por utilizar la alternativa F. Así, aquellos encuestados con estudios de doctorado escogieron F un 56% de las veces, mientras que los que no tenían estudios de doctorado lo hicieron 42% de las veces. El valor *p* para un test de diferencias de medias en este caso es de 0,06. Estas diferencias también son significativas en edad (personas mayores de 29 años escogieron más la alternativa F), pero no lo son en género.

Si se incorporase la alternativa F como una opción válida (aunque incorrecta conforme a las respuestas indicadas) se tendría que la nota promedio de los encuestados bajaría ahora a 1,51 (desde 2,41), la mediana sería 1 (en lugar de 2,5), la nota mínima 0 (en lugar de 0,5) y la máxima 4 (en lugar de 5). Nuevamente, los encuestados con estudios de doctorado lo harían significativamente peor que los otros, debido a que ellos escogieron la alternativa F con mayor frecuencia.

4.3. Esa fea palabra que empieza con P

Revisando las respuestas indicadas como correctas se colige que la “relación entre la mundialización del capital y de las crisis del capitalismo” (sea lo que fuere que signifiquen estos conceptos) se debe “a la desregulación en materias financieras y aduaneras” (pregunta 5) o que entre los problemas pendientes “planteados por la globalización” tenemos “el aumento de la pobreza” y “la discriminación étnica y de género” (pregunta 10).

Este tipo de aseveraciones parece revelar un componente normativo de importancia. Esto no debiera extrañar, pues Domper (2004) revisa los contenidos y textos con los que el 87% de los alumnos matriculados en enseñanza media estudiaban el ramo de economía en el año 2003 y concluye que ellos presentaban “una visión bastante reguladora e intervencionista del Estado en materia económica”.

Hay evidencia internacional que sugiere que la visión en temas de economía *positiva* es sistemáticamente diferente entre economistas y no

economistas (Caplan, 2002). También hay evidencia de que los economistas tienden a ser más favorables al mercado y la competencia que el público en general (Kirchgässner, 2005). Por supuesto, esto no quiere decir que todos los economistas tengan las mismas posturas políticas o ideológicas¹⁷.

Como las preguntas del cuestionario no se referían a economía positiva, puede pensarse que el hecho de que los economistas no las respondan “correctamente” no implica (necesariamente) que se encuentren mal planteadas, sino que puede reflejar el sesgo “conservador” de la profesión.

Para intentar dar cuenta del componente “político”, los economistas que respondieron el cuestionario debieron a su vez pronunciarse sobre 10 afirmaciones (véase recuadro 2 a continuación), indicando respecto de cada una de ellas si estaban “de acuerdo” (DA), “tal vez” (TV) o “en desacuer-

RECUADRO 2							
Tópicos Personales ^a							
1. El Gobierno no debe censurar discursos, prensa, medios de comunicación o Internet.							
2. El Servicio Militar debería ser voluntario. No debería existir reclutamiento.							
3. No debería haber leyes que regulen relaciones sexuales consensuales entre personas mayores de edad.							
4. Deben revocarse las leyes que prohíban la posesión y uso de drogas por parte de adultos.							
5. No debería existir un sistema de identificación personal (cédula de identidad).							
Tópicos Económicos ^b							
6. Deben eliminarse los subsidios del Gobierno a las corporaciones.							
7. Terminar con las barreras estatales al libre comercio.							
8. Permitir que cada persona controle su retiro.							
9. Reemplazar la beneficencia gubernamental por caridad privada.							
10. Reducir impuestos y gasto público en un 25% o más.							
A partir de las siguientes afirmaciones revele sus preferencias escogiendo (DA) “de acuerdo”, (TV) “tal vez” o (ED) “en desacuerdo”:							
Pregunta	DA	TV	ED	Pregunta	DA	TV	ED
1				6			
2				7			
3				8			
4				9			
5				10			

¹⁷ Baste con mencionar que, en un momento, profesores de economía de una misma universidad se encontraban involucrados en los equipos económicos de tres candidatos presidenciales.

do” (ED). Con esto se buscó medir la postura de las personas respecto a tópicos personales y económicos¹⁸.

Para determinar la postura política de cada individuo se procede de la siguiente manera:

- Anotar 20 puntos por cada respuesta DA (de acuerdo), 10 por cada respuesta TV (tal vez) y 0 puntos por cada respuesta ED (en desacuerdo).
- Sumar los puntajes de cada persona en cada tópico (*a*, personal, y *b*, económico).
- Ubicar los puntajes obtenidos por cada persona en el par (*a*, *b*) en la tabla del Gráfico 3¹⁹.

De modo que si denotamos por el par (*a*, *b*) los puntajes obtenidos por una persona en los tópicos personales (*a*) y en los económicos (*b*), una persona con el par (80, 70) sería clasificada como “libertaria” y una con (60, 20) como “liberal de izquierda”²⁰.

Con esta clasificación se tendría que de los 67 encuestados 6,0% serían “estatistas”, 11,9% “liberales de izquierda”, 62,7% personas de “centro”, 3,0% “conservadores” y 16,4% “libertarios”²¹. Esa distribución cambia si cruzamos la información con datos de género, edad y nivel de instrucción (Cuadro 7).

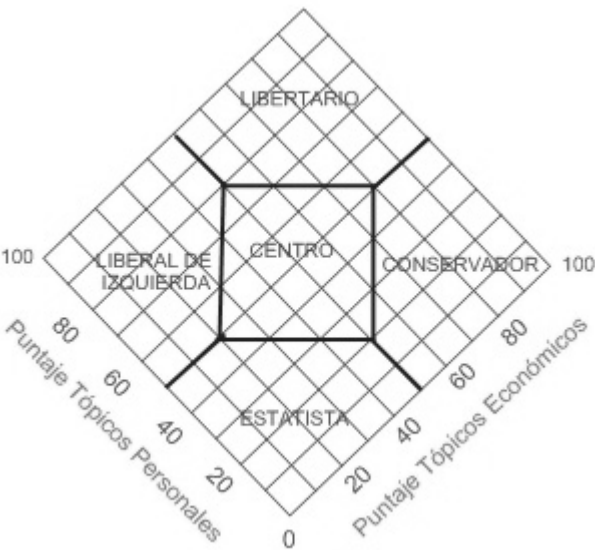
¹⁸ Las preguntas fueron tomadas de <http://www.theadvocates.org/quiz.html>. El cuestionario se denomina World’s Smallest Political Quiz y pertenece a la organización denominada Advocates for Self-Government, Inc. Con más de 4,7 millones de observaciones, este cuestionario fue considerado por *The Washington Post*, *The Sunday Times of London*, *USA Today* y académicos en ciencias políticas, filosofía e historia de universidades americanas como un muy buen predictor de la identidad política de las personas.

¹⁹ Las definiciones de las categorías (libertario, conservador, estatista y liberal de izquierda) se encuentran en el Anexo D.

²⁰ Cuando el puntaje está en la línea divisoria entre una categoría y otra, se utilizaron los siguientes criterios: cuando la línea divisoria está entre “centro” y otra categoría, se define a la persona como de centro”. Por ejemplo, personas con puntajes (20, 50) o (60, 70) se clasifican como de “centro”. Para los casos de frontera entre categorías en las que no se encuentra involucrado el “centro”, se sigue la regla “contraria al sentido del reloj”. Por ejemplo, una persona con (10, 50) es clasificada como “conservador”, una con puntaje de (50, 100) como “libertario”, una con (90, 50) como “liberal de izquierda” y una con (50, 0) como “estatista”.

²¹ Esta distribución difiere bastante de la que se reporta en el sitio de Advocates donde de los más de 4,7 millones de observaciones 8,60% corresponden a “estatista”, 18,84% a “liberal de izquierda”, 30,10% a “centro”, 7,53% a “conservador” y 34,93% a “libertario”. La muestra del sitio no es necesariamente aleatoria debido a que parte importante de sus visitantes simpatiza con la causa libertaria (lo que sobrerrepresenta a ese grupo).

GRÁFICO 3: POSICIÓN POLÍTICA CONFORME AL PUNTAJE EN CUESTIONARIO TÓPICOS PERSONALES Y ECONÓMICOS



Nota: La definición de cada categoría (libertario, conservador, estatista y liberal de izquierda) se encuentra en el Anexo D.

CUADRO N° 7: DISTRIBUCIÓN DE POSTURAS POLÍTICAS CONFORME A GÉNERO, EDAD Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN

	Estatista	Izquierda	Centro	Conservador	Libertario
Mujer	14,3	14,3	71,4	0,0	0,0
Hombre	4,0	10,0	60,0	4,0	22,0
Menor de 30	7,1	9,5	69,1	4,8	9,5
30 o más	4,0	16,0	52,0	0,0	28,0
Sin Ph. D.	8,2	10,2	65,3	4,1	12,2
Con Ph. D.	0,0	16,7	55,6	0,0	27,8

Existen diferencias importantes en la distribución de posturas políticas por género. Los hombres son más proclives a valorar libertades económicas que las mujeres (ninguna fue clasificada como libertaria o conservadora). De hecho, en los tópicos de libertades económicas el 70% de los hombres obtuvo 50 puntos o más, mientras que en el caso de las mujeres sólo el 57% de ellas obtuvo 50 puntos o más. Lo mismo ocurre en el caso de libertades individuales donde 84% de los hombres y 71% de las mujeres obtuvieron 50 puntos o más en libertades individuales. Las diferencias son similares si se compara la distribución de posturas por tramo de edad. Los más jóvenes tienden a favorecer menores libertades económicas ya que sólo el 57% obtuvo puntajes superiores a 40 puntos en el tópico económico, mientras que este porcentaje es de 84% para los economistas con 30 años o más. Curiosamente, esta misma tendencia se repite en cuanto a libertades individuales: 92% de los mayores de 30 años y 76 % de los menores de 30 años obtuvieron más de 40 puntos en los tópicos de libertades individuales. Tendencias similares se encuentran al realizar un análisis según nivel de educación. El 89% de aquellas personas con estudios de doctorado y el 59% de aquellas sin estudios de doctorado valoran más las libertades económicas, pues obtuvieron más de 40 puntos en este tópico. Lo mismo acontece con las libertades personales, donde el 100% de los encuestados con estudios de doctorado y el 76% sin estudios de doctorado obtuvieron más de 40 puntos en los tópicos personales. Por lo tanto, en esta muestra existen diferencias relevantes en las posturas políticas de las personas, siendo más proclives a tener altos puntajes en tópicos de libertades personales y económicas los hombres, los mayores de 29 años y las personas con mayor nivel de instrucción.

La pregunta relevante ahora es si esas diferencias en posturas políticas se traducen también en diferencias en el rendimiento en el cuestionario con preguntas de la prueba de selección a la universidad (cuestionario del Anexo A). El Cuadro N° 8 muestra que la evidencia apunta hacia un contundente no. Es cierto que el puntaje promedio obtenido por las personas clasificadas como “estatistas” es superior al de los demás grupos (en casos, superior por más de un punto). A su vez, las personas clasificadas como “liberales de izquierda” tienen un puntaje promedio superior al de las de “centro” y éstas al de las “conservadoras” y “libertarias”. Pese a ello, las diferencias en medias, medianas, y varianzas no son estadísticamente significativas. Es más, si se incluyesen variables mudas de postura política, además de género, edad y nivel de instrucción en una regresión con notas, los resultados respaldan el hecho de que la única variable estadísticamente

significativa sigue siendo la que corresponde a tener o no estudios de doctorado (con un castigo en nota de casi 0,8 puntos para quien los tiene).

CUADRO N° 8: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS POR CLASIFICACIÓN POLÍTICA

	Media	Mediana	Desviación
Estatista	3,38	3,50	0,75
Liberal de izquierda	2,50	2,50	1,13
Centro	2,35	2,50	0,94
Conservador	2,00	2,00	0,71
Libertario	2,32	2,50	1,25
Valor p	0,37	0,42	0,73

5. Conclusiones

Este trabajo realiza el ejercicio de evaluar cómo les iría a economistas si se vieses obligados a responder preguntas de economía como las que enfrentan los egresados de la enseñanza media que postulan para ingresar a las universidades. Para ello, se elaboró un cuestionario con preguntas provenientes de facsímiles de pruebas que utilizan los alumnos para prepararse para la PSU. Este cuestionario fue respondido por 67 economistas que asistieron al Encuentro Anual de Economistas 2004.

Este ejercicio demuestra que economistas de formación, muchos de ellos involucrados en la docencia e investigación académica, serían incapaces de aprobar este examen. Al comparar sus respuestas con las indicadas por las fuentes de las preguntas como las respuestas “correctas”, la nota promedio es de apenas 2,41 (sobre 7) y la mediana 2,5. No hay diferencias estadísticamente significativas en el (mal) desempeño entre hombres y mujeres o entre posturas políticas de los encuestados. A su vez, aquellas personas con estudios de doctorado tendrían una nota casi 0,8 puntos inferior que las personas con estudios de economía de magister o pregrado, pues la nota promedio de una persona con(sin) estudios de doctorado fue 1,8 (2,6).

La fuente del problema no se encuentra en la falta de conocimientos de economía por parte de los economistas consultados, sino en la calidad de las preguntas. Gran parte de las respuestas indicadas como correctas en las pautas son factualmente incorrectas. A su vez, las preguntas están típicamente mal formuladas y mal redactadas, no pueden ser respondidas con la información provista, o asumen o imponen relaciones causales que son, cuando menos, debatibles. Los encuestados consideraban que, en pro-

medio, una de cada dos preguntas estaba mal planteada, no podía ser respondida con la información entregada, o que ninguna de las alternativas ofrecidas era correcta.

Si la PSU utiliza preguntas como las de este cuestionario, su información no es útil para medir conocimientos de economía. De hecho, lo recomendable sería considerar como candidatos “interesantes” para ingresar a estudiar economía a aquellos que salieron mal en esta sección de la prueba.

Como las preguntas de la PSU no son públicas, no es posible saber si las preguntas de los facsímiles se asemejan a las preguntas que se hacen efectivamente en la prueba²². Dada la ponderación del componente de Historia y Ciencias Sociales (y dentro de él, las preguntas de economía), no es claro que haya efectos de primer orden en la selección de estudiantes por este problema. Lo que sería más preocupante es que el tipo de preguntas analizadas constituya una buena aproximación al tipo de contenidos y la calidad de la enseñanza en economía de los colegios²³. Si éste fuera el caso, adquieren mucha importancia iniciativas como las del Banco Central de Chile, con su programa “Economía para la Mayoría”, que ayuden a acercar la comprensión y estudio de la economía a la población²⁴.

REFERENCIAS

- Beyer, H. (2000): “Educación y Desigualdad de Ingresos: Una Nueva Mirada”. En *Estudios Públicos*, 77, 97-130.
- Caplan, B. (2002): “Systematically Biased Beliefs about Economics: Robust Evidence of Judgmental Anomalies from the Survey of Americans and Economists on the Economy”. En *The Economic Journal*, 112, 433-458.
- Domper, M. (2004): “¿Qué Aprenden de Economía Nuestros Hijos en el Colegio?”. *Serie Informe Económico* N° 150. Instituto Libertad y Desarrollo.
- Kirchgässner, G. (2005): “(Why) Are Economists Different?”. En *European Journal of Political Economy*, 21, 543-562.
- Ministerio de Educación (2004): *Estadísticas de la Educación 2003*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Tokman, A. (2004): “Educación y Crecimiento en Chile”. *Documento de Trabajo* N° 289, Banco Central de Chile.

²² Pese a que se encontraron problemas similares en el facsímil oficial del DEMRE para el año 2004.

²³ Conjetura razonable si se suma a la abundante evidencia respecto a la calidad de la educación en Chile (Tokman, 2004).

²⁴ Visitar <http://www.bcentral.cl/epm/>.

ANEXO A*

CUESTIONARIO PARA ECONOMISTAS

A partir de las siguientes preguntas escoja la alternativa literal que considere más correcta y responda en la HOJA DE RESPUESTAS que encontrará al principio de este set de hojas. En dicha hoja marque la alternativa seleccionada.

1. ¿Cuál(es) de los siguientes efectos de la globalización se ha(n) manifestado en la vida diaria de los chilenos y chilenas?

I. Instalación, en Chile, de una serie de cadenas alimenticias que han modificado las tradicionales costumbres de alimentación.

II. El acceso a las redes de información (Internet) ha facilitado el contacto con diversas fuentes de información.

III. Creación de nuevas exportaciones hacia mercados como Europa y Asia.

- | | |
|-------------|-------------|
| A. Solo III | D. II y III |
| B. I y II | E. Todas |
| C. I y III | |

2. ¿Cuáles de los siguientes cambios socioculturales son consecuencia del proceso de integración de la mujer al mundo laboral chileno, en los últimos años?

I. Un mayor desempleo masculino en las actividades productivas de tipo primario.

II. Cambios en la organización y funciones de la familia chilena.

III. Lento descenso de la natalidad.

IV. Un rol más protagónico del sistema educativo en la formación de las nuevas generaciones.

- | | |
|-------------|-----------------|
| A. I y II | D. III y IV |
| B. I y III | E. II, III y IV |
| C. II y III | |

3. ¿Qué factores son necesarios para que Chile supere la dependencia económica y la monoproducción?

I. Aumento del valor agregado de sus productos.

II. Estimulación a una creciente diversificación productiva.

* Todas las preguntas se transcriben como aparecen (sin corregir los problemas de redacción que muchas tienen).

- III. Aumento de su autonomía productiva.
- IV. Producción de sus propias fuentes de energía.

- A. I y II
- B. I y III
- C. II y III
- D. I, II y IV
- E. Todas

4. Algunos indicadores del subdesarrollo son:

- I. Baja tasa de ahorro.
- II. Bajo ingreso per cápita.
- III. Elevada tasa de desempleo.

- A. Sólo I
- B. Sólo II
- C. I y II
- D. II y III
- E. Todas

5. La internacionalización del capital lleva implícita la internacionalización de las crisis económicas, cuestión que no es exclusiva de los últimos treinta años, sino que proviene desde la crisis de 1929 hasta ahora. Esta relación entre la mundialización del capital y de las crisis del capitalismo se debe a:

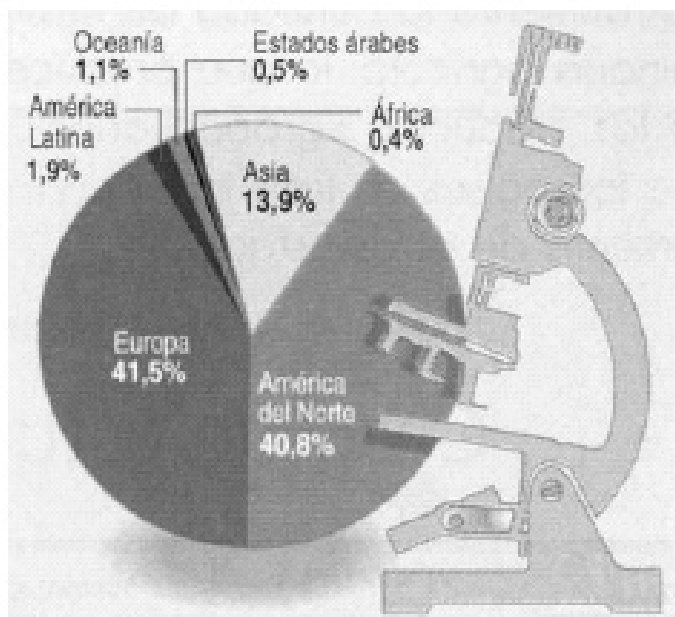
- I. La apertura de los mercados nacionales.
- II. La desregulación en materias financieras y aduaneras.
- III. La corrupción de los sistemas políticos.

- A. Sólo I
- B. Sólo II
- C. I y II
- D. II y III
- E. Todas

6. La incorporación de las innovaciones tecnológicas a los procesos productivos, operada desde la década de 1960, provocó aumento de los volúmenes de producción y los márgenes de ganancia de las empresas. ¿Qué otros cambios económicos trajo aparejada esta introducción de la tecnología en la producción?

- A. Aumentó el valor de la mano de obra, en general.
- B. Provocó una reconversión de la ocupación hacia el área de servicios.
- C. Hizo disminuir el volumen de la mano de obra calificada.
- D. Aumentaron los precios de los productos.
- E. Desincentivó la industrialización por lo caro de la tecnología.

7. Observe el siguiente gráfico sobre la distribución del gasto en investigación y desarrollo en el mundo y posteriormente analice las siguientes afirmaciones:



I. América Latina es la región que menos esfuerzo económico hace para el desarrollo científico y tecnológico.

II. América Latina es una región dependiente de tecnología europea y norteamericana.

III. Mayores grados de desarrollo científico podrían significar beneficios económicos a largo plazo.

- | | |
|------------|-------------|
| A. II | D. II y III |
| B. I y II | E. Todas |
| C. I y III | |

8. ¿Qué se entiende por bien suntuario?

- A. Bien básico que satisface necesidades de existencia.
- B. Necesidad de vivienda, vestuario y alimentación.
- C. Necesidad de carácter colectivo.
- D. Bien que se excede de las necesidades básicas.
- E. Bien que junto con otro satisfacen una necesidad.

9. La Revolución tecnológica desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, ha provocado importantes transformaciones sociales, especialmente en el mundo occidental. Entre estos cambios sociales se puede(n) considerar como correcto(s):

- I. La consolidación de la Burguesía como grupo privilegiado.
- II. El crecimiento en volumen y confort de la clase media.
- III. El surgimiento de nuevas formas de discriminación social.

- A. Sólo I
- B. Sólo II
- C. II y III
- D. I y II
- E. Todas

10. Entre los problemas o desafíos pendientes que ha planteado la globalización a la sociedad contemporánea, usted puede reconocer:

- I. Los problemas ambientales.
- II. El aumento de la pobreza.
- III. La discriminación étnica y de género.

- A. Sólo I
- B. Sólo II
- C. I y II
- D. II y III
- E. Todas

11. Entre los principales cambios sociales ocurridos, en el último cuarto del siglo XX, en los países de América Latina se puede(n) considerar:

- I. El aumento de las desigualdades socioeconómicas.
- II. La consolidación de los sectores populares como grupo de poder hegemónico.
- III. El colapso del empresariado comercial y financiero.

- A. Sólo I
- B. I y II
- C. I y III
- D. II y III
- E. Todas

12. Como característica de la economía de nuestro país, las regiones, para enfrentar los desafíos que supone la actual economía mundial han desarrollado una especialización económica. ¿Qué elementos han contribuido a la especialización económica de las regiones?

- I. El modelo económico neoliberal.
- II. Las características del medio natural que presenta la región.
- III. El aprovechamiento de las ventajas comparativas.

- A. Sólo I
- B. Sólo III
- C. I y II
- D. II y III
- E. Todas

13. En el contexto de la economía mundial, es importante que Chile logre fortalecer su economía otorgándole a sus productos un “mayor valor agregado”. Esto implica que:

- I. Los costos de producción disminuyan.
- II. Las materias primas sean manufacturadas.
- III. La mano de obra esté más calificada.

- A. Sólo I
- B. Sólo II
- C. I y II
- D. II y III
- E. Todas

14. La internacionalización de los procesos de producción es una de las claves económicas para entender la marcha del proceso de globalización. De las siguientes opciones, ¿cuál cree usted define mejor el paradigma de flexibilización laboral?

A. Consiste en que cada operario realiza una función específica en la producción.

B. Consiste en que el empresario puede contar con distintas opciones productivas (uso de tecnologías o mano de obra).

C. Consiste en la disminución de horas / hombre promedio de la jornada laboral.

D. Consiste en que cada operario realiza diferentes funciones en el proceso de producción.

E. Consiste en la supresión de trabas sindicales y salariales, para aumentar el empleo.

ANEXO B

RESPUESTAS INDICADAS COMO CORRECTAS

Pregunta	A	B	C	D	E	Pregunta	A	B	C	D	E
1		•				8				•	
2					•	9			•		
3					•	10					•
4					•	11	•				
5			•			12					•
6		•				13					•
7				•		14				•	

ANEXO C

FUENTES DE LAS PREGUNTAS

Las primeras tres preguntas se obtuvieron de Educarchile y las once restantes de “Alternativas Académicas” del diario *El Mercurio*. A continuación se precisa la fecha, número de pregunta escogida y la respuesta indicada como correcta.

Pregunta 1

Corresponde a la pregunta 4 del Módulo 1 del tema “Sistema Económico Nacional” que fue publicado en la semana del 27 de mayo al 2 de junio de 2004. La pregunta se encuentra en:

<http://www.educarchile.cl/ntg/psu/1608/article-81040.html>

Pregunta 2

Corresponde a la pregunta 4 del Módulo 4 del tema “Chile en el Mundo” que fue publicado en la semana del 26 de agosto al 1 de septiembre de 2004. La pregunta se encuentra en:

<http://www.educarchile.cl/ntg/psu/1608/article-91025.html>

Pregunta 3

Corresponde a la pregunta 6 del Módulo 4 del tema “Chile en el Mundo” que fue publicado en la semana del 26 de agosto al 1 de septiembre de 2004. La pregunta se encuentra en:

<http://www.educarchile.cl/ntg/psu/1608/article-91025.html>

Pregunta 4

Corresponde a la pregunta 18 del Facsímil 2 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 14 de mayo de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030514/facsimil/facsimil2sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030514/resultados/clavesfacs2sh.pdf

Pregunta 5

Corresponde a la pregunta 57 del Facsímil 2 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 14 de mayo de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030514/facsimil/facsimil2sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030514/resultados/clavesfacs2sh.pdf

Pregunta 6

Corresponde a la pregunta 59 del Facsímil 2 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 14 de mayo de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030514/facsimil/facsimil2sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030514/resultados/clavesfacs2sh.pdf

Pregunta 7

Corresponde a la pregunta 64 del Facsímil 3 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 21 de mayo de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030520/facsimil/facsimil3sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030520/resultados/clavesfacs3sh.pdf

Pregunta 8

Corresponde a la pregunta 20 del Facsímil 4 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 28 de mayo de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030528/facsimil/facsimil4sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030528/resultados/clavesfacs4sh.pdf

Pregunta 9

Corresponde a la pregunta 57 del Facsímil 4 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 28 de mayo de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030528/facsimil/facsimil4sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030528/resultados/clavesfacs4sh.pdf

Pregunta 10

Corresponde a la pregunta 58 del Facsímil 4 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 28 de mayo de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030528/facsimil/facsimil4sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030528/resultados/clavesfacs4sh.pdf

Pregunta 11

Corresponde a la pregunta 66 del Facsímil 4 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 28 de mayo de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030528/facsimil/facsimil4sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030528/resultados/clavesfacs4sh.pdf

Pregunta 12

Corresponde a la pregunta 20 del Facsímil 5 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 4 de junio de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030604/facsimil/facsimil5sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030604/resultados/clavesfacs5sh.pdf

Pregunta 13

Corresponde a la pregunta 21 del Facsímil 5 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 4 de junio de 2003. Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030604/facsimil/facsimil5sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030604/resultados/clavesfacs5sh.pdf

Pregunta 14

Corresponde a la pregunta 57 del Facsímil 5 de Historia y Ciencias Sociales publicado el 4 de junio de 2003.

Este facsímil se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030604/facsimil/facsimil5sh.pdf

La respuesta indicada como correcta se encuentra en:

http://alternativas.mercurio.cl/psu/ensayos/_portada/pdfs/20030604/resultados/clavesfacs5sh.pdf

ANEXO D**DEFINICIONES DE CATEGORÍAS POLÍTICAS**

Las definiciones que se presentan a continuación son una traducción de las que se proveen en *World's Smallest Political Quiz* y se encuentran disponibles (junto con la encuesta) en <http://www.theadvocates.org/quiz/quiz-pdf.pdf>

- *Estatista*: Quiere que el gobierno tenga un gran control sobre los individuos y la sociedad. Favorece la planificación central y a menudo duda de si la libertad de elección sea una opción práctica. Cuando la persona se encuentra cercana al par (0, 0) se suele denominar “socialista” al “autoritario de izquierda” y “fascista” al “autoritario de derecha”.
- *Liberal de izquierda*: Generalmente cree en la libertad de elección en materias personales, pero apoya procesos de planificación central en economía. Quiere que el gobierno ayude a los desaventajados en nombre de la justicia. Tolerancia la diversidad social pero no la económica (procura la “igualdad económica”).
- *Centro*: Favorece la intervención estatal selectiva y enfatiza lo que comúnmente describe como “soluciones prácticas” a los problemas. Tiende a tener una mente abierta en asuntos políticos. Suele creer que el gobierno sirve para moderar libertades excesivas.
- *Conservador*: Favorece la libertad de elección en materias económicas pero quiere estándares oficiales para asuntos personales. Tiende a apoyar al mercado, pero quiere que el gobierno defienda a la comunidad de lo que considera son amenazas a la moralidad y estructura tradicional de la familia.
- *Libertario*: Apoya fuertemente la libertad de elegir en materias personales y económicas. Cree que los únicos propósitos del gobierno debieran ser los de proteger a los ciudadanos de la violencia y la coerción. Valora la responsabilidad individual y tolera la diversidad económica y social. ☐

GÉNERO Y HUMANISMO

M. Alejandra Carrasco B.

En este artículo se presenta el surgimiento de las llamadas teorías de género y las consecuencias culturales que conlleva su aceptación social. A partir de un análisis fundamentado en la antropología filosófica, la autora discute los distintos sentidos en que se puede entender la palabra “natural” y su aplicación concreta al fenómeno de la homosexualidad. Asimismo, analiza las consecuencias de presentar la homosexualidad como modelo cultural, explicando que esa presentación es inconveniente debido a la influencia recíproca, o mutua referencialidad, que se da entre la identidad individual y las ideas prevalecientes en la comunidad a la que se pertenece. Sin condenar ni emitir juicios de valor respecto de las personas homosexuales, la autora argumenta las razones por las que la actual exaltación de la “transgresión” sexual puede tener efectos indeseables para nuestra sociedad, alejándola de esa cultura humanista que todos decimos querer construir.

ALEJANDRA CARRASCO. Doctora en Filosofía. Profesora en el Instituto de Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

El término “género” es uno de los más ambiguos y controvertidos del lenguaje contemporáneo, con un significado que no sólo varía en el tiempo sino que incluso puede cambiar radicalmente según quién lo utilice y en qué contexto. La disputa sobre su significado no es trivial, pues refleja las diversas visiones de mundo y de ser humano que coexisten en la actualidad e influye, consecuentemente, en la conformación de la sociedad presente y futura. De allí la importancia de entender el debate, la justificación de las distintas posturas y, más que nada, de intentar evaluar cuál se adecua más a lo que en la práctica entendemos que es ser un ser humano. La *verdad última y definitiva* sobre el tema tal vez no nos sea accesible, pero una cierta aproximación racional que nos ayude a clarificar, descartando lo inconsistente y lo implausible, sí puede contribuir a dar sentido. Y sobre todo, lo que es más importante, a tomar las decisiones correctas para avanzar en la configuración de la sociedad en la que realmente queremos vivir, una sociedad *humanista* que posibilite el mejor desarrollo del ser humano, el que lo haga más feliz. En este ensayo comenzaré dando una somera descripción del estado del debate y las nociones opuestas de “género” que se utilizan, para luego evaluar la plausibilidad de éstas y finalmente mostrar por qué, desde mi punto de vista, es tan relevante esta definición para la sociedad en su conjunto y para cada una de las personas que la integran.

A partir de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, organizada por las Naciones Unidas y realizada en Beijing en 1995, se explicitaron algunas de las versiones antagónicas en la interpretación del significado del “género”. En conferencias subsiguientes, conmemorando la de Beijing, se ha repetido el debate y en términos generales también las conclusiones. Entre estas últimas, la definición de “género” sería la de un concepto cultural que alude a la clasificación social en dos categorías: la masculina y la femenina. Es una construcción de significados donde se agrupan todos los aspectos psicológicos, sociales y culturales de la feminidad y masculinidad¹. Al nacer, la sociedad le asignaría a la persona un determinado género en base a la observación de los órganos genitales externos; sin embargo, a partir de elementos psicológicos, educativos o culturales concretos, las personas podrían posteriormente reasignar su “género” con vistas a una mejor calidad de vida.

Frente a esta interpretación del término, la contrapuesta enfatiza que el “género” se debe entender como cimentado en la identidad sexual bioló-

¹ Cfr. *Plataforma de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo*, Documento Oficial de las Naciones Unidas, Beijing, 1995.

gica: varón o mujer. De este modo pretende excluir las “interpretaciones sospechosas” basadas en opiniones que afirman que la identidad sexual puede adaptarse indefinidamente para poder satisfacer nuevos y distintos fines². Estas interpretaciones son “sospechosas” en cuanto, al introducir un nuevo término en el lenguaje (“género” en vez de “sexo”), aparentemente inocuo, se introduce con él un concepto que tiene luego consecuencias muy concretas para la sociedad. Un ejemplo que puede aclarar esta idea es el intento actual de reemplazar la “Declaración de Derechos Humanos” por “Declaración de Derechos de las Personas”. ¿Qué diferencia habría? Para algunos ninguna, pero para aquellos que definen “persona” como un organismo vivo con autoconciencia y racionalidad actual, la Declaración protegería a los miembros más vulnerables de la familia humana: dementes, embriones, comatosos, etc.³

La aprensión de los que se oponen a la definición de “género” dada por la ONU, se origina posiblemente en el temor a la excesiva influencia del estructuralismo o deconstructivismo francés en las definiciones de las Naciones Unidas. Lo que a primera vista parece sólo un matiz, en realidad encubre una radical diferencia en la visión de ser humano. Para el estructuralismo no existe la “naturaleza humana” ni hay ningún núcleo estable tras las propias actuaciones. Lo que se entendería por “género”, entonces, son relaciones entre sujetos constituidos socialmente en contextos específicos. Sólo hay un flujo variable con cambios en el tiempo, sin ninguna relación causal entre sexo, género y deseo. Judith Butler, feminista radical norteamericana que sostiene esta postura, afirma que “no hay identidad de género tras las expresiones de género”: el género es lo que se representa, lo que uno hace en tiempos concretos, no lo que uno “es”⁴. Desde esta visión extrema, creciente desde los 70 a la fecha, se ha dado forma a las llamadas *Queer theory* (Teoría de la transgresión) y la *Post-identity theory* (Teoría de la post-identidad) que veremos en un momento.

² Cfr. “Beijing: Declaraciones Oficiales de la Santa Sede”, 1996, pp. 132-135. En este tema concreto también se han opuesto países sudamericanos, islámicos y una gran cantidad de ONG de todo el mundo. Ver también la extensa obra de Mary Ann Glendon, PhD, profesora de la Facultad de Leyes de Harvard University.

³ El mejor ejemplo de este intento es Peter Singer. Ver, entre otros, *Ética Práctica*, 1993.

⁴ Sus dos obras más importantes, donde justifica esta tesis, son *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, 1990, y *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of ‘Sex’*, 1993.

I. Cuestión de antropologías

Las actuales teorías sobre el género tienen su origen (aunque no se identifican) en el feminismo. Este último tuvo su primera expresión política en 1848, cuando un grupo de mujeres norteamericanas lideradas por Elizabeth Cady Stanton proclamaron, en Seneca Falls, la Declaración de los Derechos de la Mujer. Su propósito explícito era el reconocimiento de la igual dignidad de la mujer y el varón, y la consecuente igual consideración jurídica de la mujer. La gran mayoría de los movimientos feministas que le siguieron, hasta avanzado el siglo XX, mantuvieron ese espíritu y se dedicaron a la defensa práctica de los derechos de la mujer y a la lucha por el mejoramiento de sus condiciones reales. Esto ahora ha cambiado. “La gran tragedia del nuevo feminismo americano —dice Martha Nussbaum criticando el feminismo radical de Judith Butler y Monica Wittig, entre otras— es la pérdida del compromiso público”⁵. El feminismo de Judith Butler, señala, es totalmente autorreferencial y, en ese sentido, “extremadamente norteamericano”.

¿Cómo se llegó a esta situación? Muy a grandes rasgos, la evolución de este movimiento ha pasado, desde la década de los 60, por tres etapas: el feminismo de la igualdad, el feminismo de la diferencia y el estructuralismo. El primero postula que todos los seres humanos son esencialmente iguales, pero que la cultura origina desigualdades entre los individuos. Aquí es clara la influencia de la filosofía de Rousseau, y aplicada al feminismo la obra paradigmática es *El Otro Sexo* de Simone de Beauvoir. Este “feminismo de la igualdad”, sin embargo, resultó perjudicial para la misma mujer. En primer término incentivó su “masculinización”, haciéndole perder u ocultar su peculiar modo de ser. En segundo lugar, la mujer se sobrecargó de responsabilidades, asumiendo no sólo las que tradicionalmente tenía sino también todas las del varón. De aquí su conocida “doble jornada laboral”, la asimetría en los deberes para con los hijos, las discriminaciones salariales debidas a la maternidad, etc.

A causa de esto el planteamiento feminista evolucionó en la década de los 70 a lo que se llamó “feminismo de la diferencia”. Al contrario de la postura anterior, ahora se defendía la idea de que la mujer era esencialmente distinta del varón: no había una única “esencia” humana, sino una esencia masculina y otra esencia femenina. Las diferencias ya no se consideraron accidentales, ni culturales, ni convencionales. La mujer sería radicalmente

⁵ Ésta es una de las principales tesis de su libro *Sex and Social Justice*, 1999; véase la Introducción.

distinta del varón, y su identidad vendría dada por naturaleza. Este feminismo, entonces, lo que hace es naturalizar la categoría mujer, volviendo a valorar las cualidades femeninas, la experiencia de la maternidad y las relaciones entre mujeres, pero al costo de una implausible redefinición de la especie⁶.

En todo caso, estas dos versiones del feminismo tienen algo en común: el esencialismo. Esto es “el reconocimiento de la existencia en los seres humanos de un estrato o componente de carácter natural y permanente, ajeno a la libertad individual y a su educación, en el que radica la diferenciación sexual (esencialismo de la diferencia) o en el que radica una indiferencia o igualdad más básica y fundamental (esencialismo de la igualdad)”⁷. Ambos se mueven entre los dos polos que han estado siempre presentes en la historia, lo andrógino y lo dual, y en este sentido no salen de los esquemas de pensamiento tradicionales.

La gran novedad de nuestro tiempo es la última evolución que ha tenido el feminismo, influida fuertemente por el estructuralismo francés, y que se ha llamado “feminismo radical”. Éste critica a los esencialistas por afirmar que las mujeres y los varones son grupos con características e intereses comunes, lo que en la historia ha llevado a una indeseable regulación y reificación de las relaciones de género, reforzando la visión binaria y perpetuando las estructuras de poder⁸. En definitiva, el feminismo radical rechaza la histórica hegemonía heterosexual de nuestra cultura, en la que sólo existen dos concepciones de género lícitas, que son además excluyentes y obligatorias.

El estructuralismo plantea, en breves palabras, que las diferencias entre los sexos son construidas cultural e históricamente y perpetuadas por la educación de roles de género. Lo que consideramos *natural*, por consiguiente, no es más que una construcción histórica de la sociedad, contingente y artificial. En particular nuestra convicción de la existencia de dos sexos naturales no sería más que la expresión de la dominación histórica de los varones; lo que se denomina “falocentrismo”. Los esencialismos, que definen a la mujer en relación al hombre (como igual o diferente) son variedades falocéntricas, son ideologías que refuerzan la estructura patriarcal de la sociedad. El estructuralismo, en cambio, llama a superar ese esquema, a

⁶ Como si hubiese una “especie humana femenina” y otra “especie humana masculina”, distintas entre sí, puesto que el calificativo “femenina” y “masculina” sería tan esencial como el de “humana”.

⁷ Nubiola, Jaime: “Esencialismo, Diferencia Sexual y Lenguaje”, 2000, p. 161.

⁸ Éste es el argumento que Judith Butler desarrolla extensamente en *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, convirtiendo a esta obra en uno de los paradigmas del feminismo radical.

reemplazar el aforismo freudiano de “la anatomía es destino” por el de “la legalidad (lo autoconstruido) es destino”. Y cabría añadir, destino provisorio.

El origen moderno del estructuralismo se encuentra en Foucault. Según él, la sexualidad es mucho más que un hecho de la naturaleza humana, el lugar del placer y el deseo. Es más bien un principio de explicación cuyos efectos se encuentran en todo ámbito de la vida, configurando nuestra capacidad de actuar y poniendo límites a lo que podemos pensar y hacer. Foucault, a diferencia de Freud, no cree que estas determinaciones sean inevitables. Por el contrario, las deconstruye. Y dice: “¿Verdaderamente necesitamos un sexo verdadero? Después de todo, ¿no es la realidad del cuerpo y la intensidad de los placeres lo único que importa?” Y también: “Dime qué deseas y te diré quién eres”⁹.

Ya desde los 70 las feministas norteamericanas y europeas hicieron suyas las tesis estructuralistas, que junto a los hallazgos antropológicos de Malinowsky y Margaret Mead¹⁰ les sirvieron para fundamentar la controvertida separación de sexo (sustrato biológico) y género (construcción cultural). Políticamente, a su vez, esta nueva teoría del género explicaba la injusta dominación masculina durante toda la historia, pues los varones habían impuesto siempre al género femenino roles subordinados, enmascarándolos con la etiqueta de “roles naturales”. Ahora, en cambio, tras la deconstrucción y la crítica cultural subsiguiente, se veía con claridad que el “género” no era otra cosa que una mera categoría social impuesta sobre un cuerpo sexuado.

Con todo, esta “liberación de la naturaleza” o de la biología (Judith Butler señala que el género y el deseo no siguen del sexo, sino que son flexibles y mudables), que es también una liberación de la esencia, como ya se vio, lleva a esta teoría a su punto de más difícil comprensión. Como nada se puede atribuir a la mujer o al varón de suyo, universalmente, pues sería esencialismo, no se puede decir que exista “la” mujer o “el” varón, sino sólo mujeres y varones particulares en contextos y situaciones particulares. Al desaparecer la esencia de la diferencia sexual, no desaparecen sólo sus estructuras de poder asociadas sino también el mismo binomio masculino/femenino. Los géneros así se abren, se vuelven volubles; no se predicán más de realidades permanentes, estables, sino de la actuación o representación contingente y en gran medida impredecible de un individuo; los

⁹ Citado por Glover, David y Kora Kaplan: *Genders*, 2000, p. xvi.

¹⁰ Cfr. Vicente Arregui, Jorge: “La Construcción del Género y del Sexo”, 1999, pp. 21-22.

opuestos se disuelven y las opciones —aparecidas ante una indiferenciación originaria— se multiplican al infinito. Según Judith Butler, el género es frágil, provisional, inestable; es la sumatoria de sus apariciones antes que la expresión de un núcleo permanente¹¹. El género se representa, es un discurso capaz de producir lo que significa, y en ese sentido nosotros mismos lo creamos, lo constituimos, disolviéndolo o reforzándolo.

Aquí es donde engarza el feminismo radical con la homosexualidad¹². Sin conexión con la biología y sin referentes de género, la homosexualidad y la heterosexualidad son cualitativamente lo mismo, simples variaciones, opciones, actuaciones contingentes de un sujeto sin esencia. La histórica hegemonía heterosexual no era más que otra dominación injusta disfrazada de “natural”, pues nada en la noción de género obliga a que sean sólo dos.

La lucha del movimiento homosexual, entonces, a partir de los 80, se funda en los mismos postulados estructuralistas que la del feminismo radical y se funde con éste. La idea central de la *Queer theory* (según se la denomina hoy) es que la identidad no es expresión de una esencia sino el efecto de nuestra actuación, y que el modo de romper la visión binaria de género es actuando transgresivamente, pues sólo parodiando las relaciones de poder existentes (dominación masculina y dominación heterosexual) se construirían nuevas ficciones sociales para reemplazar a las antiguas. Ejemplos de estas parodias pueden ser Michael Jackson y Boy George, figuras públicas cuyo “género” no se deja atrapar en la estructura binaria tradicional.

Esta teoría (*queer* en inglés puede significar tanto “persona homosexual”, como “raro” o “echar a perder”) pone al término “género” bajo la máxima presión, pues busca precisamente borrar la identidad de género. ¿Por qué una persona tendría que definirse, identificarse, con un género, con una orientación sexual? Como no hay esencia no puede haber identidad, y el “yo” se disuelve en un modo de ser episódico, un flujo de experiencias placenteras, de sensaciones intensas sin centro de organización. Es un intento de trascender absolutamente las categorías tradicionales de sexo y género, que se cristaliza, cuando es llevada al extremo, en la llamada *Post-identity theory*. Pero también podría ser, paradójicamente, un retorno en otro sentido al esencialismo de la igualdad. Me explico: en el fluir de algo debe siempre permanecer “algo” para poder decir que hay efectivamente un

¹¹ Cfr. Glover, D. y K. Kaplan: *Genders*, 2000, p. xxvi.

¹² Aunque por razones de espacio sólo me referiré a homosexualidad, subentenderé con ella otras categorías, como las de las personas bisexuales, transexuales, y todas aquellas variantes que pudiesen ir apareciendo.

cambio. Si no fuera así, lo que habría sería una constante destrucción y creación de un individuo distinto, imposible de identificar con el de ayer. Por ser eso un total contrasentido, se ha de suponer que hay algo, un mínimo, una fuente indiferenciada, la materia, cualquier cosa que sí sea estable. Y como es igual en todos, no sería más que otro modo del esencialismo de la igualdad¹³.

II. ¿Naturaleza o cultura?

Como se puede ver, la noción que se tenga de “género” dependerá directamente de la antropología que se sustente. La pregunta sobre qué es el hombre, entonces, es principal: ¿Es la naturaleza destino, como decía Freud? ¿Es la legalidad destino, como sostienen los estructuralistas? ¿Cómo se articulan naturaleza y cultura en el hombre? Cada respuesta originará una noción de “género” distinta, donde lo importante es evaluar tanto su consistencia interna como la consistencia de ésta con la respectiva noción de ser humano que se sostenga.

El estructuralismo, con su intento de superar los esencialismos, enfatiza hasta el extremo el rol de la cultura, de la propia libertad, en la configuración del género. Con esto, sin embargo, aunque sí pudiera trascender el falocentrismo o más en general el logocentrismo, queda igualmente atrapado en el esquema profundamente moderno de la disyunción entre naturaleza y cultura. El estructuralismo pretende la “liberación de la naturaleza” en favor de la autoconstrucción cultural. En este sentido, aunque pareciera haber una fractura entre su posición y la más propia del siglo XIX (indeterminismo y determinismo, respectivamente), hay una evidente continuidad.

Las posturas antropológicas más características del siglo XIX son el empirismo, en primer lugar, y luego el psicoanálisis de Freud. Ambos entienden por naturaleza la base psicobiofisiológica del ser humano, y subrayan su rol como determinante de la conducta. Como reacción a estas tendencias deterministas surge, a fines del mismo siglo, el existencialismo de Nietzsche, con diversas evoluciones durante el siglo XX, entre las que se encuentra Foucault y Derrida. El existencialismo se opone justamente al esencialismo, proponiendo que la esencia se construye en la existencia, en el tiempo. Es decir, no existe una esencia, una manera de ser, una plenitud como referente de desarrollo. Un “fin” hacia el que los seres vivos tienden.

De acuerdo con esta visión, “cada uno se hace a sí mismo” radicalmente. Esta postura subjetivista es típica del siglo XX, y es la que el filósofo

¹³ Cfr. Nubiola, J.: “Esencialismo, Diferencia Sexual y Lenguaje”, 2000, p. 161.

fo de la cultura Charles Taylor llama la del “sujeto que se autodefine”¹⁴. Esta comprensión del ser humano, según lo que aquí quiero defender, da una imagen tan implausible del hombre como la del naturalismo del siglo XIX, principalmente porque fracasa en el reconocimiento de ciertos rasgos cruciales de lo que ordinariamente entendemos por ser una persona humana. El naturalismo hacía caso omiso de nuestra libertad; el existencialismo y el estructuralismo prescinden de que nuestra libertad no es absoluta.

En concreto —como ya se ha dicho—, si no hay un principio fijo o una esencia, cuando opera algún cambio en el sujeto no es que el sujeto haya cambiado, sino que le han sustituido: hay ahora otro sujeto. Esta concepción contradice la común comprensión de persona como persistencia en el tiempo de un sujeto humano, y la reduce al efecto de normas de inteligibilidad socialmente instituidas y mantenidas. Se puede no ser sustancialista (Kant no lo era, por ejemplo), pero no se puede negar una mínima continuidad de la persona en el tiempo sin llegar a conclusiones completamente contraintuitivas, vale decir, sin oponerse de lleno al sentido con el cual vivimos nuestras vidas. Y es que si no hay un agente detrás o antes de las fuerzas sociales que “crean” el sí mismo, ¿qué es lo que recibe las influencias culturales? Si hasta el cuerpo es una construcción social, y la diferencia sexual es un invento de los ginecólogos¹⁵, ¿llego a ser una mosca si me interpreto como tal, me comporto como tal y los otros me reconocen como tal?

He llevado el argumento al absurdo, porque “Es demasiado simple decir que el cuerpo es exclusivamente *potencia*. Podríamos haber tenido cuerpos de pájaro o de dinosaurio o de león, pero no los tenemos; y esta realidad configura nuestras elecciones. La cultura puede moldear y modificar algunos aspectos de nuestra existencia corporal, pero no configura todos sus aspectos”, afirma Martha Nussbaum, en su libro *Sex and social justice*, criticando a Judith Butler. Y aquí exactamente pareciera estar la clave del problema. La disyuntiva naturaleza o cultura, propia de la Modernidad, que en sus cuatro siglos de existencia ha probado todas sus alternativas (aunque los estructuralistas se llamen a sí mismos postmodernos), es una disyuntiva falsa. Naturaleza y cultura no se oponen dialéctica-

¹⁴ Cfr. Taylor, Charles: *Hegel*, 1975, p. 6; y *Sources of the Self*, 1989, p. 20.

¹⁵ Cfr. “Gender as Performance: An Interview with Judith Butler”, 1993. Butler se opone a la idea de que las diferencias biológicas relacionadas con el sexo determinen la identidad, pues no sería más que una interpretación del cuerpo entre muchas otras posibles. Las personas podrían clasificarse en gordas o flacas, con o sin muelas del juicio, etc. La primacía de la descripción del cuerpo como sexuado sería una prueba más de la arbitraria matriz heterosexual en que estamos imbuidos (y engañados).

mente, salvo (y es el caso de estos autores) cuando se entiende reductivamente el concepto de naturaleza, cuando se la entiende como el hecho bruto, objetivo, empírico, absoluto, neutral. Hecho que, por lo demás, en cuanto tal, nos resulta del todo inaccesible.

Jorge Vicente Arregui propone una interpretación mucho más plausible de la relación entre naturaleza y cultura¹⁶. Afirma que, siguiendo el paradigma del conocimiento ilustrado, al sexo se lo identificó con “el mundo de la ciencia” (hechos brutos, observables y comprobables empíricamente) y al género con “el mundo de la vida” (categorías funcionales, contingentes). Pero esta dualidad es ficticia, pues sólo existe *un* mundo, el mundo en el que vivimos, el mundo que conocemos a través de nuestras interpretaciones. El ser humano, a diferencia del animal, se caracteriza por ser un animal que se autointerpreta; es decir, interpreta su ser y organiza su conducta desde esa interpretación. El “género”, entonces, es la interpretación cultural de qué es ser persona humana macho o hembra, es el modo en el que cualquier ser humano *se hace con* su pertenencia a uno de los dos sexos. El género es sexo interpretado, sexo humanizado. No existe ese abismo infranqueable entre “sexo” (naturaleza) y “género” (cultura); por el contrario, en la unidad del ser humano éstos necesariamente se coimplican.

Lo interesante de esta interpretación, que reemplaza la causalidad lineal ilustrada por un círculo hermenéutico, es que elimina ese “lecho rocoso biológico independiente de nuestras prácticas” (hecho bruto, “naturaleza” ilustrada) y hace también depender en cierta medida al sexo del género. Pues el sexo al que accedemos también es interpretación, creación cultural. Pero la gran diferencia de este planteamiento con el del feminismo radical (que a primera vista podría confundirse) es que aquí la cultura incluye la naturaleza y la naturaleza exige la cultura. No puede haber oposición ni competencia, pues en el “fenómeno humano” hay una referencialidad recíproca: el hombre es 100% natural y 100% cultural simultáneamente.

Para que lo anterior sea posible, sin embargo, se requiere otro concepto de naturaleza (no el sustrato neutro y mudo ilustrado), una naturaleza dinámica que se predique del “conjunto de tendencias y actividades que son propias o corresponden de suyo al ser que se califica como ‘natural’”. Tiene en sí mismo el principio de su movimiento y reposo, y tiende a algo que es su perfección¹⁷. Es decir, una naturaleza con sentido teleológico, definida por su compleción, por el fin al que tiende con el despliegue paula-

¹⁶ Cfr. Arregui, J. Vicente: “La Construcción del Género y del Sexo”, 1999, pp. 17-63.

¹⁷ Arregui, J. Vicente: “La Construcción del Género y del Sexo”, 1999, p. 51.

tino de sus potencialidades, y no por su “ahora” bruto¹⁸. Cuando definimos al hombre, por ejemplo, como “naturalmente social”, empleamos este concepto aristotélico de naturaleza. Del mismo modo se le tendría que definir como “naturalmente cultural”: “Dado el carácter abierto de la naturaleza humana —señala Arregui—, la naturaleza de la sexualidad en el hombre no se contrapone a su configuración cultural, sino que más bien la exige. También, en el plano de la existencia personal, es fundamental una verdadera autodeterminación (dentro de ciertos límites) de la sexualidad, que incluye tanto la autoselección de los estímulos que serán relevantes como la configuración de pautas de respuestas”¹⁹.

La cultura, entonces, es la continuación de la naturaleza. No es naturaleza pero tampoco se le opone. Es algo nuevo, no precontenido, un añadido humano a las cosas, pero no completamente ajeno a ellas, no reprimiéndolas sino potenciándolas. No tiene la realidad ni la consistencia de lo físico, pero sí posee un dinamismo y capacidad de desarrollo propios. También puede adquirir muchas variantes, como bien han intuido los estructuralistas. Sin embargo, y a pesar de ser artificial (no innata), la cultura no es arbitraria.

II.1. Autointerpretación y habitualismo: Identidad construida

¿La mujer nace o la mujer se hace? ¿Naturaleza o cultura? Según lo ya expuesto, ésta es una pregunta falaz, pues ambos términos se coimplican en el ser humano. La cuestión estriba ahora en entender cómo se conjugan de hecho, cómo interactúan en la conformación de la identidad humana. Hay dos temas, muy vinculados entre sí, que, aunque provienen de tradiciones filosóficas distintas, ayudan a comprender esta relación: los hábitos y la capacidad de autointerpretación constitutiva de la persona.

Siguiendo a Alejandro Vigo²⁰, se puede decir que en el análisis de la identidad personal se distinguen dos tipos de problemas: las cuestiones de constitución y las cuestiones de identificación y reidentificación. Las primeras son “las notas esenciales constitutivas descriptivas y normativas de las entidades llamadas personas y la condición de posibilidad de su continui-

¹⁸ La “teleología”, concepto griego, implica definir en función de la causa final. Por ejemplo, un capullo de rosa, aunque no esté completamente desarrollado, ya pertenece a la especie (naturaleza) “rosa”, y si no ve interrumpido por causas externas su desarrollo, llegará con el tiempo a ser una “rosa”.

¹⁹ Arregui, J. Vicente: “La Construcción del Género y del Sexo”, p. 38.

²⁰ Cfr. Vigo, Alejandro: “Persona, Hábito y Tiempo. Constitución de la Identidad Personal”, 1993, pp. 271-287.

dad en el tiempo”; aquello que nos permite reconocer a ciertos individuos como miembros de la especie humana y no como moscas o abedules. Las cuestiones de identificación y reidentificación, en tanto, son “los criterios básicos para distinguir individuos de la clase de personas entre sí, y reidentificarlos en contextos diferentes”, es decir, saber que la mujer que hace 30 años me tomaba la mano para cruzar la calle es mi misma madre, aunque mucho haya cambiado, y la misma la mujer que entra ahora intempestivamente a casa.

Las cuestiones de constitución vienen dadas, y podrían llamarse “identidad específica”. Las cuestiones de identificación y reidentificación, en cambio, son producto de nuestra praxis, son *a posteriori*, contingentes y empíricas. Esta identidad singular o identidad práctica es sin lugar a dudas construida, no viene dada, pero no es por ello menos esencial al “yo” que la identidad específica. A través de su praxis, el “yo” se constituye “ontológicamente como portador de determinadas disposiciones habituales que dan consistencia a su carácter y a su ser personal individual”²¹. Esta autoconfiguración disposicional, entonces, constituye esencialmente a cada persona como ésta y no otra, como un yo particular y único, y la constituye tan íntimamente que se le denomina su “segunda naturaleza”, pues ya no sólo se actúa según ella, sino que incluso se desea según ella.

¿Cómo sucede esto? Vigo, siguiendo a Aristóteles, afirma que los hábitos son categorialmente estructuras de potencialidad activa determinada. Es decir, los hábitos no son innatos, no son dados por naturaleza, pero tampoco son “contra la naturaleza”, pues nuestra “identidad específica” contiene en sí su potencia. Ahora bien, los hábitos se conforman internalizando estándares valorativos de modo tal que producen una profunda identificación del ser del sujeto con estos modelos, devienen parte de su núcleo personal íntimo. Los hábitos, entonces, retienen activamente nuestra actividad pasada. Originalmente los podemos formar; pero una vez formados son difíciles de modificar. Y por ello son tan relevantes, pues “preforman” la praxis futura. Entonces, en este sentido, sí somos producto de nuestras decisiones. Los hábitos son “artificiales” (no son innatos) pero no totalmente arbitrarios, pues tienen su raíz en el tipo de ser que soy (identidad específica): por más que quisiera, yo —ser humano— no podría adquirir el hábito de volar.

Otro modo, complementario, de tratar este tema es entender al ser humano como un animal que se autointerpreta. Charles Taylor, quien entre

²¹ Vigo, A.: “Persona, Hábito y Tiempo. Constitución de la Identidad Personal”, 1993, p. 277.

muchos otros ha desarrollado ampliamente este tema²², afirma que nuestra comprensión de nosotros mismos es en parte constitutiva de lo que somos. Esto sucede porque nosotros, para conocer, “articulamos nuestra experiencia según lo que somos”. Vale decir, interpretamos, damos sentido a una cierta realidad, contamos historias verosímiles, para entenderla mejor a ella y entendernos a nosotros mismos. Estas articulaciones, entonces, constituyen nuestra experiencia; y lo hacen de modo tal que la descripción de los objetos que en ella aparecen (y de uno mismo entre ellos) no es ni totalmente independiente (objetiva, neutral, absoluta) ni tampoco totalmente arbitraria, pues yo articulo y evalúo en función de algo que “ya soy” (un ser humano de una determinada cultura, con un cierto lenguaje, etc.).

Esto se entiende mejor desde la caracterización de “persona” que hace Taylor. Más allá de los rasgos resaltados habitualmente en la época moderna (conciencia, capacidad estratégica, etc.), el filósofo canadiense afirma que la distinción crucial entre una persona y una no-persona es que a la persona “las cosas le importan”²³, a la persona —siguiendo a Heidegger— *le va su ser*. Las preocupaciones de un ser personal son cualitativamente distintas a las de otros seres conscientes, pues son las que aparecen en el espacio abierto que él denomina “discriminaciones cualitativas o discriminaciones en sentido fuerte”. Las cosas “le significan” de un modo especial²⁴.

Los seres humanos, como todo animal, sentimos emociones frente a los estímulos del ambiente. Estas emociones las articulamos, las juzgamos, tanto de acuerdo con nuestras condiciones subjetivas (quienes somos, creencias, hábitos, disposiciones) como de acuerdo con lo que la cosa es. La emoción, entonces, es la que me conecta con la realidad, aunque con la realidad ya interpretada, ya articulada, según lo que es significativo para mí como ser humano. De este modo, la emoción articulada es la que me abre al dominio de lo que es el bien humano.

Lo que es significativo, por tanto, no depende sólo de la emoción, sino de la explicación que yo me doy; explicación que se realiza a la luz de un horizonte de inteligibilidad, o de lo que Taylor llama, siguiendo entre otros a Gadamer, un “marco de referencia”. Éste es el que está constituido

²² Ver, por ejemplo, su ensayo “Self-Interpreting Animals”, 1985, pp. 45-76.

²³ Cfr. Taylor, Ch.: “The Concept of Person”, 1985, pp. 97-114.

²⁴ Taylor, profundizando en la ya canónica distinción que hace Harry Frankfurt entre los deseos de primer orden y los de segundo orden (“desear desear” algo y no otra cosa, lo que sería una característica exclusiva del ser humano), distingue entre estos últimos los “deseos en sentido débil” y los “deseos en sentido fuerte”. Los primeros se refieren a aspectos estratégicos o de conveniencia; los segundos, a distinciones cualitativas, habitualmente morales.

por mis “discriminaciones en sentido fuerte”: las personas podemos evaluar nuestros deseos y discriminar entre ellos cuál es más intenso o más eficiente para un fin particular (discriminaciones en sentido débil); pero también podemos (y lo hacemos permanentemente) evaluarlos de otro modo, evaluarlos en relación a una unidad de sentido, a qué *modo de vida* pertenecen o a qué *tipo de persona* quiero ser. Desde esta perspectiva, los deseos son más nobles o más bajos, más o menos valiosos, etc. La diferencia entre ellos no es si son más o menos deseados, sino si son más o menos deseables para mí: su diferencia es cualitativa, e implica el reconocimiento de que hay cosas valiosas independientemente de mi voluntad. Cuando sentimos que debemos condenar un acto a pesar de nuestra motivación por él (por ejemplo, matar a mi jefe o pegarle a mi esposa), reconocemos que existe otro bien que se debe considerar superior por sí mismo, y no por la intensidad de nuestras motivaciones.

El conjunto de estas discriminaciones cualitativas conforman el horizonte significativo (no temático por cierto) en el que vivimos nuestras vidas y donde éstas adquieren y encuentran sentido. Dicho de otro modo, este horizonte de distinciones cualitativas, o si se prefiere morales, es el marco de referencia dentro del cual nuestra identidad es definida, pues ella se orienta según lo que nos resulta significativo, “lo que nos importa”. La moralidad entonces, lo que yo interprete como significativo o valioso, es constitutivo esencial de la identidad humana, de mi “yo”.

Pero lo interesante en la postura de Taylor es que estas articulaciones de la experiencia, donde resaltan los bienes humanos, no son arbitrarias, no son subjetivistas ni voluntaristas. Las articulaciones son más o menos adecuadas, más o menos verdaderas, más o menos “dadoras de sentido” a la experiencia. Y también pueden estar completamente equivocadas. Por ello es que siempre están abiertas a la re-evaluación, a la competencia de versiones y a la rearticulación. El asunto queda claro comparando dos éticas modernas opuestas: el empirismo, que considera “bueno” el deseo más deseado (Hume); y la teoría de la elección radical, que considera “bueno” lo que yo desde una indiferencia originaria califique arbitrariamente como bueno (Sartre). Taylor rechaza ambas éticas, y afirma que cuando “elegimos valores” lo que hacemos es tomar por verdaderas las razones que justifican a unos y no a otros, y sólo en ese sentido los elegimos. Es una elección fundada, un juicio acerca del valor de la realidad (no de la intensidad de mis deseos). El sentido, entonces, lo valioso y lo significativo, no lo “inventamos” en nuestras articulaciones, sino que lo “descubrimos”.

Para terminar ya este apartado, cuyo fin es defender que aunque en gran medida autoconstruimos nuestra identidad no lo hacemos desde la

nada, hay que decir que el hecho de que nuestra libertad esté limitada o situada (por la identidad específica, por el tipo de ser que yo soy y el consecuente valor de la realidad para mí, por mi cultura y las articulaciones propias de ella, etc.) no la hace menos libre. Al contrario. La libertad absoluta, la supuesta libertad del sujeto que se autodefine moderno, la de la ética de la elección radical, termina autoaniquilándose, pues si no hay nada que la incline a elegir entre una opción u otra, las opciones se vuelven triviales y su “autoelección”, nihilismo. Somos seres autónomos en cuanto somos seres capaces de discernir o discriminar autónomamente entre los valores que a través de nuestras articulaciones nos presenta la realidad. Somos autónomos en cuanto realizamos esas articulaciones o interpretaciones (más o menos temáticamente) y elegimos entre ellas la que nos parezca más verosímil, con mayor sentido. Pero no inventamos los valores ni la verosimilitud. Ése es el límite de nuestra autonomía, aunque es también su condición de posibilidad.

Entonces, sí es cierto que construimos o decidimos nuestra identidad con los hábitos que desarrollamos y las autointerpretaciones, pero sólo lo hacemos hasta cierto punto (los hábitos son una “segunda naturaleza”, pero hay una “primera naturaleza”; y las autointerpretaciones dependerán del tipo de ser que yo soy). Más de ello sería la autoaniquilación. Artificial, sí, pero no arbitrario, pues incluso la identidad autoconstruida requiere de cierta consistencia que no cualquier versión le puede dar.

II.2. Ética: Mejores y peores modos de vida

Existirían, por consiguiente, versiones viables y versiones inviables para el ser humano. El sujeto que se autodefine totalmente, que se crea de la nada, y el sujeto totalmente determinado por sus condiciones biofísicas son inviables, la experiencia misma los refuta. Pero hay muchas versiones viables junto a éstas, versiones que darán más o menos sentido, que serán más o menos consistentes, más o menos significativas. En este apartado postularé que las mejores versiones son, en relación al ser humano, las mejores moralmente: las versiones éticamente superiores que dan, a su vez, la mayor plenitud al ser humano.

De acuerdo con lo ya expuesto, es central en la definición de persona el que las cosas le importan, “le van” de un modo peculiar, “le van” moralmente. Al hablar de moral o ética se habla de lo que se considera valioso, de aquello en virtud de lo que definimos nuestra identidad y orientamos nuestra vida, y no de un conjunto extrínseco de reglas ajenas e

impuestas como desgraciada y equivocadamente se entiende muchas veces. La persona, entonces, no es sólo actuación, sino, radicalmente, orientación en un espacio moral. Asimismo, también se dijo que a través de las emociones somos capaces de darnos cuenta de cuál es el bien para nosotros en tanto sujetos humanos. Pero esto no es a través de la espontaneidad afectiva ni del primitivismo emotivo, sino de las emociones articuladas, es decir, interpretadas e integradas en nuestro núcleo íntimo por medio de creencias y hábitos²⁵. En consecuencia, el primitivismo afectivo, el simple “yo lo siento así”, no es necesariamente la “mejor versión”. Podría serlo si las articulaciones fueran las más adecuadas y verosímiles, pero de eso no hay garantía posible. Entonces, es más seguro que nuestra “mejor versión” sea la guiada por las más desinteresadas razón y voluntad que por los siempre demasiado involucrados afectos o tendencias sensibles.

De aquí se entiende que la filosofía realista postule que no es la “naturaleza sin más” el criterio de moralidad. No es moralmente correcto para un ser humano lo que, simplemente, es conforme a naturaleza (en general), sino, específicamente, lo que es conforme a naturaleza “en tanto conocida y analizada por el hombre, es decir, en la medida en que se refiere a objetos que están en conformidad con la recta razón que basa su discernimiento en la naturaleza”²⁶. No es la naturaleza sino la razón que conoce la naturaleza la que impone deberes; la inmoralidad (salvo en casos “contranatura”, que es contra nuestra misma naturaleza animal) no es lo que en general contraviene la naturaleza sino lo que se opone a la recta razón²⁷. De hecho, la mera naturaleza biológica no impone deberes ni reglas morales; la razón es la única que puede hacerlo. El mundo animal, irracional, no es un mundo moral; aunque, cabe resaltar, sí puede hablarse de conductas desviadas, conductas que no obedecen al normal modo de ser de los individuos de la especie. Un perro que se quite la vida, un caballo que coma carne, un conejo que intente tener relaciones sexuales con un gato, se definirían como conductas desviadas. Cualquiera de éstas se explicaría por alguna alteración fisiológica, pero no, obviamente, por la libertad de elección del animal.

²⁵ Las creencias y fundamentalmente los hábitos, como se puede inferir, explican preclaramente por qué pueden existir distintas versiones acerca de lo bueno para el ser humano entre los mismos seres humanos. Por ejemplo, una persona habituada al exceso de bebida tenderá, por su vicio, a no considerar la intemperancia como un mal para el ser humano.

²⁶ Elders, Leo J.: *Hombre, Naturaleza y Cultura*, 1998, p. 32.

²⁷ Esta distinción es fundamental, pues hay quienes podrían argüir que la transfusión de sangre, por ejemplo, o el trasplante de hígado, son acciones no conformes a la naturaleza y, en consecuencia, inmorales. El realismo filosófico, en cambio, no lo consideraría así.

Retomando así las dos definiciones de naturaleza que coexisten en nuestra cultura, la noción ilustrada de “lo que es actualmente, la naturaleza bruta” y la noción clásica de “naturaleza como compleción o fin del individuo”, se siguen dos diversos conceptos de la *normalidad*. De acuerdo con la noción ilustrada, lo *normal* es lo más común, lo estadísticamente superior. Si todos los perros se suicidaran el día de mañana, se calificaría de *normal* la tendencia al suicidio de los perros. De acuerdo con la noción clásica, en cambio, la de naturaleza como fin, lo *normal* es lo que inclina a la autorrealización, compleción o perfección del ser de que se trate. Por ejemplo, lo *normal* de una bellota es convertirse en roble, aunque sólo una ínfima cantidad de bellotas lo consiga.

Cuando se habla de conductas desviadas en las ciencias naturales, entonces se usa el concepto clásico de naturaleza. ¿Y en el hombre? Si se usa el mismo criterio, hay que reconocer que también han de existir estas conductas desviadas. La homosexualidad, por ejemplo. Es desviada desde el criterio ilustrado de naturaleza (estadísticamente minoritario) y lo es también desde el criterio clásico de naturaleza (no lleva al ser humano al menos a uno de sus fines naturales, que sería como todo animal el de la reproducción), por lo que su presencia universal (en todas las culturas, aunque marginalmente) no es argumento para legitimarla.

Pero ¿qué es verdaderamente lo *normal* en el hombre? ¿Qué es lo *natural*? Si sostenemos la visión teleológica de naturaleza, lo *natural* es lo *mejor*, no lo *común*; y es también lo *moralmente más correcto*. Esta perspectiva entiende que la ética es el fortalecimiento de las tendencias del ser humano, de que entre las múltiples tendencias es posible discriminar cualitativamente y desarrollar las que apuntan a lo que nos parece más valioso, es decir, las tendencias que nos inclinan a nuestro *telos*, a nuestra autorrealización.

Ahora bien, y éste es el punto fundamental, las culturas, las articulaciones comunes que nutren y se nutren de las articulaciones individuales sobre lo que es el ser humano y su vida, como ya veremos, también son susceptibles de calificación ética: pueden ser mejores o peores, pueden favorecer o no la autorrealización del ser humano, acercarse o alejarse de lo más valioso. De hecho, las mismas Naciones Unidas en su definición de sexualidad y género afirman que son estructuras sociales que pueden ser transformadas “en virtud de una *mejor* calidad de vida”. Es decir, admiten lo mejor y lo peor, las articulaciones más o menos plenificadoras.

Por ejemplo, el sadomasoquismo existe, pero ¿es bueno? ¿Es tan buena una relación sadomasoquista como una relación no sadomasoquista? No se viola el derecho de nadie, pues se presume que las dos partes de la

relación consienten en ese vínculo; y también se presupone que ambas “desean” eso, incluso muy intensamente. ¿Por qué razón, entonces, nos cuesta admitir que una relación sadomasoquista es cualitativamente igual a cualquier relación sexual? ¿Sólo porque culturalmente se la infravalora, o es que tal vez percibimos, mediante una discriminación cualitativa, que hay algún bien superior, más valioso, que está siendo sobrepasado por otro inferior, aunque no seamos capaces de formularlo temáticamente? Esta última hipótesis parece ser más plausible.

Aplicando finalmente estos conceptos al debate actual sobre la teoría del género, cabe preguntarse por qué el feminismo radical, fundamentado en el estructuralismo, puede llamar a resistir la estructura social del género a través de representaciones paródicas y subversivas (*Queer theory*), si al final de cuentas cree que todo es igual, todo es mera “estructura social”. ¿Por qué habría que oponerse a unas y no a otras? ¿Por qué no oponerse, por ejemplo, a la estructura social de la justicia; a la de la igualdad ante la ley o a la no discriminación de los negros por su color de piel? Si no hay diferencias cualitativas entre las diversas creaciones culturales, todo es igualmente lícito, incluso la discriminación de las mujeres o de las personas homosexuales. Obviamente esta posición no se sostiene. Sin “ética” (mejores y peores modos de ser) no es posible dar una imagen plausible del ser humano y la sociedad.

II.3. Esencia y estereotipo: Ethos femenino y masculino

Probablemente una de las causas por las que el antiesencialismo ha penetrado tan fuertemente en nuestra cultura es la confusión habitual entre esencia (o naturaleza: aquello que hace que la cosa sea lo que es) y estereotipo²⁸. El último es convencional y alude a cómo se identifica un individuo en una determinada comunidad lingüística; la esencia, en cambio, es universal y no inmediatamente accesible a nuestro horizonte cognoscitivo. Si no distinguiéramos entre estos conceptos, y un individuo de una clase no cayera bajo el estereotipo de esa clase (como un tigre albino, por ejemplo, que no corresponde al “felino con rayas”), caeríamos en una pseudocontradicción lógica que sólo se resolvería diciendo que ese tigre albino no es verdaderamente tigre o que la “esencia” de tigre no existe (no existe la “especie tigre”), que sólo hay particulares y ningún universal. La dificultad del tema estriba en que, dado nuestro horizonte cognoscitivo, sólo accede-

²⁸ Distinción que hace J. Nubiola, siguiendo a Hilary Putnam, en “Esencialismo, Diferencia Sexual y Lenguaje”, 2000, p. 170.

mos a las esencias a través de los estereotipos, de suerte que nos toca la ardua (y muchas veces imposible) misión de discernir qué es convencional y qué es esencial en nuestras definiciones, habiendo no pocas oportunidades en que lo convencional está tan arraigado en nuestras creencias, que lo confundimos y nuestro mismo sentido común nos presiona para clasificarlo como *natural*, esencial, acto que hace que la cosa sea lo que es.

En la cuestión del género este problema ha sido crucial. ¿Existe un *ethos*, un modo de ser persona, femenino y masculino, que no sea mera convención? ¿Hay alguna diferencia esencial en el modo de estar en el mundo del hombre y la mujer, o efectivamente es todo adquirido, aprendido según los cánones de la oculta hegemonía masculina-heterosexual de la sociedad? Y si hubiera esta diferencia entre el *ethos* masculino y el femenino, ¿cómo se entienden los *ethos* homosexual, transexual y bisexual, los otros tres géneros que intentan legitimar?

Responder esta pregunta, intentando separar lo meramente convencional y arbitrario de lo que pudiera ser cultural pero no arbitrario, requiere retomar los conceptos expuestos en los apartados precedentes. En primer término, todos los seres humanos poseemos una identidad específica, que nos hace ser seres humanos y no otro tipo de ser (vegetal, mineral, animal irracional...). Esta identidad es universal, y basta para justificar la igual dignidad y por tanto igual consideración jurídica de todas las personas, sean éstas mujeres, hombres, homosexuales, negras, chinas, educadas o analfabetas, gordas o flacas. Sobre esta identidad específica, o más bien en ella y a partir de ella, cada individuo construye su identidad práctica-personal. Esta identidad puede calificarse de “artificial” en cuanto no es innata sino adquirida (más o menos conscientemente) en la propia experiencia vital. Pero el hecho de que sea “artificial” no la convierte en “arbitraria”. Y éste parece ser el meollo del asunto.

La identidad personal puede realizarse de indefinidas maneras, pero siempre dentro de ciertos márgenes o límites que la persona no puede, en muchos casos, o no debe, en otros, sobrepasar, sin un costo inmenso de degradación personal y alienación. En primer lugar, la misma identidad específica nos impone límites: yo, ser humano, no puedo volar por mis propios medios ni puedo desarrollar mi existencia bajo el agua sin ayuda técnica, por más que así lo desee. Eso me está vedado. Además, dada también mi identidad específica, yo tendré un cuerpo (o, más precisamente, seré un ser corpóreo) que, salvo en caso de raras enfermedades, será el cuerpo de un hombre o el de una mujer. El cuerpo no es sólo la figura externa, implica también —salvo raras enfermedades— un genotipo, unos ciertos caracteres

secundarios y un metabolismo (tiempos de maduración, tendencias de concentración de hormonas, etc.) concretos.

Estos dos límites o márgenes externos (ser un ser humano y ser un cuerpo masculino o femenino) son obvios y se relacionan con el *ethos* de cada individuo. Pero hay un tercer límite para la propia autointerpretación y consiguiente autoconstitución del yo: la cultura, las articulaciones de sentido que se “ofrecen” en ella y hacemos propias por medio del lenguaje, la educación, la imitación, la reacción y las prácticas sociales significativas. Por ejemplo, nuestra cultura no comprende el rito de la antigua cultura china de atrofiar los pies de las mujeres. Ese rito o costumbre para nosotros carece de sentido, está desarticulado, y sería muy extraño que un padre chileno obligara a su hija pequeña a fajar permanentemente sus pies y ponerse zapatos chinos (lo calificaríamos sin duda de psicópata).

No obstante, la cultura está “viva”, y a diferencia de los dos límites anteriores para nuestra autoconstitución, ésta va cambiando según la vayamos cambiando, pues se relaciona con los individuos con una causalidad circular. Y no es monolítica, obviamente. Sus límites son bastante amplios, y dentro del espectro de lo “sensato” (lo que tiene algún sentido para algunos, pues no todos encontramos igual sentido en lo mismo) se discrimina. Esa discriminación es la ética. Hay alternativas más y menos éticas *para mí* según lo que *yo* considere valioso, y otras más o menos éticas *para la cultura* según lo que en ella se considere valioso, pues ésta no sólo “ofrece” articulaciones como un supermercado, sino que contiene o sintetiza también las valoraciones de nuestras articulaciones privadas. Por ejemplo: la educación superior femenina fue una opción inarticulada por siglos, no era culturalmente viable, no había leyes que la permitiesen ni inquietud por realizarlas. Con el tiempo se articuló, y hoy se considera tan bueno que la mujer como el varón accedan a la educación superior. Las relaciones sexuales prematrimoniales: siempre han sido una posibilidad biológica, pero hasta hace pocas décadas en Chile era una opción culturalmente mal evaluada. No estaba desarticulada pero no se tenía por “buena”. Actualmente esa calificación cultural ha ido desapareciendo²⁹.

Reconociendo entonces estos tres límites a la autoconstitución del propio *ethos* (especie, cuerpo y cultura), podemos ya ver su aplicación al

²⁹ Las evaluaciones culturales influyen y son influidas por las evaluaciones personales. Ambas son susceptibles de juicios éticos. Existen articulaciones mejores y peores, y claramente no hay un progreso lineal en la evolución de la cultura ni de las personas. Es decir, se podría —por la adquisición de hábitos viciosos, por ejemplo— pasar de una mejor articulación a otra peor. La “corrupción” de instituciones o personas que alguna vez fueron paradigma de probidad es una muestra patente de este hecho.

tema del género. En términos generales las culturas históricas han validado dos géneros: el femenino y el masculino, que también en términos generales correspondían a las personas-mujeres y a las personas-hombres, respectivamente. Siempre ha habido personas homosexuales, pero siempre han sido también un fenómeno marginal que se entendía como una desviación particular y no como otra articulación cultural valorada y “ofrecida” como una opción igualmente valiosa³⁰. En la actualidad, las feministas radicales y los teóricos del género han introducido la discusión sobre los cinco géneros, es decir, buscan que culturalmente tengan sentido, consistencia, sean igualmente considerados los géneros masculino, femenino, homosexual, bisexual y transexual. Culturalmente esto puede suceder, sin duda (los límites que impone la cultura para las articulaciones no son tan inflexibles, como serían los de la identidad específica). La pregunta es, ¿es bueno? ¿Es mejor una cultura que valide por igual estos cinco géneros, u otra que mantenga como la opción más valiosa la de la heterosexualidad? La ética, que es la encargada de discriminar la valía entre las articulaciones culturalmente posibles, es entonces la llamada a aclarar este debate.

El segundo de los “límites” para la autointerpretación y autoconstitución de la identidad práctica enunciados más arriba era el cuerpo. Primero habría que establecer hasta qué punto el cuerpo influye en la propia identidad, en el propio *ethos*. En lugar de perdernos en la infinidad de estudios de detalles fisiológicos que hay actualmente disponibles, baste aquí recurrir a la experiencia ordinaria. Millán Puelles afirma que “las diferencias de sexo no son puras y simples diferencias somáticas o fisiológicas. El sexo es una realidad psicosomática e incluso espiritual. Espiritual por repercusión, porque permite inflexionar versiones o ediciones distintas de esa integridad que es la persona humana, como realidad espiritual, y corporal también, por supuesto”³¹. En otras palabras, como todo lo somático es espiritual y todo lo espiritual es somático en el ser humano, como no hay una dualidad cuerpo-espíritu sino una única persona que integra estas dimensiones de modo indiscernible (yo soy mi cuerpo; yo soy mi espíritu; me identifico con ambos porque yo soy una única persona), cómo sean mi cuerpo y fisiología afecta

³⁰ Es habitual poner el ejemplo de los filósofos griegos para justificar las conductas homosexuales. Esto implica cierto desconocimiento del tema. Si bien es cierto que ciertos maestros tenían relaciones con sus discípulos *imberbes*, generalmente como pago por sus enseñanzas, no hay que olvidar el desprecio a la mujer que había entonces. Y en última instancia, estos mismos filósofos griegos justificaban la esclavitud y la exposición de niños. Sus costumbres, por tanto, no tienen por qué ser parámetro de moralidad.

³¹ Millán Puelles, Antonio: “La Libertad y el Ser de la Mujer”, 1976, pp. 193-194.

mi psique, y mediatamente todo mi ser. En virtud de las diferencias irrebatibles en los distintos niveles de la fisiología (somático, gonadal, fenotípico, etc.) la mujer “se viviría a sí misma” de un modo distinto al varón, por lo que psicológicamente sería, en cierto sentido, distinta al varón. Y esto empaparía también lo espiritual. De este modo, se podría postular que el psiquismo femenino y el masculino tienen ciertas características que son diferencias *naturales*, no meramente histórico-culturales o sociológicas, que constituirían su *ethos* particular³².

Sin embargo, y para no caer en el reduccionismo opuesto al de la “Queer theory” de creer que podemos autointerpretarnos sin ningún límite, hay que afirmar que estas dimensiones “espirituales” o psíquicas de la modalización sexual de las personas se articulan también con la propia configuración de la subjetividad. Existen condiciones naturales para la diferencia de géneros, “pero tal vivencia es siempre personal y biográfica, y adopta distintas modulaciones individuales más que rígidos estereotipos de género”³³. En particular, cabe rechazar la división de capacidades y de virtudes, algunas como femeninas y otras como masculinas. Todos los seres humanos tenemos la capacidad de desarrollar todas las virtudes, aunque éstas puedan cristalizarse de un modo en cierto sentido distinto en el varón y en la mujer, cada uno según su peculiar manera de hacer y de vivirse a sí mismo.

De aquí que si retomamos la anterior distinción entre naturaleza y cultura (cultura como continuación de la naturaleza, naturaleza como transida de significados que a la cultura le toca desvelar), que es la única interpretación consistente con la idea del ser humano como una *unidad*, que es como realmente nos vivimos, podemos comprender que no existe “un género cultural que pueda fundarse o no en un sexo natural, justamente porque no cabe una descripción puramente natural del sexo”³⁴. En otras palabras, sexo (“natural”) y género (“cultural”) no son compartimentos separados, no hay disyunción, divorcio, límites entre ellos. Ésa es la idea ilustrada que tanto en su versión determinista (freudiana) como indeterminista (estructuralista) se ha probado equivocada. Antes bien, existe una relación hermenéutica entre naturaleza y cultura, una relación real entre significados culturales y hechos biológicos, pues las expresiones naturales (gestos, llanto, besos...) son *ya* expresiones *de algo*, la mera neurofisiología no los describe; contienen *ya* un significado humano que toca a los desarrollos

³² Un claro estudio al respecto se encuentra en Dörr, Otto: “Sobre la Mujer y lo Femenino”, 1996, pp. 133-145.

³³ Nubiola, J.: “Emancipación, Magnanimidad y Mujeres”, 1994, p. 120.

³⁴ Arregui, J. Vicente: “La Construcción del Género y del Sexo”, 1999, p. 55.

culturales desvelar. Una sonrisa no es sólo la contracción de ciertos músculos faciales frente a estímulos determinados. “Los significados culturales explicitan el significado implícito en los fenómenos corporales precisamente en la medida en que los interpretamos como *gestos*, como algo que contiene ya en sí un significado”³⁵. De este modo, si el fenómeno corporal implica ya a la persona como unidad, sólo la relación sexual entre un hombre y una mujer puede ser plena; sólo en ella hay verdadera complementariedad genital, y sólo en ella puede darse, completamente y como expresión del amor interpersonal, el “abrazo”. Y este gesto no sería trivial.

Ahora bien, si lo anterior es correcto, y la naturaleza no se opone a la cultura sino que remite de suyo a ella, cabe encontrar en la primera los criterios para los desarrollos culturales, porque el significado o sentido que se les otorga no se inventa, se descubre. Si entendemos la naturaleza en este sentido teleológico, y no como espontaneidad afectiva ni hechos neutros sobre los que endosamos significados a voluntad, lo *normal* será lo *bueno*, es decir, lo *pleno*. Y si hemos visto que el *ethos* personal encuentra su raíz en la naturaleza, parece sensato concluir que culturalmente no deben considerarse más de dos géneros, el femenino y el masculino, correspondientes a la persona humana mujer y a la persona humana varón, como los géneros *normales*.

Esta tesis (revolucionaria en la actualidad) es atacada con otros dos tipos de argumentos, distintos a los propios de la teoría del género. El primero es el que confunde la esencia con el estereotipo y se opone a estereotipos concretos. El estereotipo del varón, de la mujer y de la persona homosexual, en nuestra cultura al menos, son estereotipos degradados. Quienes los atacan están habitualmente en lo correcto. Pero el “estereotipo” no es “la persona.” Por ello, frente a este tipo de argumentos, “sólo nos cabe reflexionar críticamente (acerca de los estereotipos que hay en nuestra cultura) para irlos purificando de todos los elementos que distorsionan la igualdad esencial entre varones y mujeres”³⁶, la igual dignidad en cuanto seres humanos de *todos*, que no implica la superación de sexos ni la igualdad de *ethos* genérico.

El segundo tipo de argumentos dice relación con la existencia de personas homosexuales, transexuales y con otras desviaciones sexuales (aunque la OMS desde hace algunos años decretó que no lo eran). ¿Qué actitud se debe tomar hacia ellos? En primer término, reconocer su igualdad esencial en cuanto seres humanos, tal como cualquier varón o mujer que no tiene por qué ser discriminado. Y en segundo lugar, no igualar las conduc-

³⁵ Arregui, J. Vicente: “La Construcción del Género y del Sexo”, 1999, p. 59.

³⁶ Arregui, J. Vicente: “La Construcción del Género y del Sexo”, 1999, p. 25.

tas *normales* con las *anormales* porque eso cambia los límites valóricos culturales y favorece la anormalidad (como veré en el último apartado). Hay que analizar: ¿en qué se podría fundar la “igual valía” de estas tendencias respecto a las tendencias heterosexuales? No es en la noción de persona, como hemos visto, con los límites que ésta impone a nuestra identidad práctica que, aunque flexible en su habituación, no admite hábitos “arbitrarios”, “contra naturaleza”, como la sola no complementariedad corporal de los homosexuales ya demuestra. Tampoco se puede fundar en la fuerza del deseo ni en la espontaneidad afectiva que, como también ya vimos, se oponen a las discriminaciones en sentido fuerte que caracterizan al ser humano. Por último, y obviamente, no redundan en un beneficio para la especie, pues se imposibilita la reproducción. Sólo quedaría, como posibilidad, la propia autorrealización personal. En esto habría que hacer un estudio psicológico capaz de establecer hasta qué punto una persona con tendencias homosexuales se plenifica o frustra más con las conductas homosexuales que, por ejemplo, con la castidad. Aquí yo suspendo el juicio a nivel individual, pero no lo hago a nivel social, lo que dará el pie para el último apartado.

III. “Allá ellos”: Persona y comunidad

Ha sido común en la cultura liberal post ilustrada defender la tesis de que cada cual puede hacer lo que quiera consigo mismo mientras no afecte a terceros. Sin embargo, dado el carácter abierto de los seres humanos, no existen realmente acciones que no afecten a los demás; de allí que la actitud indiferente frente a lo que suceda en nuestra comunidad sea una actitud tremendamente peligrosa. En este apartado quiero defender, muy sintéticamente y también siguiendo a Charles Taylor, la idea de que no sólo la *moralidad* (aquello que consideramos valioso) es central en la constitución de nuestra identidad práctica sino también la *comunidad*, esos otros “sí mismos” entre los que vivimos con toda la red de significaciones, valoraciones, prácticas comunes y lenguaje que compartimos. Sin la existencia de esos “otros” no existe el “yo”, y el cómo sea la comunidad en que vivo será definitorio para el cómo sea yo.

El ser humano posee un carácter dialógico. En el libro *Multiculturalism. The Politics of Recognition*, Taylor afirma: “Nos hacemos agentes plenos, capaces de entendernos a nosotros mismos y definir nuestra identidad a través de la adquisición de ricos lenguajes de expresión [...] Aprendemos estos modos de expresión a través del intercambio con los demás. Las personas no adquieren los lenguajes necesarios para su autodefinición por

sí mismas. Antes bien, somos introducidos a ellos por la interacción con nuestros ‘otros significativos’, con las personas que nos importan”³⁷. El carácter dialógico, por otra parte, no está sólo en la génesis de la mente humana, sino que le acompaña toda la vida: pensamos (interpretamos, articulamos, discriminamos, temática o atemáticamente) con otros, tal vez contra otros, pero siempre en relación con otros.

Pues bien, si habíamos dicho que el ser humano es un animal que se autointerpreta, y que esa autointerpretación constituye en parte su identidad, y ahora se aclara que las autointerpretaciones no son aisladas, individuales, con lenguajes privados, sino que se realizan con el lenguaje disponible y en relación con otros, es claro que la propia comunidad, la propia cultura, es determinante para nuestras autointerpretaciones, que en cierto sentido nos constituyen.

Taylor, influido sin duda por Gadamer, habla de los “marcos de referencia”³⁸, de aquellos horizontes que incorporan el conjunto de distinciones cualitativas cruciales para nosotros, a la luz de los que evaluamos nuestras alternativas y damos sentido a nuestras vidas. Subraya también que esa evaluación en sentido fuerte considera aquellos bienes o fines que consideramos valiosos independientemente de nuestros deseos, inclinaciones o elecciones, y que representan los estándares por los que estos deseos y elecciones se juzgan. El punto que ahora quiero destacar es que estos marcos de referencia son sociales, culturales. Como contienen las articulaciones (no necesariamente temáticas) con las que nos autointerpretamos y damos sentido y unidad a nuestra vida, y las articulaciones son lingüísticas, no es posible pensar en marcos de referencia individuales. A estas articulaciones de sentido Taylor las llama “versiones” (otros autores se refieren a “narraciones”). Cada cual elegirá la que considera “su” mejor versión, pero sería ingenuo y peligroso creer que ésta es sólo suya, que aparece de la nada; antes bien, las versiones siempre serán *nuestras* posibles versiones, siempre a partir de lo dado, de los horizontes comunes.

De aquí el rol fundamental de la cultura en la constitución de la propia identidad, y su calidad de “límite” para la autointerpretación. Los seres humanos somos en gran medida productos culturales, estamos situados o encarnados en un contexto socio-histórico que nos determina, no somos, cada cual, una radical novedad, una *tabula rasa*, capaz de autodefinirse absolutamente.

Pero tampoco somos seres totalmente determinados, sin márgenes de libertad. Nuestra libertad está situada tanto específicamente (seres con

³⁷ Taylor, Charles: *Multiculturalism. The Politics of Recognition*, 1994, p. 78.

³⁸ Este concepto fue acuñado en *Sources of the Self*, 1989, p. 18.

una determinada naturaleza: corpórea, racional, autointerpretativa, capaz de elegir mejores o peores versiones, etc.) como culturalmente. La libertad situada no es una libertad de segunda categoría, pues la libertad absoluta se autoaniquila, termina en el nihilismo³⁹. La “situación” es la condición de posibilidad de la libertad; los límites que impone son los márgenes que abren el espacio para la propia autodeterminación. Sin esos márgenes (especie, cuerpo, cultura) no habría espacio de libertad, no habría innovación, y no habría tampoco ser humano. Los límites son las reglas del juego; y un juego sin reglas no es juego.

Considerando, entonces, que existen estos márgenes, y considerando también que verdaderamente tenemos libertad para elegir versiones de sentido y de autoconstitución, por lo que implícitamente reconocemos la existencia de mejores y peores versiones (si no creyéramos en la existencia del bien y del mal las elecciones serían totalmente triviales, superfluas, absurdas), cabe hacer una breve digresión acerca del ideal contemporáneo de la *autenticidad*. La Modernidad occidental ha entendido por este ideal el que cada cual tiene derecho a vivir como quiera con tal de autorrealizarse, lo que ha llevado a un relativismo moral, una tolerancia mal entendida, al silencio y, con éste, a la desarticulación de los horizontes de referencia⁴⁰. Más que una liberación de dogmatismos (que en un primer momento posiblemente lo fue), esta comprensión de la autenticidad ha arrojado al ser humano a un vacío de sentido, rebajándolo a su límite mínimo de ser personal. Según lo visto anteriormente, un rasgo definitorio de la persona es que las cosas le importan, que “le va su ser”. Pero qué sea importante o significativo para cada uno no puede depender sólo de la emoción, requiere también de una explicación, una justificación abierta a la crítica. En otras palabras, las cosas sólo son o no importantes para nosotros a la luz de un marco u horizonte de inteligibilidad. Sin el marco de referencia, entonces, sin estas articulaciones acerca de lo bueno, lo valioso y lo significativo disponibles en el espacio público, que posibilitan las propias versiones de sentido, la misma autoelección es trivial e incoherente. Los seres humanos necesitamos el reconocimiento de los demás; si nadie nos “molesta”, es que nadie reconoce nuestro valor.

La alternativa a este autodestructivo concepto de autenticidad es alejarlo del individualismo y asociarlo, como es esencial en el ser humano, con la comunidad. En otras palabras, la autenticidad implica, tal como se le reconoce habitualmente, la creación, construcción y descubrimiento; la ori-

³⁹ Ver apartado “Autointerpretación y habitualismo: Identidad construida”, más arriba.

⁴⁰ Cfr. Taylor, Charles: *The Ethics of Authenticity*, 1991, pp. 18 y ss.

ginalidad, y la oposición a las reglas de la sociedad y potencialmente también a lo que reconocemos como moral. Pero la autenticidad también requiere, y ésta es la novedad respecto al concepto moderno, la apertura a los horizontes de significación y la autodefinición en el diálogo⁴¹. La autoconstrucción de la propia identidad, entonces, parte de algo, se impulsa y reconoce la existencia de algo más que el propio “yo”, aunque sin la obligación de adherir a ese algo ya dado. Sin este referente, sin esos horizontes comunes, el “yo” es incapaz de articulaciones y se degrada a una vida inhumana.

Finalmente, aplicando estos conceptos a la acción política que actualmente desarrollan los teóricos del género, queriendo legitimar la idea de cinco o indefinidos géneros constituidos exclusivamente en la actuación y autodefinición, se puede ver que, para quienes no creemos en ese contradictorio concepto de ser humano, el silencio o la mal entendida tolerancia representan una omisión de graves consecuencias. Si los marcos de referencia culturales son esenciales para la constitución de la propia identidad, el cambio de estos marcos tiene efectos directos sobre las identidades personales. Si la cultura impone realmente ciertos límites —normas explícitas e implícitas, modelos, etc.—, el movimiento de estos límites no será nunca inocuo.

Y la piedra de toque, como siempre, es la ética. Dijimos que hay mejores y peores versiones dentro de las versiones viables. No es físicamente viable autointerpretarse y vivir como pez (la identidad específica se nos impone) pero sí como persona homosexual o heterosexual. Si en el horizonte cultural estas dos opciones son igualmente válidas, si se interpretan como igualmente valiosas⁴², el número de personas no-heterosexuales crecerá exponencialmente⁴³. Aquí aparece la pregunta ética: ¿es esto bueno para la cultura? Anteriormente apuntamos que la moral no era un conjunto de normas externas y arbitrarias sino el fortalecimiento de las tendencias naturales del ser humano, con vistas a su plenitud, su perfeccionamiento como tal, su autorrealización. Si se interpreta la noción de género desde la

⁴¹ Cfr. Taylor, Ch.: *The Ethics of Authenticity*, 1991, p. 67.

⁴² No sólo es lógico sino también bastante usual el paso de lo “válido” a lo “bueno”. Una costumbre empieza por considerarse “válida”, tan lícita como cualquier otra. Luego, a medida que se arraiga (habitualismo: somos en parte nuestra praxis) llega a articularse como “buena” e incluso, a veces, como “la mejor”. Si la no-heterosexualidad fuera específicamente imposible, salvo para personas con alteraciones fisiológicas, el cambio en la articulación cultural del concepto de género sería irrelevante. Pero ése no parece ser el caso.

⁴³ La experiencia de los años recientes ya lo ha demostrado. No hay sólo un “salir del clóset”, sino, en muchos casos, el “probar”. Asimismo, la presentación de modelos culturales, o la simple “moda”, hace de la práctica homosexual una práctica cada vez más habitual.

perspectiva dualista, propia del feminismo radical que lo considera meramente cultural y en ese sentido arbitrario, un marco de referencia con dos géneros y otro con cinco o veinte son indistintos. Pero la visión dualista es generalmente más plausible en la teoría que en la vida ordinaria; donde vivimos *unitariamente* nuestro “yo”. Si se interpreta el género, en cambio, como un “modo de ser” en relación hermenéutica con lo que naturalmente se es, y por tanto con ciertos límites dados entre los cuales cabe una cierta pero no total autoconstitución, entonces las conductas homosexuales no son cualitativamente iguales a las heterosexuales, y un marco de referencia con dos géneros es culturalmente superior a otros. Y esto es lo que no se puede callar si se pretende construir una cultura verdaderamente humanista, es decir, una cultura que haga justicia al ser humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arregui, Jorge Vicente: “La Construcción del Género y del Sexo”. En María José Jiménez Tomé (ed.), *Pensamiento, Imagen, Identidad: A la Búsqueda de la Definición de Género*. Universidad de Málaga, 1999.
- “Beijing: Declaraciones Oficiales de la Santa Sede”. En revista *Humanitas* N° 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996.
- Butler, Judith: *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Routledge, 1990.
- Butler, Judith: *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of ‘Sex’*. Routledge, 1993.
- Butler, Judith: “Gender as Performance: An Interview with Judith Butler”. En *Radical Philosophy* N° 67, 1993.
- Dörr, Otto: “Sobre la Mujer y lo Femenino”. En *Espacio y Tiempo Vividos*. Ed. Universitaria, 1996.
- Elders, Leo J.: *Hombre, Naturaleza y Cultura*. Ediciones de la Universidad Católica Argentina, 1998.
- Glover, David y Kora Kaplan: *Genders*. Routledge, 2000.
- Millán Puelles, Antonio: “La Libertad y el Ser de la Mujer”. En *Sobre el Hombre y la Sociedad*. Rialp, 1976.
- Naciones Unidas: *Plataforma de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo*. Beijing, Documento Oficial de las Naciones Unidas, 1995.
- Nubiola, Jaime: “Emancipación, Magnanimidad y Mujeres”. En *Anuario Filosófico* XX-VII/2, 1994.
- Nubiola, Jaime: “Esencialismo, Diferencia Sexual y Lenguaje”. En *Humanitas* XXIII, 2000.
- Nussbaum, Martha: *Sex and Social Justice*. Oxford University Press, 1999.
- Singer, Peter: *Ética Práctica*. Cambridge University Press, 1993.
- Taylor, Charles: *Hegel*. Cambridge University Press, 1975.
- Taylor, Charles: “Self-Interpreting Animals”. En Charles Taylor, *Human Agency and Language*. Cambridge University Press, 1985.

- Taylor, Charles: "The Concept of Person". En Charles Taylor, *Human Agency and Language*. Cambridge University Press, 1985.
- Taylor, Charles: *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*. Harvard University Press, 1989.
- Taylor, Charles: *The Ethics of Authenticity*. Harvard University Press, 1991.
- Taylor, Charles: *Multiculturalism. The Politics of Recognition*. Princeton University Press, 1994.
- Vigo, Alejandro: "Persona, Hábito y Tiempo. Constitución de la Identidad Personal". En *Anuario Filosófico* N° 26, 1993. ☐

CULTURA Y DIVERSIDAD DE FORMAS DE VIDA: LA HOMOSEXUALIDAD¹

Verónica Undurraga Valdés

En este artículo se sostiene que la discriminación hacia las personas homosexuales se explicaría, en parte, por la trasgresión que implica la homosexualidad a los roles que la sociedad asigna a hombres y mujeres. La incomodidad que producen los homosexuales entre los hombres heterosexuales especialmente, se relacionaría con la experiencia de verse expuestos a la mirada de otro hombre como objeto de deseo, situación que se vive como normal por las mujeres, pero que sería ofensiva para un hombre.

La mirada actual a la homosexualidad —se argumenta en estas páginas— está determinada por nuestras concepciones sobre lo que es “natural” y “antinatural”. Sin embargo, estas ideas serían contingentes. A lo largo de la historia y en diferentes sociedades lo que nos ha

VERÓNICA UNDURRAGA. Abogada de la Universidad de Chile. Master of Laws (LLM) Universidad de Columbia, Nueva York. Candidata a doctora en derecho por la Universidad de Chile.

¹ Este trabajo tiene su origen en una ponencia de la autora expuesta en el foro “Cultura y diversidad de formas de vida”, realizado el 25 de agosto de 2005, en el marco del seminario “El Chile que viene IV” organizado por el Centro de Estudios Públicos y Expansiva.

parecido natural no coincide con nuestros parámetros actuales. A juicio de la autora, conocer los matices históricos y culturales que han rodeado la experiencia del amor entre dos personas del mismo sexo nos permitiría ampliar la mirada y juzgar esas relaciones con una mirada más fina. Aquí se hace referencia a la propuesta del filósofo contemporáneo Thomas Nagel como una perspectiva de evaluación de las relaciones amorosas que sería concordante con los valores contemporáneos de la igualdad y la inclusión social. Las relaciones naturales serían aquellas consentidas, que se dan en un marco de respeto e igualdad. Lo antinatural estaría representado por lo forzado, lo violento, lo destructivo y excluyente.

En este trabajo trato brevemente tres aspectos del tema de la homosexualidad. En primer lugar, sostengo que la discriminación que sufren los homosexuales se explica, en parte al menos, por la desigualdad social que existe entre hombres y mujeres. En segundo término me refiero a la idea de lo natural y lo perverso o antinatural, cómo entendemos estos conceptos y qué efectos tiene esa comprensión en la legitimación social, política y jurídica de la homosexualidad. Por último, intento contextualizar históricamente nuestra manera de mirar y entender la homosexualidad. Concluyo que el impacto trasgresor que tiene la homosexualidad en nuestra sociedad es sano porque nos obliga a cuestionar los valores sobre los cuales estamos fundando nuestras relaciones de pareja, sean o no sean éstas heterosexuales. Este cuestionamiento es ineludible y positivo, y las respuestas por construir serán mejores en la medida en que nadie se margine de él.

La discriminación a los homosexuales se explica, en parte al menos, por la desigualdad social entre hombres y mujeres

Un camino prometedor para provocar una reflexión personal puede ser el identificar cuáles son reacciones más comunes frente a los homosexuales o a la posibilidad de concederles iguales derechos. ¿Por qué es común que los hombres heterosexuales se sientan agredidos cuando los mira un gay? ¿Qué hay detrás del comentario trivial (y estereotipado) de que el problema con las lesbianas no es que sean lesbianas sino que se vistan como macho? (las lesbianas bonitas son objeto de fantasías sexuales mas-

culinas). ¿En qué se funda la opinión muy corriente que dice que no hay problemas en que los homosexuales vivan su vida, siempre y cuando no anden haciendo alarde de su relación en público? ¿Qué tiene el matrimonio como para que a muchos les resulte especialmente violento que puedan acceder a él los homosexuales?

Hay en la visibilidad homosexual un elemento tremendamente trasgresor de nuestra identidad. El hombre que se siente amenazado por la mirada de un gay siente que aquel que lo mira no lo respeta, lo está mirando como se mira a las mujeres, no a los hombres, lo está tratando de la forma en que él mismo trata a las mujeres. ¿Y por qué eso debiera ser ofensivo? Que un hombre mire a una mujer con algún grado de interés sexual es una actitud muy masculina y normal y la mujer, en general, lo toma como un halago, un refuerzo a su autoestima. Como dice Pierre Bourdieu, el uso del cuerpo tiene una ética, una política, una cosmología. En este episodio el hombre heterosexual se siente degradado por la mirada del gay porque él, como hombre, se supone que es el sujeto que mira y evalúa y no el objeto que es mirado. La mujer en cambio está acostumbrada a vivirse como un ser “percibido,” un “cuerpo para otro”. Esto la mantiene en un estado permanente de dependencia de la mirada del otro, de inseguridad corporal. Ese papel es ofensivo para un hombre; es normal para una mujer. Tan normal que si no la miran o la miran mal, se expresa en las propias emociones de la mujer, que va a sentir vergüenza o ansiedad respecto de su propio valor. Si uno lo piensa bien, esta diferencia en la forma en que se vive ser hombre o mujer es bastante violenta. Es la diferencia entre vivirse como sujeto y vivirse como objeto. Hay una dominación simbólica muy poderosa detrás de eso que se expresa en que, por ejemplo, una mujer muy deportista (en que su cuerpo tiene una finalidad principalmente distinta de ser mirada) es muchas veces vista como poco femenina, o a una mujer intelectualmente poderosa se le diga que tiene “inteligencia masculina”².

Eso explica también el malestar que se produce cuando las mujeres empiezan a ingresar en espacios laborales típicamente masculinos. El malestar no se produce principalmente porque las mujeres compitan por los puestos de trabajo, sino porque su ingreso feminiza la profesión, le quita estatus. Es lo mismo que pasa cuando un amigo malvado le dice a otro que el auto que este último se acaba de comprar es un auto “de mina”; es la mejor manera para hacer que el desdichado comprador se deshaga del auto sin preocuparse si con ello hace un mal negocio.

² Este tema está brillantemente tratado por Bourdieu, Pierre: *La Dominación Masculina*, 2003.

Cuando un gay mira a un hombre heterosexual lo está rebajando a la condición de mujer. Está poniendo en tela de juicio su masculinidad. Esto no es un fenómeno moderno. En la Grecia clásica, donde las relaciones sexuales entre hombres eran en general consideradas naturales, se tenía sin embargo gran cuidado en que el joven que tenía un papel pasivo no mantuviera esa pasividad en el tiempo, porque entonces era despreciado por haberse “convertido en mujer”³. La mujer lesbiana, que pasa por la vida sin interesarse en los hombres, sin ofrecerse simbólicamente a ellos con su vestimenta o sus gestos, que puede arreglárselas sin ellos, es, por lo mismo, una amenaza al orden establecido.

La discriminación hacia la persona homosexual y especialmente hacia el hombre homosexual tiene un sustento muy fuerte en este horror a la feminización tan común entre los hombres en nuestra cultura, en esta especie de autoimposición agotadora de tener que afirmar su virilidad permanentemente con “ese esfuerzo desesperado y constante, y bastante patético en su inconsciencia triunfante, que todo hombre debe hacer para estar a la altura de su idea infantil de hombre”⁴. Este esfuerzo tiene su contrapartida en la angustia que sufren los hombres gays que tratan de esconder su condición⁵. El problema es que como la virilidad en esta lógica está asocia-

³ “Cuando se trataba de relaciones entre dos ciudadanos del mismo sexo, no encontramos una condena general, sino en cambio un complejo sistema de condiciones y reservas. Debemos comenzar notando que estas relaciones, incluso cuando involucran a personas de edad similar, siempre suponen roles asimétricos: El erastes o amante es el mayor, el que en forma activa busca y corteja al más joven, llevado por la visión de la joven belleza masculina. Se espera de él que esté sinceramente interesado en el contacto sexual. Este interés y la conducta (activa, penetradora) que sigue de ello se ve como perfectamente normal y natural. El más joven de la pareja, el *eromenos* o amado, probablemente estará contento de ser objeto de admiración e interesado en beneficios tales como amistad, educación y ventajas políticas que la relación con el *erastes* puede traer consigo. La relación en este sentido puede involucrar una real reciprocidad de beneficios y afecto mutuo. Pero la norma cultural dicta que el joven no debe tener un interés sexual real en ser penetrado o desarrollar el hábito de disfrutar de esa penetración; eso sería, en efecto, haberse convertido en mujer, y se podría esperar de ello que se le considere incapaz de desempeñar, posteriormente en su vida, el rol activo masculino”, Nussbaum, Martha C.: *Sex and Social Justice*, 1999, pp. 306-307 (la traducción es mía). Foucault explica que en la Grecia clásica “... un hombre puede preferir los amores masculinos sin que nadie se atreva a hacerlo sospechoso de feminidad, desde el momento en que es activo en la relación sexual y activo en el dominio moral sobre sí mismo”. Véase Foucault, Michel: *Historia de la Sexualidad II. El Uso de los Placeres*, 2005.

⁴ Bourdieu, Pierre: *La Dominación Masculina*, 2003, p. 90.

⁵ La necesidad de integrarse al ambiente de trabajo es una de las explicaciones más comunes para justificar la permanencia “en el clóset”. Sin embargo, como explica una autora, esta decisión es una espada de dos filos: “si sales del clóset, no vas a pertenecer. Pero si te quedas en el clóset, vas a evitar los eventos sociales y el contacto

da a la idea del poder, existe el riesgo de que la afirmación de la virilidad se dé mediante el ejercicio de la violencia. Basta ver los juguetes que se ofrecen a los niños hombres. Basta con conocer que la violencia doméstica es un fenómeno directamente vinculado al ejercicio del poder y al intento de lograr una actitud sumisa de la pareja. El fenómeno universal de las golpizas a los homosexuales, muchas veces realizadas con fines meramente recreativos, tiene la misma motivación de reforzar la propia masculinidad y supremacía del agresor⁶.

¿Qué es lo natural (normal) y qué es lo perverso (anormal)?

Una idea recurrente en el rechazo o las aprensiones respecto de la homosexualidad es que “no es natural”, que va contra “las leyes de la naturaleza”. Se acompaña normalmente esta idea del argumento de la complementariedad de los órganos sexuales femenino y masculino.

Este argumento es muy interesante porque la idea de lo natural se utiliza en forma bastante escurridiza, de manera que intercambiamos los sentidos en el mismo argumento, cayendo a veces en falacias. A veces decimos que es natural aquello que nos viene dado de nacimiento. Otras veces utili-

más personal de manera de mantener tu secreto. A menos que estés dispuesto a vivir una completa mentira, a lo que mucha gente está dispuesta, puedes ser visto como heterosexual, pero distante, frío o antisocial...”. Como un abogado gay explica, “los asociados y socios jóvenes tenían familias e historias de guaguas y siendo gay yo no era parte de eso. Era reticente a socializar porque no quería que me preguntaran sobre mi vida social. En el fondo era percibido como alguien que no ‘calzaba’”. Kendall, Christopher N.: “Homophobia as an Issue of Sex Discrimination: Lesbian and Gay Equality and the Systemic Effects of Torced Invisibility” (1996), citando a Pam Shime: “Homophobia in the Law: The Experiences of Lesbians and Gay Men in the Legal Profession”, artículo no publicado. Se puede contactar a su autora en: probono.law@utoronto.ca. La traducción es mía.

⁶ Una interesante entrevista hecha por la estación norteamericana PBS (Public Broadcasting Service) a la psicóloga forense Karen Franklin sobre las motivaciones para atacar a los homosexuales puede leerse en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/assault/interviews/franklin.html> de la cual destaco este extracto: “Existe la percepción de que el homosexual es una víctima aceptable ... existe la creencia actualmente de que no es tan *cool* agredir a minorías raciales. No es tan *cool* atacar a mujeres o judíos. Pero atacar gays es de hecho algo divertido para un montón de gente joven. Es probablemente el último grupo humano que es socialmente admisible agredir. En parte esto se debe a que la discriminación hacia los gays todavía es legal. Eso envía el mensaje a los jóvenes de que si los gays no tienen los mismos derechos en el trabajo, vivienda, tuición de los hijos, en el mundo militar o respecto del matrimonio, algo malo tienen y a nadie le va a importar si nos entretenemos a expensas de ellos” (la traducción es mía). Sobre ataques a homosexuales en Chile se puede consultar <http://www.movilh.org>

zamos el término para designar lo que está profundamente arraigado en nuestros hábitos. También lo ocupamos queriendo decir que si algo es natural no se puede cambiar. Y por último, decimos que si algo viene dado de una determinada manera por la naturaleza es mejor no intervenir y dejar que siga siendo así. En este último caso se deduce, de lo que se cree que es la “naturaleza de las cosas”, una norma de comportamiento, un deber ser.

Estos distintos sentidos de lo natural y su interacción se pueden ver claramente en el argumento de la doctrina católica sobre homosexualidad, que aprovecho de tomar como un primer ejemplo⁷. Santo Tomás deduce a partir de la observación del reino animal que es natural el impulso hacia el coito heterosexual, lo que asegura la procreación de las especies. Además, que Dios diseñó las partes del cuerpo humano para cumplir funciones específicas, siendo la del pene depositar el semen en la vagina femenina. Concluyó de ello que cualquier otro acto sexual que no estuviera abierto a estos fines de procreación era antinatural. De ese carácter antinatural, Santo Tomás deduce que el acto es contrario al designio divino y por lo tanto también inmoral. Es decir, de la descripción de lo que es natural se deduce una norma moral.

Para la Iglesia, sin embargo, no siempre la naturalidad de una situación implica su moralidad. Porque la Iglesia, aun reconociendo la posibilidad de que la homosexualidad pueda tener un origen biológico (es decir, ser natural, en el primer sentido), afirma que la prueba de esto no afectaría su doctrina sobre la inmoralidad de las relaciones homosexuales. Con una lógica correcta, a mi juicio, la Iglesia aquí nos dice que lo natural en el sentido de “lo que nos viene dado en nuestro equipamiento básico” no determina necesariamente lo que debe ser. Es posible que el ejercicio de la moralidad exija actuar en oposición a lo que son nuestras tendencias naturales. Pero, si esta vez la Iglesia nos llama a no seguir el camino al que pareciera llevarnos nuestra naturaleza, ¿cómo determinamos cuál es el actuar moral? Juan Pablo II contesta: “las inclinaciones naturales tienen una importancia moral sólo cuando se refieren a la persona humana y su realización auténtica”⁸. Y el desarrollo auténtico de la persona humana se lograría cuando actuamos conforme a nuestra “naturaleza moral”. Como puede apreciarse, el argumento vuelve a fundar la corrección de la conducta en su coincidencia con una

⁷ Para la exposición de la doctrina católica me baso fundamentalmente en Finnis, John: “Reason, faith and homosexual acts” (<http://www.catholic-socialscientists.org/Symposium2Finnismss.htm>), publicado en Finnis, John: “An Intrinsically Disordered Act”, 2003, pp. 89-99. También puede consultarse del mismo autor: “Law, Morality, and ‘Sexual Orientation’”, 1994, pp. 1049-1076.

⁸ Juan Pablo II, Encíclica *Veritatis Splendor*, 6 de agosto de 1993, sección 50.

idea de naturaleza. Sin embargo, esta vez no se trata de la naturaleza biológica sino de lo que se llama la naturaleza moral de los seres humanos. La Iglesia postula que la razón humana, incluso sin necesidad de fe, dirige a las personas hacia los bienes humanos básicos. Es decir, nuestra naturaleza moral racional (que también sería parte de nuestro equipo innato), el ejercicio de nuestra recta razón, nos mostraría el camino de lo que es bueno y deseable. Uno de los bienes humanos básicos a los que nos dirigiría nuestra naturaleza moral es el matrimonio, un bien intrínseco, no solamente un medio para el logro de otros bienes valiosos como la crianza. Es esta creencia en la naturaleza moral humana universal que lleva a la Iglesia Católica a sostener que su postura puede ser compartida fuera de la comunidad de creyentes. Se puede apreciar en el argumento eclesiástico sobre la homosexualidad el planteamiento de una oposición entre lo que sería la naturaleza biológica eventualmente inclinada a la homosexualidad y la naturaleza moral que la rechazaría.

En otro ámbito, también el esfuerzo de probar que la homosexualidad tiene un origen biológico es un intento asociado a derivar de lo que es natural (homosexualidad genética) una conclusión normativa. Si la homosexualidad tiene un origen biológico, no depende de la voluntad de la persona homosexual y por lo tanto no se la puede castigar o discriminar por ello. Es como la raza o como la ilegitimidad en la filiación. En este argumento la idea de lo natural como lo innato se mezcla con la noción de lo natural como algo que no puede cambiarse y también con lo natural como algo que el derecho debe reconocer. Si se discrimina al homosexual se estaría haciendo una discriminación basada en una condición de la persona, de la cual ésta no es responsable.

Como muestran estos ejemplos, la naturalidad de una situación puede tener connotaciones tanto positivas como negativas, depende de cómo se mire. La Iglesia considera la inclinación homosexual como “intrínsecamente desordenada”, aunque se nazca homosexual. Esa actitud tiene que ver con una visión más general de la sexualidad y de los instintos. Alan Soble divide a los autores, en un uso divertidamente excesivo de los términos, entre aquellos que tienen una metafísica sexual optimista y los que tienen una metafísica sexual pesimista⁹. Quizás en la cultura occidental han primado los metafísicos sexuales pesimistas, que ven la expresión del impulso sexual como peligrosa y deshumanizante. Kant, por ejemplo, sostiene que las personas que se dejan llevar por sus inclinaciones se degradan a una categoría inferior a la animal, entregan su personalidad porque se usan a sí mismas y a otros para satisfacer un impulso animal, se deshumanizan

⁹ Soble, Alan: “The Fundamentals of the Philosophy of Sex”, 2002.

porque pierden el ejercicio de su libertad. En este tipo de pensamiento pesimista sobre el sexo se encauzan una serie de ideas que están presentes en nuestro imaginario, como por ejemplo que seguir el impulso sexual de alguna manera atenta contra nuestras aspiraciones más dignas, que nos puede llevar a una pérdida del control personal que nos hace menos libres y por lo tanto menos humanos, que es una fuerza que nos lleva a hacer cosas que en nuestro sano juicio no hubiéramos querido hacer y, por último, que es un impulso antisocial, peligroso para una vida civilizada.

En cambio, quien adscribe a una metafísica optimista del sexo lo ve como un impulso natural asociado a emociones y experiencias que pueden hacernos felices, como una energía comunicativa entre las personas y por lo tanto fortalecedor de los lazos sociales y, en general, como un regalo que la naturaleza da y que tiene un valor en sí mismo.

Nuestra opinión sobre la regulación de la sexualidad y la legitimidad de las distintas expresiones sexuales está muy determinada por nuestra actitud pesimista u optimista respecto de la sexualidad. En nuestra época y medio parecen coexistir las visiones pesimistas y optimistas. Quizás en el campo de las aspiraciones afectivas prima la idea optimista de que el sexo nos sirve para expresar nuestro ser más íntimo, que es una ocasión de verdadera autenticidad, que es parte integrante del desarrollo de la personalidad, un ejercicio de los derechos humanos a la libertad y la privacidad. En nuestra realidad normativa, sin embargo, que se expresa en reglas sobre educación de los hijos, imposiciones culturales y religiosas, entre otras, hay una inclinación hacia el pesimismo. Sin perjuicio de que los equilibrios puedan variar, la coexistencia de estos dos polos parece inevitable. La tensión entre la necesidad del individuo de expresarse libremente y la de la sociedad de acotar estas expresiones es precisamente lo que produce “el malestar en la cultura” que identifica Freud¹⁰.

Contextualizando nuestra manera de entender la homosexualidad

La idea de lo que es o no natural nos lleva a un problema. Si uno revisa la historia, e incluso si uno revisa las costumbres actuales de algunas sociedades, se da cuenta de que nuestra idea de lo que es o no natural es muy variable¹¹. Hay muchos ejemplos; escojo el siguiente que cita Martha Nussbaum por ser muy elocuente. Se trata de un pasaje tomado de *Hierón*,

¹⁰ Sigmund Freud, *El Malestar en la Cultura y Otros Ensayos*, 1973.

¹¹ Este tema ha sido desarrollado por Michel Foucault en su *Historia de la Sexualidad II. El Uso de los Placeres* (traducción de Tomás Segovia), 2005. Ver, por ejemplo, la introducción del tomo II de esta obra.

de Jenofonte, en que el poeta Simónides y el gobernante de Siracusa, Hierón, del siglo V antes de Cristo, conversan sobre la pasión erótica.

Pregunta Simónides: “¿Qué quieres decir, Hierón? ¿Me estás diciendo que la pasión erótica por los hombres jóvenes no se da naturalmente en un gobernante, como se da en otras personas? ¿Cómo es entonces que tú estás enamorado de Dailocos?”

Contesta Hierón: “Mi pasión erótica por Dailocos existe porque la naturaleza humana nos compele a desear lo bello, pero yo tengo como fuerte deseo el tener al objeto de mi pasión sólo con su amor y consentimiento”¹².

Como se aprecia en este diálogo, los dos participantes parten de una afirmación que les parece completamente normal: que es natural la pasión erótica de los hombres por jóvenes bellos. El tema en esta conversación no es la naturalidad de la inclinación a amar a alguien del mismo sexo, que se da por sabida, sino la ética que se impone Hierón al preocuparse de que la relación de amor se base en el afecto y el consentimiento de la pareja y no en el ejercicio de su poder como soberano¹³.

Un segundo ejemplo, de otra época. Alan Bray, historiador eclesiástico de la Universidad de Londres, nos enseña que en la Europa pre-moderna era común y aceptado que parejas del mismo sexo hicieran un compromiso público ante la Iglesia, la que en un rito similar al matrimonio

¹² La cita de Martha C. Nussbaum está en *Sex and Social Justice*, 1999, p. 254, y se refiere a la obra de Jenofonte, *Hierón*, en sus párrafos 1.29-38. La traducción es mía.

¹³ Por su belleza me parece justificado citar la versión más larga del texto, cuya traducción al inglés se encuentra en la obra editada por Thomas K. Hubbard, *Homosexuality in Greece and Rome: A Sourcebook of Basic Documents*, y a la que se puede acceder en <http://www.utexas.edu/courses/cc348hubbard/readindex.php?view=18/> Dice:

“[29] And the tyrant is at a disadvantage in the pleasures that come from making love to boys even more than in the pleasures that come from begetting children. For we all, presumably, know that making love is by far the most pleasurable if one does it with desire. [30] But desire, in general, comes to a tyrant less easily than to anybody. For desire does not like to aim at available things, but rather at hoped-for ones. Therefore, just as someone who is unacquainted with thirst would not enjoy drinking, in the same way someone who is unacquainted with desire is unacquainted with the sweetest forms of love. [31] That is what Hieron said, but Simonides, having had a laugh, said, “What is that you said, Hieron? You say that desire for boys isn’t native to tyrants? How does it then come that you are in love with Dailochus, whose nickname is ‘the loveliest’”? [32] “Because, by Zeus, Simonides,” he said, “I do not desire to get from him that which I could obviously have for the asking, but rather that which a tyrant is least likely of anyone to win. [33] For certainly I love Dailochus on account

bendecía esa amistad¹⁴. Da muchos ejemplos, pero uno de ellos es conmovedor y muestra un tipo de amistad que es poco comprensible para nuestra mirada actual, porque está cruzada por toda una cosmología medieval. Bajo el piso de una iglesia dominicana cerca de Constantinopla están enterrados en una misma tumba dos ilustres caballeros de la cámara real de Ricardo II, sir William Neville y sir John Clanvowe. Neville murió cuatro días después de Clanvowe, en octubre de 1391. Según el *Westminster Chronicle*, Neville después de la muerte de Clanvowe, “por quien su amor no era menor que por sí mismo”, decidió acompañar a su amigo y se dejó morir de inanición. Los escudos de armas de la pareja eran iguales, partidos por una línea vertical, que eran los que usaban las parejas casadas, pero con la particularidad de que cada mitad tenía incrustado un símbolo heráldico que pertenecía a la mitad que representaba al compañero, lo que agrega, a la idea de una unión casi matrimonial, un símbolo adicional de reciprocidad. De acuerdo al rito de la época, Clanvowe y Neville habrían participado en una ceremonia litúrgica, recibiendo la comunión juntos después de haber intercambiado promesas fuera de la Iglesia. Estas promesas, a diferencia del matrimonio heterosexual, tenían efectos estrictamente personales, no afectaban el ámbito patrimonial y ni siquiera impedían el matrimonio heterosexual de alguno de los promitentes. Otorgaban, sin embargo, un reconocimiento al derecho

of those things which human nature compels us to seek from the beautiful. But I very much desire to get the things my love wants from a willing lover, and with friendship. And I think I would want to take them from him by force less than I would want to do myself harm. [34] For I consider that to take from your enemy against his will is the sweetest of all things; but the sweetest of all charms, I think, are the charms of a boy who yields to you willingly. [35] For when a boy loves you in return, how sweetly he looks back at you, how sweetly he asks questions, how sweetly he answers; and the sweetest of all and the most erotic is when he fights with you and argues. [36] But to enjoy the charms of an unwilling boy,” he said, “seems to me to be more like robbery than love-making. In fact, a robber at least gets some pleasure from his profits and from making his enemies unhappy; but for a man to take pleasure in the unhappiness of the person he loves and to be hated in return for his love and to force himself on someone he makes miserable: how could this not be a nasty, debasing experience? [37] The private citizen, as soon as the boy he loves does him a favour, has proof that the boy is being kind to him out of love, because he knows that he is doing these things under no compulsion, while it is never possible for a tyrant to feel sure that he is loved. [38] For we know that those who do things for one out of fear do everything they can to make it seem that they act out of friendship. Indeed plots are most often formed against tyrants by none other than those who claim to love them the best”.

¹⁴ Bray, Alan: *The Friend*, 2003. Las referencias a las investigaciones de que trata este libro las obtuve de James Davidson, “Mr. and Mr. and Mrs. and Mr.”, 2005, pp. 13-18. También puede leerse en Internet: Bray, Alan: “Wedded Friendships”, *The Tablet*, 4/8/2001 en: www.thetablet.co.uk/cgi-bin/register.cgi/tablet-00550

de la pareja a estar presente en ritos familiares y en ocasiones de intimidad, como por ejemplo acompañar en la enfermedad al amigo. Existe cierta ambigüedad en qué tan sexual eran estas relaciones, pero Bray explica que se trata de una época en que distintos tipos de uniones se entrecruzan, en que es difícil hacer la distinción entre una amistad profunda y un amor erótico.

En otras palabras, la ambigüedad de la situación proviene de nuestra percepción moderna, que tiene incorporada la creencia de que las personas son necesariamente heterosexuales u homosexuales. En la época medieval no había un marco mental de ese tipo, como tampoco lo había en la Grecia antigua. Foucault explica que en el griego clásico ni siquiera existía una palabra que denotara algo equivalente a nuestro concepto contemporáneo de sexualidad, sino múltiples términos que aludían a aspectos de lo que hoy consideramos un fenómeno unitario. Como sucedía en la Edad Media, no es que las relaciones entre personas del mismo sexo estuvieran fuera del escrutinio ético, sino que, como dice Foucault, el “campo de problematización” era distinto del nuestro¹⁵. El concepto de homosexual para referirse a un rasgo de la identidad de una persona se inventó sólo en el siglo XIX¹⁶⁻¹⁷.

¹⁵ Foucault, Michel: *Historia de la Sexualidad II. El Uso de los Placeres* (traducción de Tomás Segovia), 2005, p. 37. En términos coincidentes con la explicación de Foucault, Nussbaum señala algunas normas éticas que se esperaba que se cumplieran en una relación de este tipo: un ciudadano no podía recibir dinero (o regalos excesivos) a cambio de sexo, se desaprobaba la violencia sexual y la seducción deshonestas, la pasividad como un hábito y la búsqueda del placer sexual con los jóvenes descontextualizada de la amistad y otros valores. Nussbaum, Martha: *Sex and Social Justice*, 1999, p. 307.

¹⁶ La palabra *homosexual* se traduce literalmente como “del mismo sexo” y es un híbrido entre el prefijo griego *homo* —que significa “mismo” (y se distingue de la palabra de raíz latina *homo*, que significa humano)— y la raíz latina *sex* —que significa “sexo”—. Hay cierta confusión sobre el origen de la palabra. Una versión señala que el primer uso conocido del término lo habría hecho Karl-Maria Kertbeny, en 1869, en un escrito anónimo titulado “143 des Preussischen Strafgesetzbuchs und seine Aufrechterhaltung als 152 des Entwurfs eines Strafgesetzbuchs f? Norddeutschen Bund” (“Párrafo 143 del Código Penal prusiano y su mantención como el párrafo 152 del Proyecto de Código Penal para la Confederación Alemana del Norte”), que propugnaba la derogación de las normas prusianas sobre sodomía. Esta versión tiene como referencia el libro de Bullough *et al.* (eds.): *Handbook of Medieval Sexuality*, 1996. La fuente está citada en <http://en.wikipedia.org>. Por otra parte, David Halperin señala que el *Oxford English Dictionary* adjudica a Charles Gilbert Chaddock, un traductor temprano de la obra de Krafft-Ebing *Psicopathia Sexualis*, el haber introducido la palabra *homosexuality* al idioma inglés en 1982 “con el fin de traducir a un colega alemán veinte años mayor que él”. David M. Halperin: *One Hundred Years of Homosexuality and Other Essays on Greek Love*, 1990, p. 15, citado por Michael S. Foldy: *The Trials of Oscar Wilde. Deviance, Morality and Late-Victorian Society*, 1997, p. 67, nota 2. También de acuer-

De acuerdo con Joseph Bristow, recién a fines del siglo XIX los investigadores en psicología, medicina y ciencias sociales comenzaron a trabajar con distinciones tajantes entre homosexuales y heterosexuales¹⁸. Estas distinciones, sin embargo, siguieron siendo polémicas, como queda de manifiesto en el siguiente texto de Freud, escrito en 1920:

La literatura sobre homosexualidad acostumbra no separar los problemas de la elección del objeto de los correspondientes a los caracteres sexuales somáticos y psíquicos, como si la solución dada a uno de estos puntos trajese necesariamente consigo la de los restantes. Pero la experiencia nos enseña todo lo contrario: un hombre, en el que predominan las cualidades masculinas y cuya vida erótica siga también el tipo masculino, puede, sin embargo, ser invertido en lo que respecta al objeto y amar únicamente a los hombres y no a las mujeres. En cambio, un hombre en cuyo carácter predominen las cualidades femeninas y que se conduzca en el amor como una mujer debía ser impulsado por esta disposición femenina a hacer recaer sobre los hombres su elección del objeto, y, sin embargo, puede ser muy bien heterosexual y no mostrar con respecto al objeto un grado de inversión mayor que el corrientemente normal. Lo mismo puede decirse de las mujeres; tampoco en ellas aparecen estrechamente relacionados el carácter sexual y la elección del objeto. Así pues, el enigma de la homosexualidad no es tan sencillo como suele afirmarse tendenciosamente en explicaciones como la que sigue: un alma femenina, y que por lo tanto ha de amar al hombre, ha sido infundida para su desgracia, en un cuerpo masculino, o inversamente, un alma masculina, irresistiblemente atraída por

do al *Oxford English Dictionary*, la palabra “homofobia” sería un neologismo usado por primera vez en la prensa por el *Times Magazine* el año 1969 y habría sido acuñado por el sicólogo clínico George Weinsberg en su libro *Society and the Healthy Homosexual*, 1972.

¹⁷ Incluso respecto de la Inglaterra victoriana se nos advierte que es problemático y técnicamente incorrecto invocar el sentido moderno de homosexualidad como sinónimo de pasión por el mismo sexo, u homosexual para referirse a un individuo que practica la pasión por personas del mismo sexo, porque esa relación era entendida por la sociedad victoriana en forma muy diferente de la nuestra. Véase Foldy, Michael S.: *The Trials of Oscar Wilde. Deviance, Morality and Late-Victorian Society*, 1997, pp. 67-68.

¹⁸ Bristow, Joseph: “A Complex, Multiform Creature: Wilde’s Sexual Identities”, 1997, p. 198. Para un interesante estudio sobre la dificultad del uso de estos términos en la investigación histórica, véase Boswell, John: “Revolutions, Universals, and Sexual Categories”, 1989. El texto en versión electrónica puede encontrarse en <http://hem.passagen.se/nicb/boswell.htm>. Última visita 27 de febrero de 2006.

una mujer, se halla desdichadamente ligada a un cuerpo femenino. Trátase más bien de tres series de caracteres:
 Caracteres sexuales somáticos (hermafroditismo físico)
 Carácter sexual psíquico (actitud masculina, actitud femenina)
 Tipo de elección del objeto
 que varían con cierta independencia unos de otros y aparecen en todo individuo diversamente combinados...”¹⁹.

Los trabajos de los psicoanalistas de principios del siglo XX en el tema de la homosexualidad nos siguen mostrando que el rol de género se confunde fácilmente, o está íntimamente ligado a la definición de la identidad sexual. Joan Riviere, en un famoso trabajo titulado “La Femenidad como Máscara”, analiza a dos de sus pacientes mujeres que ella identifica (usando una clasificación de Ernst Jones) como parte de un grupo de mujeres *homosexuales* que, “*sin interesarse por otras mujeres, desean ver ‘reconocer’ su masculinidad y piden ser sus iguales, es decir, ser ellas mismas hombres*” (las cursivas son mías). La primera se trata de una profesional que

responde a todos los criterios de una femineidad realizada... [s]us relaciones con su marido eran excelentes, tanto en el plano afectivo como en sus relaciones sexuales, que eran frecuentes y satisfactorias. Estaba muy orgullosa de ser una perfecta ama de casa. Había triunfado notablemente en su profesión. Poseía en el más alto grado la posibilidad de adaptarse a la realidad y había sido capaz de mantener buenas relaciones con casi todas las personas de su entorno... Se trataba de una mujer... profesionalmente dedicada a una carrera de propagandista militante que la obligaba en lo esencial a hablar y a escribir... A pesar del éxito innegable de sus cualidades intelectuales y sus dones prácticos, de su capacidad de interesar al auditorio y de dirigir un debate, era presa generalmente, en el curso de la noche siguiente, de un estado de excitación y de aprehensión, de un temor de haber cometido un error o una torpeza, y sentía una necesidad obsesiva de que la afirmaran. Esta necesidad la llevaba compulsivamente a llamar la atención, o a provocar cumplidos por parte de un hombre, o de varios, a la salida de las reuniones en las que había participado, en el curso de las cuales había desempeñado el papel principal ... trataba de afirmarse: primero, directamente, sobre la base de los cumplidos que se le hacían concernientes a su aparición en público, pero, sobre todo,

¹⁹ Freud, Sigmund: “Sobre la Psicogénesis de un Caso de Homosexualidad Femenina” (1920) 1979, pp. 140-141.

indirectamente sobre la base del interés sexual que le demostraban esos hombres. Su comportamiento después de estas reuniones estaba destinado a provocar avances por parte de un tipo de hombre particular, coqueteando con él o tratando de seducirlo de manera más o menos velada...". Su otra paciente era "una mujer inteligente, casada y madre de familia, maestra de conferencias en la Universidad, en una rama difícil en la que pocas mujeres se aventuran. Cuando tenía que dictar un curso, no ante los estudiantes sino ante un auditorio de colegas, se vestía de modo particularmente femenino. En esas ocasiones su comportamiento mostraba algo incongruente. Para dictar el curso adoptaba un tono desenvuelto y bromista, que había provocado muchos reproches y comentarios entre sus colegas. Se sentía obligada a transformar esta situación, en la que tenía un papel masculino, en un juego, en algo no verdadero, en un embuste²⁰⁻²¹.

Lo extraordinario de este texto es su anacronismo científico y cultural. Eso mismo nos permite darnos cuenta hasta qué medida los términos heterosexual / homosexual se entienden mejor históricamente, no como conceptos estáticos y permanentes, sino como fenómenos socialmente construidos, transitorios y referidos a culturas determinadas²².

La importancia de la dificultad de definir qué es un heterosexual o un homosexual trasciende el plano de la teoría. Es en sus manifestaciones fácticas y políticas en que sus efectos pueden llegar a ser dramáticos, como lo demuestran los intentos que se han hecho para castigar penalmente la sodomía, para impedir el ingreso o permanencia de homosexuales en el mundo militar o para evitar conductas homosexuales en los colegios. ¿Qué conductas tendrían que exigirse para calificar una persona de homosexual? ¿Basta con el reconocimiento explícito del afectado? ¿Se requiere como prueba la realización del acto sexual? ¿Tiene éste que ser voluntario? ¿Es

²⁰ Riviere, Joan: "La Femenidad como Máscara", 1979, pp. 12-18. El trabajo de Riviere fue publicado por primera vez en *The Internacional Journal of Psicoanalysis (IIPA)*, Vol. 10 (1929). Así como al comienzo de este trabajo nos referimos a la angustia de los hombres heterosexuales por afirmar su masculinidad y al miedo de los gays de que se descubra su homosexualidad no revelada, habría que agregar el estrés que viven las mujeres que ingresan a campos laborales tradicionalmente masculinos, por demostrar que siguen siendo "femeninas." Los "problemas" de las pacientes de Riviere me producen, por lo mismo, una singular empatía.

²¹ Estos temas se discuten a propósito de casos judiciales reales estadounidenses en Nussbaum, Marha: *Sex and Social Justice*, 1999, pp. 186-190.

²² Foldy, Michel S.: *The Trials of Oscar Wilde. Deviance, Morality and Late-Victorian Society*, 1997, p. 68.

homosexual el militar que obliga a un conscripto más joven a hacerle favores sexuales? ¿O depende de cuán habitual sea esa solicitud?

Un caso extremo de la incapacidad de nuestros conceptos de heterosexual y homosexual para dar cuenta de la realidad lo proporciona la socióloga y criminóloga de la Universidad de Chile Doris Cooper, en su investigación sobre la homosexualidad en los recintos penales chilenos. Sus estudios muestran, esta vez en forma brutal, las interrelaciones entre la identidad sexual y la percepción cultural de los roles femeninos y masculinos.

En las unidades penales para varones el comportamiento homosexual situacional²³ se expresa en referencia a dos posibles objetos sexuales, rotulados por los internos como los *caballos* y los *homosexuales de nacimiento* o los *maricones netos*... Se gestan a nivel subcultural penitenciario formas de satisfacción sexual alternativas... surgen en este ámbito nuevos roles, particularmente el de los *caballos* y de los *perkins* y se reconoce a la categoría sexual de los *homosexuales netos*, en el marco del lenguaje del hampa... Los *perkins* no juegan roles sexuales ... debe desempeñar el rol de empleada doméstica o mujer dueña de casa ... es un rol humillante tanto en unidades penales para mujeres como para varones y en ambas se asocia al rol tradicional de la mujer constituyéndose en un rol social dominado que debe incluso realizar en algunas ocasiones las órdenes más degradantes ... Los *homosexuales netos* son aquellos homosexuales que en el marco de la percepción social del Hampa (sic), son “maricones de nacimiento” ... Los *caballos*, en cambio, son “fabricados”... El rótulo de *caballo* se constituye en un rol-rótulo estigmatizante de un actor social que habiendo sido *ladrón* (o *gil*), se le ha cortado la carrera de ladrón en la medida en que se encuentra “roto”, es decir violado y usado sexualmente en forma constante por otros internos ... Los *caballos* cumplen dramáticamente el rol sexual de mujeres ... En ese sentido los *caballos* no son homosexuales y se constituyen en víctimas de las prácticas sexuales de los internos... Resulta central

²³ Homosexualidad situacional se define como el comportamiento sexual homosexual practicado por actores sociales heterosexuales en situaciones anormales como la reclusión y otras, en las cuales se carece de acceso a la satisfacción sexual heterosexual. Cooper, Doris: Criminología y Delincuencia Femenina, 2002. Al capítulo IX titulado “Comportamiento sexual masculino y femenino intrapenitenciario”, del cual se extrajeron los pasajes citados, se puede acceder electrónicamente en: <http://csociales.uchile.cl/publicaciones/biblioteca/docs/personales/comportamiento%20sexual%20femenino%20y%20masculino%20intrapenitenciario.pdf>. Última visita 27 de febrero de 2006.

destacar el hecho de que la existencia de “*caballitos*” es propia de las unidades penales masculinas, y que si bien las violaciones son delitos también comunes en cárceles de mujeres, no se encuentra ningún rol semejante entre las mujeres presas. En las cárceles de mujeres, la participación en relaciones sexuales lésbicas es en general voluntaria, salvo en las situaciones de violación, y en una baja proporción de casos, algunas mujeres se ven obligadas a participar en relaciones sexuales involuntarias, por “paqueo”.

...

[En las cárceles para mujeres] se perciben socialmente cuatro tipos de parejas, correspondientes a las siguientes:

- (1) *Machos-machos* (mujeres con autopercepción de ser varones desde la infancia y con orientación sexual hacia las mujeres) con *hembras*, es decir mujeres que se autoperciben como mujeres y que tienen orientación sexual hacia los *machos u hombres*, y que situacionalmente perciben al *macho* como *macho* o como *hombre*.
- (2) *Machos de cartón* (mujeres con autopercepción de ser varones tardía y/o situacional, y con orientación sexual hacia las mujeres) con *hembras*, es decir mujeres que se autoperciben como mujeres y que tienen orientación sexual hacia los *machos u hombres*, y que situacionalmente perciben al *macho* como *macho* o como *hombre*.
- (3) Mujeres que se autoperciben como mujeres pero con orientación sexual hacia el mismo sexo, endógena, con mujeres que se autoperciben como mujeres y con orientación sexual lésbica o heterosexual, pero con comportamiento lésbico situacional por necesidad de expresión del instinto sexual.
- (4) Mujeres que se autoperciben como mujeres, con orientación heterosexual ambas, pero que practican situacionalmente el lesbianismo, como forma de expresión del instinto sexual.

...

Desde una perspectiva sociológica, es importante destacar el hecho que resulta evidente que las formas habituales de comportamiento sexual normativo bipolar masculino y femenino, se ven importantemente modificadas en situaciones de falta de acceso al comportamiento heterosexual y de una ausencia del control social normativo tradicional, al punto de generarse una subcultura donde comportamientos humanos prohibidos, aparecen como re-normativizados...²⁴.

Son inquietantes todos los ejemplos que he dado. Sugieren que, a veces al menos, todos experimentamos, en mayor o menor medida, el ser mujer o ser hombre como un “hacer” de mujer o “actuar” de hombre. Sin

²⁴ Cooper, Doris: *Criminología y Delincuencia Femenina*, 2002.

embargo, es tan importante para nuestra concepción de la propia identidad el poder definirse como hombre o como mujer que, como elocuentemente lo expresa Judith Butler,

Una es mujer en la medida en que se funcione como tal dentro de la estructura heterosexual dominante, y cuestionar esa estructura significa en alguna medida no saber donde una está situada²⁵.

Es decir, no existe un “uno” (un sujeto) que asuma un determinado rol de género. Por el contrario, se necesita “citar” (asumir) un determinado rol de género para que sea recién posible convertirse en “uno”, toda vez que la misma existencia del sujeto depende de la operación previa de legitimar las normas culturales de género²⁶. En palabras de Joan Williams, “el género es una de las metáforas que nos permite vivir”²⁷. Y las distintas manifestaciones de la homosexualidad, como instancias de “fluidez” de los géneros son, en ese sentido, desestabilizadoras de nuestra identidad. Como contrapartida, desde “el otro lado”, desde la experiencia homosexual que testimonia Butler, la rigidez cultural de los roles de género impide a gays, lesbianas, bisexuales y transexuales tener una identidad legitimada culturalmente.

Para quienes nos sentimos “hallados” en nuestro rol de género femenino o masculino, este rol se vive, la mayor parte del tiempo, como algo natural y deseable. Nuestras vidas “dentro de un género” son parte de lo que Bourdieu llama el *hábito*. El *hábito* no nos determina mecánicamente, no impide que seamos creativos. Sin embargo nos arrastra a que casi siempre “escojamos” un camino definido por quienes nos precedieron y por la sociedad en que vivimos. Es una “espontaneidad desprovista de conciencia o voluntad”.

Porque el hábito es una infinita capacidad de generar productos —pensamientos, percepciones, expresiones y acciones— cuyos límites están fijados por las condiciones históricas y sociales de su producción, la libertad condicionada y condicional que él otorga está tan lejos de la creación de una nove-

²⁵ Butler, Judith: *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*, 1999 (primera edición, 1990), Prefacio. La traducción es mía.

²⁶ Butler, Judith: *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*, 1990, p. 232. Citado por Joan Williams, “From Difference to Dominance to Domesticity: Care as Work, Gender as Tradition”, p. 1.483.

²⁷ Williams, Joan: “From Difference to Dominance to Domesticity: Care as Work, Gender as Tradition”, 1990, p. 1.471. La traducción es mía.

dad impredecible como lo está de la reproducción mecánica del condicionamiento original²⁸.

El espacio intermedio entre el condicionamiento cultural y la posibilidad de la total innovación conformaría el intersticio en que se desarrolla nuestra identidad y libertad personales. Freud diría que es el espacio posible de felicidad, dentro del contexto del malestar cultural. Para los homosexuales, las grietas que se forman en la *habitual* estructura cultural bipolar de los géneros (femenino y masculino) son espacios que se abren para poder definir una identidad y sentirse libres.

Retomo la discusión sobre “lo natural” y vuelvo a los ejemplos de la Grecia clásica y de los amores medievales. Estos ejemplos los cito porque me parece muy interesante constatar que nuestras ideas sobre la homosexualidad, y nuestros juicios sobre lo que es o no “natural”, son inseparables de una forma más amplia que tenemos de mirar el mundo y que esta forma varía en el tiempo y en distintas sociedades²⁹. En el citado diálogo de Jenofonte, la relación amorosa está vista en el contexto de una ética sobre el ejercicio del poder y el valor del afecto verdadero (preocupaciones recurrentes en la literatura clásica griega). La tumba de Neville y Clanvowe está teñida de una visión medieval del honor y el heroísmo. La sexualidad se vive en un contexto más amplio que es el que da sentido a las relaciones. Eso también nos sucede a nosotros.

Relaciones como las que describen estos dos ejemplos se miran en nuestra época como desviaciones. Para muchos, son antinaturales. ¿Significa que hemos descubierto ahora el verdadero sentido de lo natural? ¿O tenían razón los griegos y estamos equivocados nosotros? ¿Son ellos o somos nosotros los perversos? Creo que a estas alturas podemos sostener que la pregunta no es atingente, porque lo natural del hombre incluye lo social, son aspectos que crecen juntos, son inseparables. No hay un yo más auténtico en estado de naturaleza bajo mis condicionamientos sociales.

²⁸ Pierre Bourdieu, *The Logic of Practice* (Cambridge: Polity Press, traducción de Richard Nice, 1980, 1990, p. 56), citado por Williams, Joan: “From Difference to Dominance to Domesticity: Care as Work, Gender as Tradition”, p. 1.474.

²⁹ Sobre los factores que influyen en las variadas percepciones que las sociedades tienen de la homosexualidad (ideas sobre los fines de la sexualidad, concepciones sobre la belleza humana, jerarquías de género y clase, etc.), véase Boswell, John: “Revolutions, Universals, and Sexual Categories”, 1989. El texto en versión electrónica puede encontrarse en <http://hem.passagen.se/nicb/boswell.htm>

Actualmente entre nosotros lo natural parece ser la heterosexualidad, aunque los supuestos culturales en que esa convicción se basa no están fijos, están en movimiento y podemos estar ante un nuevo cambio de mirada.

Para apreciar este cambio de mirada se puede contrastar el argumento de Santo Tomás con el argumento de filósofo contemporáneo Thomas Nagel. Nagel dice que para descubrir lo que es distintivo de la sexualidad humana y por lo tanto para determinar lo que es natural y lo que es antinatural, no tenemos que fijarnos, como hace Santo Tomás, en lo que tenemos en común con el resto de los animales sino precisamente en lo que no tenemos en común, que es lo propiamente humano. El aspecto que sería lo especial de la sexualidad humana es que las interacciones sexuales se dan a partir de un deseo que crece en una persona al percibir y reconocer el deseo sexual de la otra. Las relaciones antinaturales, para Nagel, serían aquellas en que no hay un reconocimiento mutuo, sino que una persona trata a otra como un objeto en la relación sexual, le priva de subjetividad. Bajo esta concepción de lo natural, los actos homosexuales, mientras cumplieran con esta condición de reconocimiento del otro, serían naturales³⁰.

El planteamiento de Nagel nos propone una pauta, quizás más que eso, nos sugiere el lado más luminoso de lo que podría ser un nuevo entendimiento de lo natural y también de lo moral en materia de sexualidad. Pareciera que ahora valoramos especialmente que las relaciones amorosas sean consentidas y se den en un marco de respeto, igualdad y de inclusividad (tenemos una sensibilidad mayor a la discriminación de personas). Lo antinatural sería en ese caso lo forzado, lo violento, lo destructivo, lo peligroso, lo excluyente.

Si esto fuera así, estos nuevos estándares pueden volverse contra nosotros y muchas de nuestras creencias y formas de vida como un boomerang. Porque podemos empezar a evaluar, por ejemplo, las relaciones de amor heterosexual y ver qué tan igualitarias y respetuosas son, cómo vivimos estos valores en el matrimonio, por ejemplo. Más al fondo, cómo armamos nuestra identidad como mujeres y como hombres. Es inquietante, porque si de verdad tenemos tan incorporado el fenómeno de la subordinación en nuestras relaciones heterosexuales como parecieran sugerir los ejemplos que di al comienzo del texto, la trasgresión que supone la homosexualidad es una sana alarma. Plantea, al menos teóricamente, un posible paradigma de relaciones en que el amor se separe del ejercicio del poder, lo que daría esperanzas para terminar con la violencia doméstica y el acoso sexual, entre otras tragedias cotidianas.

³⁰ Thomas Nagel, "Sexual Perversion", citado por Soble, Alan: "The Fundamentals of the Philosophy of Sex", 2002, nota 7.

Esta mirada nos permite a los heterosexuales ser más humildes a la hora de preguntarse “desde la normalidad” por la legitimidad jurídica de las relaciones homosexuales. Un buen punto para empezar a salir del inmovilismo de la perplejidad en que parecíamos estar sumidos.

Quiero contar otra historia, también relatada por Bray. En el siglo XIX, John Henry Newman, vicario de Saint Mary, en Oxford, y primer rector de la Universidad Católica de Dublín, nombrado cardenal por León XIII, escribió: “deseo con todo mi corazón ser enterrado en la tumba del padre Ambrose Saint John, ésta es mi última e imperativa voluntad”. Y así se hizo en el Oratorio de St. Philip Neri, en 1890. El propio Newman dejó constancia de que su relación con Saint John había sido puramente espiritual. Su fidelidad a las normas eclesiásticas, sin embargo, no fue obstáculo para que se desarrollara entre ellos una amistad verdadera e intensa. Newman escribió “desde el principio él me amó con la intensidad del amor, que era indescriptible”. La muerte de St. John dejó devastado a Newman, quien dijo que la pérdida era “la mayor aflicción que he tenido en mi vida”. “Yo siempre pensé que ninguna desolación se comparaba con la del esposo o esposa, pero siento que es difícil de creer que pueda haber una pena mayor que la mía.”

Esta historia conmovedora deja la sensación de que hemos perdido algo valioso en nuestra forma moderna de ver las relaciones humanas. Hay aquí una sensibilidad, una posibilidad de valorar una gama más amplia de relaciones humanas profundas que ha sido aplastada por nuestros juicios tajantes respecto de la moralidad sexual. Conocer historias como las de Neville y Clanvowe, o de Newman y Saint John nos ayuda a recuperar una mirada menos estrecha y menos contaminada por esta especie de obsesión por lo puramente sexual, que es tan propia de nuestra época (y que la debemos probablemente a la metafísica sexual pesimista que ha estado presente durante gran parte de la historia occidental). Se haría más justicia a las relaciones entre mujeres, entre hombres y entre hombres y mujeres, si fueran juzgadas más por su calidad y profundidad individual, que por su pertenencia a categorías burdamente calificadas de morales o inmorales *a priori*. Hasta ahora parece ser un privilegio de los heterosexuales el que nadie nos defina, a partir de la orientación sexual, el gozar la libertad de configurar nuestra identidad sobre parámetros que nosotros (en la medida de lo posible) escojamos.

En las sociedades occidentales, como lo muestran los cambios legislativos en diversos países, estamos experimentando un cambio en las convicciones en que se ha basado hasta ahora el trato discriminatorio hacia los homosexuales y lesbianas. Es el momento en Chile para avanzar más allá de

la perplejidad y para esto es imprescindible que todas nuestras sensibilidades estén representadas en el diálogo. Así podremos preguntarnos con prudencia conservadora qué queremos mantener de nuestras tradiciones (miradas éstas sin sesgos quizás nos lleven a recuperar el respeto por relaciones más diversas entre los sexos) y, con idealismo progresista, cómo queremos mejorarlas para hacerlas más igualitarias y asegurar la dignidad de todas las personas.

Termino citando un diálogo tomado de *La República* de Platón, que también rescata Nussbaum. En él, Sócrates comenta con Glaucón sobre los cambios radicales que Sócrates propone en la estructura de la familia y en el rol de la mujer. Sócrates señala que en general las personas no desarrollan esos temas porque se quedan conformes con los acuerdos que la gente ha ido tomando a lo largo del tiempo y que esos acuerdos son suficientes. Glaucón contesta que las personas actúan así por flojera. “La flojera, sin embargo —dice Sócrates—, es un lujo que los guardianes de las ciudades y las leyes no pueden permitirse.” “Eso es probablemente cierto”, contesta Glaucón³¹.

BIBLIOGRAFÍA

- Boswell, John: “Revolutions, Universals, and Sexual Categories”. En Martin Duberman, Martha Vicinus y George Chauncey, Jr., *Hidden from History: Reclaiming the Gay and Lesbian Past*. New York: Meridian, 1989. El texto en versión electrónica puede encontrarse en <http://hem.passagen.se/nicb/boswell.htm>. Última visita 27 de febrero de 2006.
- Bourdieu, Pierre: *La Dominación Masculina*. Anagrama, 3ª edición en español, 2003.
- Bray, Alan: “Wedded Friendships”. En *The Tablet*, 4/8/2001. En: www.thetablet.co.uk/cgi-bin/register.cgi/tablet-00550
- Bristow, Joseph: “A Complex, Multiform Creature: Wilde’s Sexual Identities”. En Peter Raby (ed.), *The Cambridge Companion to Oscar Wilde*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Butler, Judith: *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. Nueva York y Londres: Routledge, 1999 (primera edición, 1990).
- Cooper, Doris: *Criminología y Delincuencia Femenina*. Santiago: LOM, 2002.
- Davidson, James: “Mr. and Mr. and Mrs. and Mrs”. En *London Review of Books*, Volume 27, N° 11, 2 June 2005, 13-18.
- Finnis, John: “Law, Morality, and ‘Sexual Orientation’ ”. En *Notre Dame Law Review*, 69 (1994).

³¹ Platón, *La República*, 504, citado por Nussbaum, Martha C.: *Sex and Social Justice*, 1999, pp. 274-275. El texto completo de *La República* está en inglés en la famosa traducción de Benjamín Jowett en <http://www.trentu.ca/~mneumann/sj-txt.htm> / Última visita: 28 de febrero de 2006.

- Finnis, John: "An Intrinsically Disordered Act". En Harvey y Bradley (eds.), *Same Sex Attraction: A Parents' Guide*. South Bend, IN: St. Augustine, 2003. <http://www.catholicsocialscientists.org/Symposium2-Finnis-mss.htm/>.
- Foldy, Michael S.: *The Trials of Oscar Wilde. Deviance, Morality and Late Victorian Society*. Nueva York y Londres: Yale University Press, 1997.
- Foucault, Michel: *Historia de la Sexualidad II. El Uso de los Placeres*. Traducción de Tomás Segovia. Siglo XXI España Editores, 2005.
- Freud, Sigmund: *El Malestar en la Cultura y Otros Ensayos*. Madrid: Alianza Editorial, 2ª ed., 1973.
- Freud, Sigmund: "Sobre la Psicogénesis de un Caso de Homosexualidad Femenina" (1920). En Alicia Roig (ed.), *La Femenidad como Máscara*. Barcelona: Tusquets, 1979.
- Hubbard, Thomas K.: *Homosexuality in Greece and Rome: A Sourcebook of Basic Document*. Berkeley: University of California Press, 2003. Se puede consultar electrónicamente en: <http://www.utexas.edu/courses/cc348hubbard/readindex.php?view=18/>.
- Juan Pablo II, *Encíclica Veritatis Splendor*, 1993.
- Kendall, Christopher N.: "Homophobia as an Issue of Sex Discrimination: Lesbian and Gay Equality and the Systemic Effects of Torced Invisibility". *Murdoch University Electronic Journal of Law*, Vol. 3 N° 3 (September 1996).
- Nussbaum, Martha C.: *Sex and Social Justice*. Oxford University Press, 1999.
- PBS (Public Broadcasting Service): Entrevista a la sicóloga forense Karen Franklin sobre las motivaciones para atacar a los homosexuales. Puede leerse en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/assault/interviews/franklin.html>
- Riviere, Joan: "La Femenidad como Máscara". En Alicia Roig (ed.), *La Femenidad como Máscara*. Barcelona: Tusquets, 1979.
- Soble, Alan: "The Fundamentals of the Philosophy of Sex". En Alan Soble, *The Philosophy of Sex*. Rowman and Littlefield, 4ª edición, 2002.
- Williams, Joan: "From Difference to Dominance to Domesticity: Care as Work, Gender as Tradition". En *Chicago-Kent Law Review*, 76 (1990). ☐

Joaquín Fernandois: *Mundo y Fin de Mundo: Chile en la Política Mundial 1900-2004*.

(Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005, 638 páginas.)

MUNDO Y FIN DE MUNDO

David Gallagher

El último libro de Joaquín Fernandois es en el fondo una historia política, económica y social de Chile entre 1900 y 2004, con una buena introducción que resume la herencia de la colonia y del siglo diecinueve. Esta historia está enfocada desde el punto de vista de la relación de Chile con otros países. Fernandois demuestra cómo Chile, a pesar de su aparente distancia y aislamiento, es una parte integral del mundo. Su economía, incluso en los períodos en que se intenta cerrarla relativamente, depende de los vaivenes de la economía internacional: como toda economía, se podría agregar, salvo que en el caso de la chilena la dependencia (valga la palabra sin connotaciones peyorativas cepalianas) es más aguda por ser Chile un país de mercado chico y de ventajas comparativas excepcionales para producir productos estelares de exportación, productos que dependen de la demanda internacional. En cuanto a su vida política, Chile está insertado desde el siglo diecinueve en las grandes corrientes internacionales. Su

DAVID GALLAGHER nació en Valparaíso en 1944. Educado en Oxford, fue luego profesor de literatura latinoamericana del St. Antony's College de esa misma Universidad. Ha publicado *Modern Latin American Literature* (Oxford University Press, 1973), *Improvisaciones* (Centro de Estudios Públicos, 1992), *Otras improvisaciones* (El Mercurio-Aguilar, 2004) y numerosos ensayos. Fue Director del Morgan Grenfell International & Co. Ltd. Actualmente es socio de ASSET-CHILE y combina sus actividades como ensayista y crítico con las de banca de inversiones. Colabora con TLS (*The Times Literary Supplement*) y es columnista de *El Mercurio* de Santiago. Es miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

Estudios Públicos, 103 (invierno 2006).

independencia y sus primeros decenios republicanos son hijos de la “era de las revoluciones” que marca a Europa y Estados Unidos entre 1776 y 1848¹. El siglo veinte será marcado por la lucha internacional entre izquierdas y derechas. En todo esto Chile es a la vez una simple parte del mundo y un caso particular dentro de él, un caso particular con especificidades y diferencias propias que son acentuadas, a veces, por la lejanía. Fernandois reconoce que en esto en el fondo Chile se parece a cualquier país:

La sensación de ser parte de un mundo como la de estar solitarios, o aislados, marcarían un contrapunto que se arrastra hasta comienzos del siglo XXI. Pero ¿no es tensión la mirada de toda sociedad ante el mundo?².

La originalidad de esta historia de Chile es que los acontecimientos analizados son siempre vistos en función de este contrapunto, son siempre situados en relación con su particularidad nacional y la influencia internacional, que, en fin de cuentas, Fernandois considera mayor en Chile que en otros países.

Todo país, toda sociedad, puede ser visto como una combinación entre apertura y cierre frente al mundo. Sólo que en Chile esto parece ser de un grado mayor, teniendo en cuenta la gran influencia que la política mundial tuvo en la conformación de la cultura política chilena a lo largo del siglo XX³.

Quizás el hecho más original o particular en la historia de Chile, y uno de los que más marcan nuestras relaciones internacionales hasta ahora, es la Guerra del Pacífico. Según Fernandois, sus epopeyas

crearon una narración mítica en Chile que penetró profundamente en lo que se podría llamar la “cultura chilena”, con todos los problemas que ofrece el uso de ese concepto. Le dio a Chile una extraordinaria autoconciencia y seguridad en sí mismo como Estado Nacional.

La Guerra del Pacífico operó en este sentido como el más importante —más visible en todo caso— “cemento de la sociedad”⁴.

¹ P. 24.

² P. 43.

³ P. 52

⁴ P. 36.

Fernandois traza con maestría los problemas diplomáticos con que Chile ha tenido que lidiar para preservar los resultados de una guerra que rápidamente le dio al país, en algunos círculos internacionales, el apelativo de ‘Prusia de Sudamérica’. De allí en adelante Chile se fue aferrando cada vez más a la legalidad internacional como opción de política exterior, y el desarrollo de la historia del país se fue asimilando cada vez más a las grandes corrientes internacionales, entendidas éstas por cierto como las provenientes de Europa, Estados Unidos y, en menor grado, del resto de América Latina; la conciencia de la importancia del Asia es un fenómeno relativamente nuevo en Chile, y es compartido todavía sólo por pocos.

Fernandois a lo largo del libro muestra cómo las ideas económicas con que se gobierna el país son influenciadas por ideas en boga en el mundo en su momento, pero aún más por eventos económicos mundiales que afectan a la economía chilena, porque sube o baja la demanda por sus productos y sube o baja la oferta de capital. La economía chilena era relativamente abierta y el sistema económico era básicamente liberal hasta 1914 (si bien había un aspecto *sui generis*: el Estado vivía en gran medida del impuesto a la exportación del salitre, lo que le permitía prescindir de otros impuestos). Fernandois explica cómo la Primera Guerra Mundial empezó a minar el liberalismo. Con la guerra el comercio internacional se volvió más difícil: Inglaterra con sus Listas Negras “prohibía comerciar con quienes directa o indirectamente lo hacían con el enemigo”⁵. Ya en 1917 Agustín Edwards vaticina “el fin de la era liberal” y el acercamiento del “socialismo de Estado como un mal necesario”⁶. Mucho más devastador en este sentido es el efecto de la Gran Depresión que, desde 1929, destruye la economía chilena. Fernandois cita un informe de la época, de la Liga de las Naciones, que estima que Chile fue el país que más sufrió en el mundo: entre 1929 y 1932 las exportaciones bajaron en un estruendoso 88%. Fernandois estima que en el mismo período el PGB puede haber disminuido “en cerca de un 50%”⁷. En 1932 Chile era un país en ruinas, que había tenido que renegar de su deuda externa. En las lapidarias palabras de Fernandois:

La resonancia externa a la crisis fue de arrogante y despectivo repudio al carácter de Chile. Al leer los documentos, el historiador experimenta el bochorno de que su país era, a partir de ese momento, considerado como un ‘don Nadie’⁸.

⁵ P. 80.

⁶ P. 79.

⁷ P. 109.

⁸ P. 112.

Fernandois enseguida cita al Cónsul General de Estados Unidos cuando solemnemente avisa a Washington en noviembre de 1933 que hay “que dar una triste despedida a Chile, el país con un sombrío futuro pero con inolvidable pasado”.⁹

No es raro que en estas circunstancias se haya producido un cambio de paradigma económico en Chile. Es la época del New Deal de Roosevelt, y del apogeo de Keynes: el cambio es mundial. Cabe decir que en Chile ese cambio se dio al comienzo en forma bastante particular, bajo la tutela del Ministro de Hacienda Gustavo Ross (1932-1938). Fernandois ya había escrito un libro muy detallado sobre este período¹⁰, y ahora le dedica un excelente capítulo. En realidad Ross, conocido como “el mago de las finanzas”, llevó a cabo una política económica creativa, pragmática, para sacar a la economía chilena del hoyo y encaminarla a un desarrollo sostenido, sin nunca abandonar los principios de una economía de mercado. Hubo fuertes incentivos a la construcción y aranceles proteccionistas, y un concepto de asociación y cooperación entre el Estado y los empresarios, pero se mantuvo un riguroso equilibrio fiscal y “con todo, en el ambiente de los treinta, la estrategia de Ross estaba más orientada a insertarse nuevamente en la economía de mercado”¹¹. El intervencionismo era para Ross un expediente pragmático para “cruzar el desierto de la Depresión”, más que una estrategia de desarrollo de largo plazo¹². De vez en cuando la derecha chilena ha producido a personajes así, personajes creativos sin temor a olvidarse en el corto plazo de los textos clásicos para superar una crisis, pero con la idea de después retomarlos: pienso en un Hernán Büchi en 1984-1988, con su pragmatismo y creatividad heterodoxa. La estrategia de desarrollo sólo cambió en forma profunda hacia una de sustitución de importaciones y de empresas estatales con el triunfo de Aguirre Cerda sobre Ross en 1938. Ganó por 4.000 votos, en esa época el 1%. El largo y empobrecedor período de desarrollo hacia adentro, que culminó en 1973, tal vez se habría mitigado o incluso evitado si Ross hubiera tenido la oportunidad de consolidar su obra de recuperación a su manera.

Fernandois constata la profunda influencia que tiene en Chile a partir de 1920, y más aún a partir de 1938, la lucha global entre izquierda y

⁹ P. 112.

¹⁰ *Abismo y cimiento. Gustavo Ross y las relaciones entre EE.UU. 1932-1938.* (Santiago, 1977).

¹¹ P. 119.

¹² P. 124.

derecha, con una izquierda cada vez más marxista a partir del triunfo de la Revolución Rusa en 1917. En esto hay un aspecto muy interesante. En Chile se da la lucha global entre democracia occidental y marxismo hasta el fin mismo de la Guerra Fría. En cambio a diferencia de Argentina, donde desemboca en peronismo, el fascismo europeo se manifiesta en Chile en forma muy mitigada. Por otro lado los grandes movimientos latinoamericanos como el de la Revolución Mexicana o el mismo peronismo dejan bastante indiferentes a los chilenos: para que un país latinoamericano tuviera influencia en Chile hubo que esperar el surgimiento de un marxista como Fidel Castro¹³. Es como si en Chile hubiera una medida inconsciente de la universalidad de las grandes corrientes de ideas, como si rechazáramos fenómenos políticos cuya narrativa se fundamenta demasiado en la anécdota y no en la lógica, como si estuviéramos dispuestos sólo a socializar abstracciones defendibles en cualquier lugar y en cualquier momento, y no sólo en el contexto de un anecdotario criollo.

La capacidad de Chile de socializar las grandes abstracciones ideológicas de corte más universal convirtió al país en un laboratorio internacional. Primero vino el 'Estado de compromiso', el 'modelo Corfo', el 'desarrollo hacia adentro', todo administrado por un sistema político en que la competencia se libraba a través de la incontinente satisfacción de demandas sociales. El resultado, hacia 1955, cuando fue contratada la misión Klein Sacks, para estabilizar la economía, fue una inflación que era estudiada en todas las universidades del mundo por ser casi única en sus dimensiones, en un país en que había una brecha cada vez más grande entre las crecientes demandas sociales y una decreciente capacidad de la economía para satisfacerlas. Después vienen, en las elecciones de 1958, 1964 y 1970, las clásicas batallas entre las fuerzas de 'occidente' y las del 'bloque soviético'. Fernandois revela el altísimo grado de intervención internacional que hay en esas elecciones, sobre todo en la de 1964, donde paradójicamente la ayuda norteamericana al candidato de 'occidente' fue mayor aún que en 1970. Es que en Chile en todas estas elecciones se está librando una batalla crucial de la Guerra Fría y se está viviendo una coyuntura similar a la de la política de muchos países europeos, sobre todo de países mediterráneos como Francia, Italia o Grecia, donde hay intermitentemente una izquierda con fuerte influencia marxista, que amenaza con llegar democráticamente al poder, con todo lo que eso significa para la seguridad de una alianza como la OTAN. Que en Chile se produzca el precedente de un

¹³ Pp. 74-75.

gobierno marxista libremente elegido pasa a ser un tema de preocupación o de esperanza internacional, según el espectro con que se mire.

El período de 1938-1973 no sólo es uno en que en Chile se libran cada vez más batallas de índole global. Es un período en que en el país se espera cada vez más que la solución de los problemas económicos nacionales provenga del exterior. El correlativo es que los males del país también provienen del exterior. Es lo que Fernandois llama la ‘era del subsidio’, la era de las ideas cepalianas.

Este mundo de ideas nutría una profunda desconfianza hacia la capacidad espontánea de la economía de mercado, o “capitalismo” si se quiere, de poder impulsar el desarrollo. Obedecía a la idea de que en la naturaleza de las grandes economías, y de las grandes potencias que la representaban, se escondía algo así como un “reparto injusto” de las riquezas. Anidaba en su corazón lo que después se llamó “estructuralismo” y, en un desarrollo posterior, consecuencia y paralelo a la vez, la “teoría de la dependencia”. Su remoto origen está en las ideas políticas en torno a los autoritarismos de Europa “subdesarrollada” de los 1930. Con todo, en Chile la práctica y el lenguaje provienen del desarrollo económico y político de los treinta, y eran casi unánimemente sostenidos¹⁴.

La política exterior chilena se dedica cada vez más a conseguir ayuda externa, en la forma sobre todo de préstamos de agencias internacionales como el Eximbank de Estados Unidos. A eso se abocan no sólo los gobiernos radicales sino, después, los de Alessandri y de Frei Montalva. Éstos al pedir ayuda se nutren justamente de la Guerra Fría, postulando a Chile como un país ejemplar en peligro, un país que *merece* ser ayudado y al que a los donantes les *conviene* ayudar, para que no vaya a caer en manos de los comunistas. Fernandois muestra cómo a veces a los presidentes pedigüños les va bien, pero también se regocija en describir instancias en que les va mal. Cita unas ácidas referencias que hace en sus memorias Dean Acheson a viajes de presidentes sudamericanos llenos de peticiones, como el de Juan Antonio Ríos a Estados Unidos en 1945, o las severas palabras con que Ludwig Erhard, el Canciller alemán, amonesta a Frei en 1967, cuando le dice que la llave del desarrollo no está en la asistencia externa, sino en el ahorro y el combate a la inflación. Allende también es un exponente de la mentalidad de subsidio. Lo es cuando se queja de lo que le han ‘quitado’ a Chile los extranjeros (a través del ‘bloqueo invisible’ o de

¹⁴ P. 178.

las ‘utilidades excesivas’ de las multinacionales), y lo es cuando va a pedirle ayuda al “hermano mayor”, a la Unión Soviética, en 1972¹⁵. Una vez más Chile es un país ejemplar, esta vez uno que está a riesgo de ser “perdido” más bien por el mundo comunista. Una vez más, el presidente en gira es defraudado: los soviéticos le brindan una ayuda francamente exigua.

Quizás el gobierno chileno que más alejado estuvo de los paradigmas internacionales fue el de Pinochet. Reiteradamente Fernandois destaca un hecho curioso: la incapacidad no sólo de los militares sino de casi toda la derecha chilena de entender por qué ese gobierno produjo tanto rechazo internacional. Creían que Chile sería celebrado como el país que, en los confines de la tierra, había dado un golpe en defensa del Occidente: “los militares estaban convencidos que iban a ser aplaudidos por el mundo occidental y el antimarxismo en América Latina”¹⁶. Como dice Fernandois, esto revela poco conocimiento del mundo exterior de parte de la derecha, de una derecha que quizás nunca estuvo —ni está ahora— tan globalizada como la izquierda, a pesar de ser paradójicamente la fuerza que reabrió la economía chilena, generando más interacción real con el exterior que cualquier ideología política. Paradójicamente el gobierno chileno más aislado de la historia fue el que había producido más asociación privada con el exterior de lo que se había visto jamás.

¿Pero por qué fue tan repudiado el gobierno de Pinochet, a pesar del reconocimiento empresarial internacional a los éxitos económicos? Por las torturas y desapariciones, desde luego: de éstas se sabía en Londres, Roma o Washington muy rápido: hoy día en esas capitales les cuesta creer que en Chile haya gente en la derecha que se esté enterando sólo ahora. En esas capitales se sabía todo porque había prensa informada, y porque entre los torturados había ciudadanos extranjeros, como la inglesa Sheila Cassidy¹⁷. Uno de los primeros desaparecidos fue el padre Woodward, un sacerdote inglés torturado en la Esmeralda. También se sabía todo por obra de los exiliados. Pinochet despachó al mundo a miles de personas que podríamos llamar antiembajadores: es increíble que él y su gente no se hayan percatado de lo destructores que iban a ser de su imagen, dado que eran además muchos de ellos chilenos de alto vuelo, muy bien conectados. Enseguida hubo esos crímenes espectaculares, cometidos en Buenos Aires, Washington y Roma. Y la fuerza del mito de Allende como marxista elegido democráticamente. Aun gente que detestaba el marxismo pensaba —quizás

¹⁵ P. 386.

¹⁶ P. 417.

¹⁷ P. 429.

ingenuamente— que había que combatirlo en las urnas. Finalmente las imágenes y los cuentos que salían de Chile en 1973 se parecían demasiado a los que habían salido de Grecia, la ‘cuna de la democracia’, durante el golpe de los coroneles en 1967. Fernandois nos recuerda, con el asombro que se merece, el recurrente espectáculo de uno y otro canciller de Pinochet despedido por no haber logrado suficientes ‘avances’ en materia, por ejemplo, de las condenas rituales que hacía cada año la ONU.

Una de las delicias de este libro sobre la inserción de Chile en el mundo es la descripción que hace Fernandois de las giras presidenciales, las de presidentes foráneos a Chile, y las de presidentes chilenos al exterior, no en la época de un Frei Ruiz-Tagle o un Lagos, en que estas giras se volvieron pan de cada día, sino cuando era más difícil o menos común viajar. Está el viaje del presidente Ríos, ya enfermo, en 1945, que duró nada menos que 60 días. Está la venida de la Reina Isabel. Está la venida de Charles de Gaulle.

Arribó a Valparaíso una mañana radiante a bordo del crucero Colbert. A Alessandri no le quedaba más de un mes en la presidencia, e hizo el papel estelar para estar digno de la altura de uno de los grandes estadistas del siglo XX. Podía conversar en francés con el huésped. De Gaulle, de 74 años, con problemas de salud, pasando por Chile como parte de una gira por once países latinoamericanos, De Gaulle, estoicamente, hizo un gran papel, recibido y adorado por multitudes y supo expresar con elegancia diversos halagos a Chile, aunque algunos con sinceridad. Jorge Alessandri quiso destacar el vanguardismo político de De Gaulle, para ponerse en su estela¹⁸.

¡Cuán distinta esa épica visita de la hecha recién por Chirac! Finalmente está el viaje de Frei Montalva a Europa en 1965.

Si Alessandri probablemente se sentía incómodo en el mundo internacional, Frei resplandecía y aun se refugiaba en él. Desde su primer viaje de estudiante escaso de recursos, en 1934, hasta la llegada a Londres a la Victoria Station, donde lo aguardaba en carroza la reina Isabel II, también en la cúspide de su popularidad e irradiación, para conducirlo a Buckingham Palace. Era un ascenso meritocrático en más de un sentido¹⁹.

¹⁸ p. 290.

¹⁹ p. 308.

En citas como las dos anteriores el lector puede percatar el encanto con que Fernandois evoca escenas del pasado, haciéndonos revivirlas como en la mejor de las crónicas. Su libro tiene el mérito en general de hacernos vivir el día a día de la historia de Chile en el siglo XX, de obligarnos a compartir los procesos de toma de decisiones como si no tuviéramos el beneficio del conocimiento posterior. Fernandois en suma es un gran narrador.

El libro cuenta la historia de Chile con objetividad, con poca intromisión del autor. Muy de vez en cuando el autor se permite deslizar una opinión, aunque sea en forma de ironía, aunque sea con la más elegante reticencia. Por ejemplo, hablando de la aparición de la hegemonía estadounidense a finales de la Segunda Guerra Mundial, se revela relativamente pro Estados Unidos, pero en una prosa fina que cubre todos los posibles flancos de crítica y de autocrítica. Dice inimitablemente Fernandois:

La tormenta, ¿fue un tormento? Todo depende del tipo de “hegemonía” de que se hable. La ejercen, cada uno en su nivel, pequeños y poderosos. La de estos últimos, finalmente, será benigna o constituirá una férula pesada en relación a la complejidad y liberalidad de su civilización. Por más que Estados Unidos en un rapto de inocencia homicida pueda arrasar una ciudad con un nuevo producto de la ciencia, para que los muertos —combatientes y, sobre todo, civiles— sean una disuasión a la continuidad de la guerra, ofrecía nueva y hasta mejor vida al vencido. No se podía decir lo mismo de otros participantes activos del conflicto. Fue una suerte que ese fuera el tipo de hegemonía en el que Chile se encontró²⁰.

Así de bien está escrito un libro que es un compendio único de las relaciones de Chile y el mundo en el siglo XX, y como tal, a la vez, una gran historia de Chile en ese siglo. □

²⁰ P. 168.

Álvaro Vargas Llosa: *Liberty for Latin America*
(New York: Farrar, Strauss and Giroux, 2005)

SOBRE EL LIBERALISMO Y EL ATRASO DE AMÉRICA LATINA

Manuel Mora y Araujo

www.cepchile.cl

L*iberty for Latin America* es una nueva y valiosa contribución en la línea de ensayos que defienden las ideas liberales y su pertinencia para las naciones latinoamericanas. El eje del libro es un análisis de las causas del fracaso económico de las sociedades de nuestro continente. En la era del capitalismo exitoso, en un período en que han tenido lugar los más notables procesos de desarrollo económico de la humanidad, América Latina continúa rezagada. Más allá de las disparidades entre las naciones de la región, ninguna de ellas se cuenta entre las que crecieron a tasas más altas en el mundo durante las últimas décadas y varias están entre las que crecieron menos. Álvaro Vargas Llosa busca explicar esta situación en términos de la falta de libertad —económica, pero no sólo económica— en América Latina.

Un libro ambicioso y denso como éste puede perseguir diferentes propósitos o, independientemente de los motivos del autor para escribirlo, despertar intereses distintos en distintos públicos. En primer lugar se ofrece

MANUEL MORA Y ARAUJO. Sociólogo y está dedicado a la investigación social y de opinión pública, la consultoría comunicacional y el análisis político. Actualmente es presidente del Consejo de Dirección de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires y ejerce la docencia universitaria. Ha publicado diversos libros sobre temas de su especialidad, entre ellos *El Voto Peronista*; *Ensayo y Error*; *La Argentina: Una Víctima de Sí Misma*; y *El Poder de la Conversación: Elementos para una Teoría de la Opinión Pública*.

Estudios Públicos, 103 (invierno 2006).

como una fuente de información, la que es de por sí valiosa y estimulante. En segundo lugar constituye una presentación muy articulada de argumentos que seguramente respaldarán o reforzarán las convicciones de personas que ya comparten en lo general las ideas del autor. Los públicos de ideas que ya están constituidos son demandantes de obras que alimentan sus convicciones, las refuerzan, las enriquecen, les proporcionan argumentos para el debate con quienes piensan de otro modo o promueven discusiones de aspectos específicos dentro de un marco de ideas común. En tercer lugar, hay una posible función persuasiva: llegar a otros públicos, introducir ideas nuevas en mentes estructuradas con otras ideas.

Desde la perspectiva de la propagación de una visión del mundo que está lejos de ser ampliamente compartida en el planeta, la tercera función me parece importante. Personalmente me siento atraído por ella. No tengo manera de establecer cuál será el impacto de *Liberty for Latin America* en el mercado, en términos de estos distintos núcleos de intereses intelectuales o de otras segmentaciones del mismo. Me parece que el libro de Vargas Llosa, por la forma en que está articulado, por la manera en que desarrolla su hilo conductor, puede resultar atractivo a quienes comparten los interrogantes iniciales y el planteo del problema pero pueden no compartir los argumentos del autor; pero a la vez no es demasiado condescendiente con quienes piensan de otro modo. Este artículo comentando el libro está hecho con un ojo puesto en ese hipotético público que podría estar predispuesto a exponerse a obras sin compartir a priori las ideas que exponen.

Muchos de los argumentos desarrollados en libros como *Liberty for Latin America* pueden encerrar la implicación de que sólo una *utopía liberal* podría proporcionar la orientación para la acción capaz de modificar de raíz este orden insatisfactorio en el que vivimos. Esa conclusión contiene el peligro de la semilla autoritaria que anida siempre en toda utopía —incluyendo la liberal—. Rescato de este libro que no parece sugerir ese camino, sino más bien un camino gradual por el que se pueda concebir un cambio de la realidad más incremental.

El argumento central

La tesis inicial de Vargas Llosa es que a lo largo de su historia, los pueblos latinoamericanos han sufrido el peso de factores opresivos sobre la libertad de los individuos —corporativismo, mercantilismo, privilegios, transferencias de riqueza y leyes con fundamento político—. El análisis busca mostrar que a pesar de los cambios políticos y sociales seculares,

esos factores continúan vigentes en sus rasgos esenciales, aunque adopten distintas formas. El argumento me parece persuasivo en lo que hace a la evolución latinoamericana. Me siento menos persuadido cuando trato de comprender en qué medida y por qué esos factores dejaron de operar, después de haber mantenido igual vigencia, en sociedades que hoy funcionan con los principios del capitalismo de mercado.

El programa que propone Vargas Llosa desde la introducción a *Liberty for Latin America* es analizar estos fenómenos a la luz de dos principales dimensiones explicativas: las instituciones y la cultura, a las que agrega de manera implícita una tercera dimensión no menos importante: las ideas.

La relación entre las tres dimensiones podría dar lugar a disquisiciones teóricas y empíricas tan largas como este libro. De hecho, definir y desarrollar los conceptos relativos a cada una de ellas podría demandar un libro entero. Vargas Llosa no especifica en detalle cuáles son los atributos propios de cada dimensión, los que en teoría dan lugar a la emergencia de economías capitalistas vigorosas, pero sus conceptos de cada una son, no obstante, suficientemente claros. El peso de las instituciones es una premisa básica del autor; los factores del desarrollo capitalista en Europa y los Estados Unidos son ellos mismos “los síntomas y las consecuencias de marcos institucionales” sin los cuales “la inversión y el comercio no hubieran llevado a naciones enteras al capitalismo liberal”. La relación entre las instituciones y la cultura queda establecida por boca de Giambattista Vico: “A cada estadio del cambio social corresponde un tipo propio de ley, gobierno, religión, arte, mito, lenguaje, costumbres”. La posibilidad de un desajuste entre las instituciones y la cultura no es explorada. Menos aun queda claro si las ideas mantienen alguna relación tan bien establecida con las otras dos dimensiones. De tal manera, si para simplificar las cosas tomamos cada una de las tres dimensiones en forma dicotómica y establecemos de ese modo ocho posibilidades, no hay en el libro un planteo exhaustivo de lo que ocurriría en cada una de ellas con el desarrollo capitalista. Más específicamente, me pregunto si puede pensarse que las buenas ideas bastarían para compensar, por ejemplo, un desajuste desfavorable entre instituciones y cultura, o si las malas ideas podrían descompensar la situación óptima de buenas instituciones y buena cultura. El punto no es menor; tal vez en esas combinaciones desviadas de los postulados teóricos residan algunas claves del fracaso de por lo menos algunos países de América Latina.

Por ejemplo, la Argentina se dio a sí misma instituciones bastante correctas en la segunda mitad del siglo XIX. Acogió igualmente las ideas correctas, provenientes de Europa y bien adaptadas por la *intelligentia*

local. Es posible, sin embargo, que la cultura, mezcla de la tradición anticapitalista hispánica y el impacto de las migraciones del sur de Europa, no maduró adecuadamente, y eso bien podría explicar el posterior fracaso argentino, incluyendo el deterioro de las instituciones. Presumo que Vargas Llosa razona en esa línea, pero no lo hace explícitamente.

El libro puede ser discutido en tres planos: (a) el de los hechos históricos, (b) el de las ideas, (c) el político. A continuación paso a referirme a los tres planos. No soy historiador sino un sociólogo generalista, por lo que me detendré más en discutir las ideas y el enfoque del análisis político de Vargas Llosa que su recapitulación de los hechos pasados.

La historia

En el plano de los *hechos históricos*, el libro ofrece una visión de los procesos sociales seculares de las sociedades latinoamericanas, desde la conquista hasta nuestros días. Es una visión a vuelo de altura; como tal debe ser juzgada. Sus menos de 300 páginas abarcan demasiado, pero no obstante cumplen su propósito. Desde esta perspectiva, sin duda esas páginas serán leídas con distinto interés por quienes buscan más bien una sucinta visión histórica comparativa de América Latina que por quienes están más interesados en la aplicación de las ideas de Vargas Llosa a la comprensión del pasado y el presente de América Latina.

No es un logro menor alcanzar una visión de los rasgos distintivos de las sociedades y las economías latinoamericanas desde las ideas liberales. Lo juzgo valioso porque coloca bajo una misma perspectiva los procesos históricos que con el tiempo adquirieron matices muy diversos en distintos países, más allá de que sus mismos orígenes no fueron todos iguales. Rescatar los elementos comunes a veces resulta molesto para historiadores orientados hacia un particularismo que busca la riqueza en lo singular de cada circunstancia; sin embargo, la generalización es útil y es un momento necesario en la búsqueda de una comprensión conceptual de lo que ocurrió y de lo que se propone que ocurra en el futuro.

Las ideas

Liberty for Latin America no se propone desarrollar de manera sistemática un paradigma liberal. De hecho, ninguna referencia a exponentes relevantes de esas ideas —clásicos o modernos— supera el par de referen-

cias a lo largo de sus páginas. El paradigma entra como premisa de sus argumentos; pero es tan central a ellos que me parece justifica un análisis de sus proposiciones

En este plano, este libro es un aporte interesante a las ideas del liberalismo libertario moderado de nuestro tiempo. Encuentro interesante precisamente que esta versión del liberalismo libertario contiene diversos elementos de moderación —tal vez tan moderados que muchos libertarios extremos pueden no sentirse enteramente cómodos con ella—. Los rasgos distintivos de lo que llamo ‘liberalismo libertario’ son: la desconfianza en la capacidad del estado de optimizar mejor que los intercambios espontáneos; el rechazo a toda forma de privilegios privados sustentados en factores de poder económico, sean estos ventajas monopólicas, favoritismo político o uso abusivo de recursos de poder; la defensa irrestricta de la libertad de elección en la esfera íntima de la vida de cada uno y en áreas públicas como la educación, y el reclamo de que la libertad individual se aplique a todos los órdenes de la vida y no sólo a algunos —algunos que, para los liberales económicos, suelen ser los derechos de propiedad, y para los liberales políticos los derechos y las libertades cívicas—. En un mundo capitalista en el que conviven mercados ampliamente desregulados con nichos sostenidos mediante la asignación de privilegios, protecciones y ventajas oligopólicas, tan sometido a regulaciones que vulneran derechos de propiedad sobre los bienes y el patrimonio y establecen restricciones a la libre circulación de las personas y de los recursos económicos, a la libertad de comportamientos privados, sexuales o íntimos, a la libertad de conciencia, y tantas otras, el liberalismo libertario sigue siendo una señal luminosa en la constelación de las ideas liberales de nuestro tiempo.

Por otra parte, las ideas libertarias de Vargas Llosa en varios aspectos son moderadas. Uno de ellos es la reivindicación del ámbito de la política en la visión liberal de las sociedades complejas: “la economía es acción humana bajo un conjunto de reglas, y las reglas, buenas o malas, son un material de la política”. Esta visión contrasta con la del liberalismo puramente económico, que subordina la importancia de la libertad política, y con la libertaria extrema, que concibe un mundo donde la política es simplemente irrelevante. El segundo aspecto moderado es la valoración positiva —reiterada a lo largo del libro— de lo que en el siglo XX dio en llamarse el ‘capitalismo popular’, la posibilidad de una distribución con tendencia igualitaria de los bienes de capital. Esta preocupación lo vincula al liberalismo “social de mercado”, que se desarrolló en la Europa continental a partir de la II Guerra Mundial, pero se aleja de los ingredientes corporativistas y estatistas que en Europa con frecuencia estuvieron asociados a él. Y se contra-

pone al liberalismo económico de raíz anglosajona, que puede ver ese tipo de perfil distributivo como una consecuencia posible de los procesos económicos desarrollados en mercados sin interferencias políticas pero no lo considera un valor prioritario. El enfoque crítico de la ola de privatizaciones de las últimas décadas es ilustrativo de la interesante visión del liberalismo por la que Vargas Llosa aboga.

Presumo que Vargas Llosa busca un debate de ideas con quienes no piensan como él. En esa dirección, pienso que en el debate de ideas de nuestra época el lado liberal no siempre se muestra preparado para un diálogo tolerante con ideas distintas —lo que atenta contra el propósito de la persuasión—. Por ejemplo, el hecho de que el antiguo ideal comunitarista adopte reiteradamente formas económicas colectivistas —la tradición jesuita en América Latina y su reencarnación en la utopía del Che Guevara o algunos sandinistas en Nicaragua, el comunitarismo de los kibutz en Israel, la actual reivindicación precolombina en Bolivia— justifica una comprensión que debe ir más allá de la mera adscripción a las categorías de ‘correcto’ e ‘incorrecto’. Creo que en muchas épocas se ha manifestado una expectativa humana de un orden social capaz de generar vínculos (*ligatures*) que no ve una respuesta enteramente satisfactoria en el mercado, expectativa que a mi modo de ver requiere de los liberales una actitud receptiva, por no decir simpática. De hecho, como bien lo señala Vargas Llosa, los filósofos liberales clásicos son en alguna medida tributarios de tradiciones que valoran la cohesión social y las relaciones humanas amenazadas por el ejercicio del poder. El liberalismo y el comunitarismo tienen en común, en alguna medida, el punto de partida de la incompletitud del ser humano. La “mano invisible” que establece un orden espontáneo beneficioso para todos es una respuesta que divide las aguas, a partir del descubrimiento extraordinario de la lógica del mercado y de la división del trabajo; no hay duda que ese punto de partida merece una actitud abierta al debate ante otros desarrollos alternativos igualmente plausibles que se derivan de los clásicos. Vargas Llosa por momento lo advierte y, precisamente por eso, creo que esa línea de análisis merece más atención de la que recibe en este libro —y en general por parte de los pensadores liberales contemporáneos—.

La versión liberal capitalista, en su variante menos libertaria, ha reclamado fuertemente la vigencia de un estado que actúe como árbitro imparcial, con atribuciones administrativas que exceden en mucho la mera función judicial y el monopolio de la fuerza. Por el contrario, un comunitarismo más proclive a aceptar al mercado como espacio libre de interferencias estatales para los intercambios económicos y otros propios de la vida social —comunitarismo hoy en día poco frecuente pero no ausente por completo

del mapa de la oferta de ideas— bien puede sentirse en parte tributario del ideal anarquista y defender de ese modo un orden con menos estado aun que el liberalismo capitalista, o una transferencia del poder del estado al ámbito territorial local donde las acciones del estado pueden más efectivamente reflejar consensos sociales inmediatos de lo que ocurre en el estado-nación que ha sido propio de las sociedades capitalistas modernas.

Del mismo modo, pienso que el positivismo, tan influyente en América Latina desde la independencia y hasta entrado el siglo XX, desempeñó un papel importante en la superación de las ideas precapitalistas y tuvo puntos de contacto con las ideas liberales que se abrían paso al mismo tiempo que él y con las corrientes socialistas democráticas que en muchos casos contribuyeron a la aceptación de criterios liberales en medios sociales donde éstos difícilmente hubiesen nunca entrado por sí solos.

La política

En el plano del *análisis político*, la discusión queda abierta, pero en verdad Vargas Llosa apenas comienza a desarrollarla. En su visión, la política parece puro deber ser. Los gobiernos son juzgados con la vara normativa del autor (o del modelo normativo que se deriva de sus posiciones en el plano de las ideas), no en términos de las restricciones reales que encuentran los actores políticos en cada circunstancia. Las únicas restricciones que parecen existir en su perspectiva analítica son las que crean incentivos o propensiones a *hacer lo incorrecto* (por ejemplo, intereses corporativos o sectoriales, o sistemas de incentivos que promueven intereses particulares). Por qué nunca aparecen en el análisis las condiciones favorables a *hacer lo correcto* no me resulta claro, aunque me parece indudable que son esas condiciones las que podrían ayudarnos a entender los muchos casos de capitalismo de mercado exitosos en el mundo.

Cuando utilizo las expresiones ‘correcto’ e ‘incorrecto’, hablando de juzgar políticas públicas o propuestas de actores políticos concretos en circunstancias concretas, no estoy sugiriendo alguna crítica a ese tipo de juicios de valor. No me molesta particularmente que los hechos políticos sean analizados a partir de juicios de valor referidos a los resultados de las decisiones políticas. Y no mantengo diferencias importantes con el tipo de resultados, o de políticas, que interpreto que Vargas Llosa considera ‘correctas’ o ‘incorrectas’. El mundo que me agrada se parece mucho al que le agrada a Vargas Llosa. Pero me produce alguna inquietud el déficit que encuentro en su análisis para explicar de qué depende, en cada circunstan-

cia histórica, que las decisiones colectivas correctas sean adoptadas por los actores que se desempeñan en esas circunstancias.

Hasta donde lo veo, en el plano del análisis político Vargas Llosa concluye donde empieza: una discusión sobre la relación causal entre la dimensión institucional y la cultural. Una implicación de su análisis es que las sociedades latinoamericanas han sido mal dotadas en estos dos grandes factores del desarrollo de las naciones, de modo que toda posibilidad de cambio queda librada a la voluntad humana para torcer el rumbo que se genera desde ellos o a la capacidad intelectual de comprender qué es lo correcto; se admite que esos dos factores pueden ser modificados en algún punto del devenir de la historia, pero esto finalmente reposa en el voluntarismo. Cuánto respaldo político es necesario para que la voluntad de algunas personas o grupos sociales tenga posibilidades significativas de éxito no está claro; menos aun, de qué depende que ese respaldo eventualmente exista o sea generado.

Si en algunos lugares del planeta la humanidad ha tomado un rumbo más correcto, y si eso ha dependido de situaciones favorables en las instituciones y/o en la cultura, deberíamos entender qué ocurrió en esos lugares para que se generasen las condiciones favorables. No pienso —y me parece, revisando las páginas de este libro, que Vargas Llosa tampoco piensa— que en el origen de los procesos históricos que produjeron las instituciones y los equilibrios culturales favorables al capitalismo de mercado hubo sólo buena voluntad o sólo prevalecieron las ideas correctas. Estoy inclinado a pensar que en las naciones donde se desarrolló un capitalismo exitoso se desarrollaron también condiciones políticas favorables, y que fueron esas condiciones, más que el voluntarismo de los actores, las causas de los mejores resultados. En muchísimos casos, las decisiones políticas que orientaron los procesos hacia el capitalismo liberal fueron adoptadas al costo de enormes conflictos; los ganadores, por así decirlo, seguramente exhibieron en cada caso voluntad e ideas adecuadas pero también capacidades políticas singulares. Las ideas favorables al capitalismo germinaron en un ambiente de ideas precapitalistas y se desarrollaron y articularon en los mismos lugares, en conflicto con éstas, y al mismo tiempo que otras ideas anticapitalistas modernas. Sin duda, esas ideas orientaron en muchos casos decisiones de gobierno, inspiraron a dirigentes públicos y privados y proporcionaron a las elites y a los sectores educados de las sociedades una visión intelectual del mundo y las bases para desarrollos del conocimiento histórico, económico y social que marcaron nuevos horizontes. Pero eso nunca fue suficiente; si el capitalismo se impuso no fue sólo porque sus ideas se demostraron superiores a otras sino más bien por la fuerza de los

hechos. De la lectura de este libro me queda un interrogante sin respuesta acerca de lo que piensa Vargas Llosa al respecto.

En este punto, hay una pregunta importante: ¿es el cambio político un asunto que sólo concierne a las elites, a los grupos dirigentes de las sociedades? ¿Sólo la voluntad de los miembros de las elites cuenta? Por momentos, en partes del libro, Vargas Llosa parece sugerir esto; por momentos parece pensar que la voluntad de los ciudadanos comunes también pesa como factor causal. Ahora bien, si la voluntad de los comunes es una variable importante, ¿cómo concebir que puede producirse una voluntad de ir en pos del capitalismo liberal en esas personas?

No puedo prejuzgar acerca de la respuesta de Vargas Llosa a este interrogante. Muchos otros autores que trabajan en su misma línea de pensamiento, bajo el mismo paradigma de ideas, depositan casi toda su confianza en la capacidad de persuasión intelectual; tienden a desconfiar, y no pocos de ellos a desvalorizar, la comunicación política que, a falta de mejor término, y para diferenciarla de la comunicación de las ideas, propongo llamar ‘estratégica’. Me explico. Una hipótesis, a la que por el momento adhiero, es que en las circunstancias históricas que hicieron posible que algunas sociedades se moviesen hacia el capitalismo de mercado con consenso social, eso ocurrió porque un inmenso número de personas comunes fueron persuadidas de elegir las opciones políticas que terminaron llevando por ese camino —elecciones que muchas veces ni siquiera fueron hechas bajo el supuesto de que ese sería el camino, o mucho menos bajo alguna idea precisa acerca de cuáles eran las opciones alternativas—. A esto lo llamo *comunicación estratégica*. Otra hipótesis es que surgieron, en un inmenso número de personas, preferencias por moverse en esa dirección —en principio, hemos de pensar que facilitadas por un estado particularmente favorable de las instituciones y de la cultura—. A esto lo llamo la persuasión intelectual, el desarrollo, en las mentes de los actores políticos, de convicciones intelectualmente fundadas acerca de lo que es mejor o peor para sus sociedades.

Razonando bajo el supuesto de que las personas comunes cuentan, me resulta implausible que el diálogo intelectual sea productivo cuando uno de los interlocutores no es intelectual y no está interesado en ese diálogo. Y si la comunicación política, orientada a inducir a la gente a preferir lo correcto, no puede desenvolverse bajo códigos intelectuales, entonces sólo queda encontrar otros códigos o cruzar los dedos esperando que el cambio cultural haga lo suyo. Esos otros códigos son la *comunicación estratégica*.

Desde luego, las elites cuentan; lo que puede estar en discusión es si cuentan sólo ellas o si también cuentan los comunes. En esas napas de

las sociedades conformadas por elites educadas y en mayor o menor medida consumidoras de ideas articuladas, la formación y las convicciones intelectuales son un factor. De hecho, tanto en el pasado más lejano como en las décadas más recientes, esfuerzos intelectuales volcados en una línea similar a la de Vargas Llosa rindieron sus frutos. A principios del siglo XIX, a finales de ese siglo, a mediados del siglo XX o en los años más recientes, la humanidad —y particularmente América Latina— asistió a la conversión intelectual de muchas personas de posiciones dirigentes que anteriormente abrevaban en vertientes de ideas completamente distintas y hasta opuestas.

Las ideas filosóficas y tecnocráticas restringen en buena medida el menú de opciones de los políticos; pero esas ideas siempre se presentan en ambientes donde otras ideas están en competencia, nunca son suficientes para excluir por completo la influencia sobre los políticos de demandas generadas en la sociedad. Por eso el esfuerzo de la persuasión es tan importante. Pero está claro que no basta. En un seminario en Rusia, hace pocos años, algunos de los economistas que implementaron las reformas liberales después de la caída del régimen soviético expusieron el programa que habían ejecutado y que acabó en un fracaso; cuando se les preguntó qué había salido mal, uno de ellos respondió: “en verdad, hicimos todo bien y salió todo mal, como siempre en Rusia”. Algo así ha pasado muchas veces en América Latina. La importancia de las ideas está clara, son necesarias; pero no bastan. Me parece que la respuesta de Vargas Llosa a esa situación es: “fracasan porque no han sido suficientemente consistentes”. (Lástima que la historia no siempre ofrezca una nueva oportunidad.) Y queda, aun así, otro interrogante simétrico: a veces personas que no parecen haber cambiado mayormente sus propias ideas, tienen éxito en la dirección ‘correcta’. Pienso que esto que llamo ‘restricciones de la realidad’ es un elemento que ayuda mucho a comprender la política.

En cualquier caso, para gobernar, los políticos —aun convertidos— necesitan de los comunes, deben recurrir a la comunicación política estratégica para persuadirlos y están igualmente sometidos a las restricciones del mundo real que aquellos que piensan de otro modo. La realidad me parece ser la resultante —siempre abierta, nunca determinada por completo— de distintas fuerzas que interactúan entre sí: coaliciones políticas y calidad de sus dirigentes, ideas en circulación, ideas e intereses predominantes en las elites, capacidad de éstas de influir en las preferencias de los comunes, capacidad de las elites económicas de influir en las decisiones de gobierno y, desde luego, el contexto externo.

Parte del problema de América Latina, visto con ojos de un observador del presente, es que muchas personas comunes, muchísimas, no creen que el fracaso de las economías en las que viven y las miserias (materiales y

morales) a las que están expuestas, se deben a que no se completó el camino de las reformas liberales; más bien piensan que la parte que se completó es la responsable, y por tanto favorecen o bien un paso atrás o bien un paso al costado (“ni tanto ni tan poco”, como suele decirse coloquialmente —una fórmula que parece acabar siendo fatal para producir cambios—). Frecuentemente esas personas incorporan otros temas a su agenda. Por ejemplo, en algunos países resurgen olas de nacionalismo, como en Venezuela o en la Argentina; en otros, como en Perú o en Bolivia, aparecen reivindicaciones étnicas o geográficas, todos son asuntos relevantes en la identidad colectiva pero ajenos a la agenda liberal. Muchos cruceños en Bolivia se oponen a las nacionalizaciones de Evo Morales porque reclaman la autonomía de Santa Cruz y no ven con buenos ojos al estado centralista de su país, pero en verdad no son más favorables a una economía abierta que el gobierno de Morales.

Imaginemos la conjetura —que no hace mucho tiempo me hubiese sonado una fantasía surrealista, pero hoy no tanto— de que Alan García, Lula da Silva o Néstor Kirchner terminen dejando a sus países un poquito mejor encaminados hacia el ‘camino correcto’. Por cierto, Vargas Llosa no se plantea tal hipótesis: esos gobernantes, aunque —como él admite— se muestran más sensibles a los riesgos de la inflación, del endeudamiento externo y del proteccionismo arancelario que años atrás, en última instancia confían incorregiblemente en el gasto público. Pero, si eso que conjeturo como improbable pero no imposible ocurriese, ¿a qué habremos de atribuirlo? No creo que podamos atribuirlo ni a las instituciones ni a la cultura que generaron a estos personajes de la política, ni a los factores que moldearon sus mentes con contenidos tan distintos a los del liberalismo de mercado. Imagino más bien que son ‘restricciones políticas’ —limitaciones en su espacio de acción, en las que se influyen recíprocamente intereses grupales diversos, algunos convergentes y otros divergentes, restricciones fiscales, financieras y económicas, factores internos y externos a cada país y tantos otros— las que los habrán llevado a actuar de una u otra manera. Vargas Llosa posiblemente dirá que tiene un mal pronóstico de esas situaciones (aun bajo la mejor de las hipótesis) porque serán tan inconsistentes como lo fueron muchos predecesores. También pienso que algunos de esos predecesores enfrentaron otro problema no previsto: que cuando la decisión política fue avanzar por el camino correcto, esos gobernantes convocaron a algunos expertos e intelectuales con las ideas correctas a contribuir a sus gobiernos, pero estos, aun con las ideas correctas, ignoraron la naturaleza de las restricciones políticas e imaginaron un mundo teóricamente despejado, cometiendo errores políticamente críticos. Y eso puede volver a ocurrir.

El liberalismo y el poder político

En última instancia, quiero dejar planteado algo más que un desacuerdo o una duda. En el plano de las ideas tengo una reserva, tal vez la única relevante al comentar este libro. La tesis central de Vargas Llosa puede expresarse en estos términos: a más libertad, más prosperidad. Esa proposición no me parece contar con suficiente respaldo empírico, al menos para persuadir a las multitudes de personas comunes que aspiran a la prosperidad (para no hablar de las que tienen otras aspiraciones); tampoco para persuadir a personas más formadas intelectualmente. Para ponerlo en los términos del profesor Dani Rodrik, de Harvard, en un reciente ensayo¹, a largo plazo parece haber una correlación entre libertad y desarrollo económico; a corto plazo, en cualquier período, la correlación se diluye. (Basta pensar en las naciones que hoy exhiben las más altas tasas de crecimiento: algunas de ellas están entre las muy libres, otras en lugares intermedios entre la libertad y el colectivismo, y algunas entre las más totalitarias del mundo; y entre las que crecen poco se encuentra la misma diversidad. En nuestros días, el caso chino es superlativamente relevante al respecto.)

Por lo demás, la prosperidad puede ser descripta en términos de distintos parámetros: uno es el desarrollo de la economía —que habitualmente es medido como un promedio, cantidad de producto sobre número de habitantes—, otro es la dispersión alrededor del promedio —o desigualdad distributiva—, otro el número de personas por debajo de una línea discrecionalmente establecida como un mínimo nivel de vida aceptable en cada momento. No se deriva de las ideas liberales ningún orden de prelación normativa de estos parámetros. El capitalismo de mercado tiende a definirse por la prelación del promedio sobre la dispersión, la “economía social de mercado” supuestamente puso el acento en el equilibrio entre crecimiento e igualdad —con resultados dispares— y, a la larga, el capitalismo ha sido capaz de reducir el número de personas por debajo de la línea de pobreza —pero en forma desapareja, ciertamente distinta en el centro y en la periferia de sus economías, y apelando a herramientas también muy diversas—.

Ahora bien, aun si fuera el caso que quedase evidenciada la ausencia de correlación entre libertad y prosperidad, sigue siendo válido aspirar a una mayor libertad. Éste es un valor de orden superior, una precondition de una calidad de vida y de desarrollo humano superior, y no es en absoluto claro que si debe elegirse entre políticas públicas que promueven el creci-

¹ Dani Rodrik, Arvind Subramanian, Francesco Trebbi: “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”, octubre 2002.

miento económico y la libertad, la preferencia ha de ir al crecimiento. Sostengo este punto de vista con la más íntima y profunda convicción, pero soy consciente de que contiene enormes dificultades políticas. Presumo que Vargas Llosa ha de compartir este juicio pero no estoy seguro, porque todo su análisis en este libro se apoya en la premisa de que con más libertad habrá más prosperidad y con menos libertad menos prosperidad, y no está claro qué debería preferirse si se plantea una disyuntiva crítica entre ambos términos, ni mucho menos qué hacer si a una mayoría de las personas comunes la prosperidad les resultase más atractiva que la libertad.

De aquí extraigo una conclusión personal. No creo que sea un camino conducente al cambio defender la libertad en términos políticos. La política es el reino del poder, y el poder y la libertad no son valores demasiado afines. El poder contamina; cerca de él la libertad pierde su encanto como valor de orden superior. Los sistemas políticos se construyen con comunicación estratégica más que con ideas; las decisiones de gobierno se adoptan con criterios muy diversos, entre ellos el sentido común —que muchas veces, pero no siempre— coincide con criterios liberales. Por lo tanto, es preferible encarar la política con enfoques estratégicos y cultivar las ideas en sí mismas, desarrollando su capacidad seductora y persuasiva con argumentos y con creatividad intelectual renovados. A veces, hasta algunos dirigentes políticos se dejan persuadir, ya lo sabemos; pero aun cuando ese no sea el caso, las circunstancias pueden llevarlos a actuar correctamente si un número suficiente de demandas políticas particulares se interpone en su camino. El camino del cambio pasa por esas demandas antes que por la mera voluntad de los dirigentes políticos.

Cuando el liberalismo se hace ideología política, al menos en los tiempos corrientes ha sufrido más problemas que beneficios. Se tornó un blanco visible y fácil, culpable de fracasos de no liberales tanto como de los supuestamente propios. Los esfuerzos por tomar distancia de tales fracasos habitualmente son vanos. Pienso que la defensa del liberalismo debe darse en tres planos diferenciados: el de la economía, el político y el de los valores. El liberalismo siempre aspiró a un orden social de igualdad ante la ley y ausencia de privilegios particulares.

El liberalismo contemporáneo en los hechos se ve enredado con frecuencia por los hilos de los políticos que buscan el poder del estado —a veces en nombre de las ideas liberales— y también por los hilos de los empresarios que buscan proteccionismo —no pocas veces, haciendo uso de una retórica liberal—. Para mucha gente, muy honestamente, el liberalismo económico huele a privilegio; los liberales deben sentirse llamados a un

diálogo franco y tolerante con esa gente, comprendiendo sus motivos —que no son tan fácilmente desestimables—.

En el plano político el liberalismo no debería encontrar objeción alguna a la defensa irrestricta de las libertades públicas. Sin embargo, no ha sido fácil para el liberalismo posicionarse en las décadas recientes ante regímenes políticos militares que proponían un gobierno “limitado” pero autoritario (Chile bajo Pinochet es paradigmático al respecto). El debate sobre la democracia, si limitada o ilimitada, ha salpicado a muchos liberales contemporáneos de simpatías autoritarias y los ha acercado excesivamente a la derecha política —opción que puede ser políticamente legítima, pero no conducente a una aceptación masiva del paradigma liberal—.

En el plano de los valores, el liberalismo de nuestros tiempos vive una tensión con las corrientes religiosas que han convergido a la tradición liberal, desde las cuales la defensa de los valores familiares, los desafíos modernos del divorcio y la homosexualidad, o problemas como el del aborto plantean puntos de vista no liberales. A veces sectores liberales mantienen convicciones religiosas o morales que mueven a impulsos favorables a la censura o a restricciones especiales a algunas libertades, lo que entra en contradicción con la defensa irrestricta de las libertades individuales y hasta de las libertades públicas. El tema de la droga está en el centro de esta problemática, y es tratado ampliamente por Vargas Llosa subrayando la ineficacia del enfoque de la política norteamericana ante el problema y su relación con el ahondamiento de sentimientos antinorteamericanos en Bolivia y otros países.

Muchos de esos temas constituyen hoy asuntos de interés público aislados unos de otros. Sin duda, desde un paradigma liberal puede haber una respuesta común a esos distintos temas. Pero muchísimas personas en el mundo demandan y esperan más libertad en unos ámbitos de la vida que en otros. La atomización del debate, sin pretensión de sostener siempre la superioridad del paradigma entero, puede contribuir más a aumentar los grados de libertad reales en el mundo real donde habitan las personas reales que la ideologización extrema de los debates.

Hacia otro rumbo

La propuesta de Vargas Llosa es concebir un cambio de rumbo. En el plano indicativo de cuáles son las cosas que deberían cambiar para facilitar el progreso de las sociedades latinoamericanas, es difícil no concordar con sus propuestas. Hay una dificultad, sin embargo, en el plano de las implica-

ciones acerca de qué hay que hacer para que esos cambios comiencen a ocurrir.

Los argumentos son sólidos cuando se los aplica a casos extremos de estatismo, corporativismo y prebendismo, tan acentuados en América Latina. Los encuentro más débiles cuando intento aplicarlos a los países capitalistas desarrollados, donde esas condiciones también existen, si bien en menor grado —y por cierto en grado diverso según los países—. Ahora bien, si buena parte del mundo que funciona más o menos bien padece en alguna medida el efecto de esas condiciones adversas a un capitalismo liberal, cabe concluir que la respuesta a los problemas de América Latina debería ser planteada en términos de *avances graduales* más que de un *modelo alternativo*.

De hecho, Europa y los Estados Unidos avanzaron hacia el capitalismo liberal en forma gradual. Tan gradual que sus economías no son enteramente liberales: no pocos sectores de la economía continúan siendo altamente proteccionistas, en otros se mantienen estructuras corporativistas y privilegios diversos y en algunos casos el estado continúa siendo un actor económico hiperactivo.

El capítulo final del libro aboga por cambios profundos, pero no propone un modelo bien delineado. Vargas Llosa enuncia, sin profundizarlos, algunos aspectos centrales de las reformas que propone: menos impuestos (soslaya una justificación de fondo de su preferencia por el impuesto a las ventas sobre el impuesto a las rentas, sin ninguna referencia al impuesto al patrimonio), menos regulaciones burocráticas que tornan muy altos los costos de entrada a los mercados y un sistema judicial con efectiva capacidad de administrar justicia. Para la transición a un orden de libertad aboga, sensiblemente, por un “aterrizaje suave”, esto es, se muestra gradualista en lo que concierne al pasaje a un nuevo orden.

No me resulta claro si está igualmente dispuesto a aceptar un gradualismo de fines. De hecho, una baja de impuestos y menos regulaciones estatales, menores costos de entrada establecidos burocráticamente coexisten, en algunos países hoy exitosos, con grados relativamente altos de intervención del estado en otras esferas. Lo mismo puede decirse de la educación. Personalmente encuentro difícil concebir, en el mundo que conozco y en el que imagino, un sistema de educación sin un fuerte componente de gasto público —que siempre, por definición, es expropiatorio—, pero reconozco casos en los que el componente de subsidio a la educación busca maximizar tanto la libertad individual de elegir como la distribución igualitaria de oportunidades. Ahora bien, un sistema educativo menos intervencionista no es necesariamente excluyente de un estado bastante más que mínimo en otras esferas.

Al término del recorrido que propone Vargas Llosa nos encontramos con tres posibles vías alternativas para avanzar hacia la superación del orden vigente —orden cuyo fracaso está fuera de discusión—:

a) Una vía gradualista, incremental. Para impulsar un avance por un camino de esas características se requiere entrar a la actividad política y negociar cada avance, paso a paso y día a día, formando coaliciones con sectores económicos y ciudadanos interesados en algunas reformas. Es una lucha dura, que exige dosis altas de convicciones, capacidad política y sabiduría técnica, ya que es previsible que desde la sociedad se seguirá demandando del estado más que las esenciales funciones mínimas de defensa, cumplimiento de la ley y administración de justicia. Tales demandas no sólo provendrán de grupos con intereses creados contrarios a los cambios sino también de sectores que simplemente no creen que con menos estado estarán mejor.

b) Una vía de lucha de ideas, apuntando a la persuasión de las conciencias a través de la prédica, el debate y el análisis de los problemas. Este camino supone un desafío fascinante. Cuenta con la ventaja de lo apasionante que resulta al espíritu humano confrontar ideas; la desventaja es que raras veces el mundo cambió por esta vía sola.

c) Lograr el poder necesario para imponer otro orden. Esta vía, habitualmente llamada *revolucionaria*, me parece inconsistente con gran parte de los principios de la libertad del individuo. Creo que Vargas Llosa comparte este juicio.

El debate de ideas que *Liberty for Latin America* provoca será un estímulo en dos frentes de ideas que me parecen igualmente importantes para cambiar nuestras realidades: el de quienes se sienten identificados con la tradición del pensamiento liberal y el de quienes no lo están pero comparten las preocupaciones por el destino de estas sociedades. Alimentando a las elites con reflexiones sobre el mundo en el que actúan y estimulándolas a exponerse al debate de ideas, se aporta en las dos vías que veo están abiertas: el gradualismo político y el esclarecimiento intelectual. En ambos planos, este libro es bienvenido. □

Pedro Gandolfo: *Artes Menores* (Santiago: El Mercurio-Aguilar, 2006)

DESDE EL SILENCIO

Arturo Fontaine T.

“No escribir públicamente, ni aún en tono elogioso, sobre los amigos”. Me propongo desobedecer esta recomendación que da Pedro Gandolfo y escribir sobre él. Está mal que la amistad nuble el juicio. También que inhiba decir la verdad aunque ello acarree riesgos abiertos u ocultos para esa amistad.

Los autos que bajan de Farellones en invierno traen, a veces, en el techo y el capó restos de la nieve que dejaron. Las palabras que Pedro Gandolfo va anotando en sus cuadernos llegan así, cargadas del silencio del cual vienen. Su último libro, *Artes Menores* (El Mercurio-Aguilar), está basado en sus columnas, pero a menudo han sido revisadas y expandidas. Además contiene muchos escritos que no habían sido publicados.

La unidad de estos ensayos breves, sutiles y agudos, no viene dada por el tema, pues los hay muy variados, sino por el tono y la mirada.

Lo que el autor intenta una y otra vez es encontrar eso que llama “un bien mirar”. Así, por ejemplo, una palabra como “somnialecia”, o una parra

ARTURO FONTAINE TALAVERA. Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile. M. A. y M. Phil. en Filosofía, Columbia University. Director del Centro de Estudios Públicos. Profesor del Departamento de Filosofía de la Universidad de Chile. Autor de los libros *Nueva York* (poesía) (Editorial Universitaria, 1976); *Poemas Hablados* (poesía) (Francisco Zegers, Editor, 1986); *Tu Nombre en Vano* (poesía) (Editorial Universitaria, 1995); *Oír su Voz* (novela) (reeditado por Alfaguara, 2003) y *Cuando Éramos Inmortales* (novela) (Editorial Alfaguara, 1988).

añosa que él está dibujando, o la diferencia entre la pietá vaticana de Miguel Ángel, de belleza clásica y pagana, y la que está en Milán con sus “cuerpos a un tiempo descendiendo y ascendiendo” y en la que el escultor “se acercó al misterio del Dios que muere para resucitar”, o la ciudad vista de noche desde el avión, “réplica invertida de la bóveda celeste estrellada, bóvedas que desde ese momento quedan mirándose cara a cara”, o el desolado final de un cuento de Nabokov como “Una belleza rusa”, o esa encina vieja y formidable una de cuyas ramas “se inclina fuertemente hacia la izquierda y, a la vez, avanza hacia fuera como si en algún momento lejano hubiera optado por marginarse de las restantes”, o el cuidado con que un músico boliviano guarda su instrumento, o la ira que “revela una justa aspe-reza que no se apaga”, o lo que es hojear un libro, o el quejido desgarrador del clavo que es arrancado de la madera en la que estuvo incrustado tanto tiempo, permiten al autor borrar nuestras percepciones anquilosadas por la costumbre y abrirnos los ojos para que veamos como si nunca hubiéramos visto. Creo que es la actitud fundamental de todo artista.

Las reflexiones de Pedro Gandolfo se nutren de innumerables lecturas y relecturas. Las citas abundan, pero siempre dan pie a luminosas observaciones personales, con frecuencia, llenas de buen humor. El autor es un comentarista penetrante, capaz de dar una nota diferente siendo fiel al original. Hay una especial familiaridad con Heidegger, con Proust, con el Pessoa del “Libro del desasosiego” y con Magris. Estos son ensayos en los que se ejercita de veras la contemplación, actividad que según Aristóteles es la más propiamente humana y la más noble.

Ver el color, afirma Gandolfo, “consiste en tratar de acoger esa irradiación de lo visible, inestable pero a la vez con peso, materialidad y dimensión”. Dice que para dibujar hay que demorarse en lo que uno quiere dibujar y “observar para dejarlo venir”. En otra ocasión escribe: “A veces uno siente que la propia mirada ha rozado el cuerpo de otro”. Y todavía en otra habla de “la huella” que una persona “ha dejado en el aire”. ¿Qué hará posible esta escritura serena y contemplativa? Lo que sostiene esta necesidad de “bien mirar”, sospecho, es la intuición de que lo mirado está a punto de desaparecer. Esta fragilidad de la existencia mueve a imaginar, a sentir, a recordar, a querer. Desde ahí escribe Gandolfo, y sus palabras que salen del silencio vuelven a sumirse en él. □