

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 157

VERANO

2020

ARTÍCULOS

- Daniel Loewe** Cuando la libertad importa: inmigrantes y movilidad libre
- Guillermo Le Fort** La trampa del ingreso medio como convergencia a clubes de ingresos relativos
- Nicole Winkler,
Pablo Correa,
Francisca Lira
y Rodrigo Cruz** Ahorro previsional voluntario en Chile: evidencia y propuestas para su masificación
-

ENSAYO

- Beatriz Sarlo** Neopopulismo de la felicidad
-

RESEÑAS

- Álvaro Perpere** Pablo Beytía, *La síntesis de la libertad. Fundamentos teóricos desde la obra de Ortega y Gasset*
- Silvia Borzutzky** Oriana Bernasconi, ed., *Resistance to Political Violence in Latin America: Documenting Atrocity*
-
-

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 157 VERANO 2020

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.estudiospublicos.cl

Estudios Públicos es una revista académica y multidisciplinaria de políticas públicas, editada por el Centro de Estudios Públicos (CEP). Su finalidad es contribuir, desde una perspectiva tanto nacional como internacional, al conocimiento y debate sobre la justificación, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

La revista aparece trimestralmente en forma impresa y digital. Los trabajos publicados en la primera sección (bajo la denominación ‘artículo’) han sido previamente sometidos a especialistas externos al CEP en un proceso de arbitraje ciego. Los textos publicados en *Estudios Públicos* son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Las colaboraciones deben ceñirse a las normas para presentación de trabajos a *Estudios Públicos*. Los trabajos sometidos a consideración, así como los comentarios y correspondencia, deben ser enviados por email a estudiospublicos@cepchile.cl, o a través de www.estudiospublicos.cl.

Print and online editions of *Estudios Públicos*

The online edition of *Estudios Públicos* is published on www.estudiospublicos.cl, and includes the papers in Spanish, and their abstracts both in Spanish and English. A number of papers and documents are also available in English in the online edition.

Indexación

Estudios Públicos está incorporada en los siguientes índices académicos: REDIB, Latindex Catálogo, Erihplus, Dialnet, Google Scholar, Miar, Clase, Hapi, Ebsco, OCLC y Biblat.

Suscripciones

Pedidos directos al CEP. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile

Email: ngardella@cepchile.cl (Nicole Gardella, editora ejecutiva)

Teléfono: +56 2 2328 2400

ISSN 0716-1115

Edición gráfica y digital: Pedro Sepúlveda V. y David Parra A.

Impreso en Andros Productora Gráfica
Hecho en Chile / Printed in Chile, 2020

EDITOR EN JEFE **Aldo Mascareño**

EDITORA EJECUTIVA **Nicole Gardella**

EDITORA DE ESTILO **Adelaida Neira**

COMITÉ EDITORIAL

Enrique Barros

Universidad de Chile, Chile

Antonio Bascuñán

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Sofía Correa Sutil

Universidad de Chile, Chile

Sebastián Edwards

UCLA. Los Angeles, Estados Unidos

Francisco Gallego

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

James Heckman

Chicago University, Estados Unidos

Carmen Le Foulon

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Deirdre McCloskey

University of Illinois at Chicago,
Estados Unidos

Sonia Montecino

Universidad de Chile, Chile

Eric Nelson

Harvard University, Estados Unidos

Eric Schliesser

Universidad de Amsterdam, Países
Bajos

John Thompson

Cambridge University, Reino Unido

Florencia Torche

Stanford University, Estados Unidos

Sergio Urzúa

University of Maryland, Estados
Unidos

PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

- *Estudios Públicos* publica trabajos que han sido previamente admitidos para revisión y luego favorablemente informados. En el caso de trabajos académico-científicos ('artículos'), una vez que estos han sido admitidos para revisión son sometidos a evaluación de al menos dos especialistas externos en un proceso de arbitraje ciego.
- Se entiende que los trabajos recibidos no han sido publicados en forma íntegra o parcial en otro medio impreso o electrónico, ni han sido sometidos simultáneamente a otros editores en su forma actual o como parte de un trabajo más extenso.
- *Estudios Públicos* entrega el permiso para hacer copias físicas o digitales para uso personal, siempre y cuando estas copias no se distribuyan con provecho comercial y muestren en su primera página la fuente original, el nombre del autor y esta misma advertencia.
- Para republicar trabajos aparecidos en la revista de *Estudios Públicos* se debe solicitar permiso escrito al editor en jefe.
- *Estudios Públicos* adhiere supletoriamente a la siguiente licencia de Creative Commons: Atribucion-NoComercial-CompartirIgual (BY-NC-SA).

NORMAS DE ESTILO

- **Tipos de texto:** La revista *Estudios Públicos* acepta artículos académicos, ensayos y reseñas de libros. Otro tipo de formatos pueden ser propuestos al editor en jefe.
- **Extensión:** Los artículos académicos y los ensayos deberán tener una extensión máxima de 10.000 palabras, incluidos gráficos, tablas, notas y referencias bibliográficas. Las reseñas de libros tendrán una extensión máxima de 2.000 palabras. Esto se puede extender si la reseña incluye más de un libro.
- **Primera página:** En página independiente, los autores deben incluir, tal como prefieren que sea eventualmente publicado, su nombre, grados académicos, ocupaciones actuales, instituciones a las que pertenecen, institución de filiación principal y direcciones electrónicas. Deben incluir aquí también agradecimientos o reconocimientos de fuentes de financiamiento. En caso de tratarse de más de dos autores, se debe indicar la contribución específica que cada uno hizo al trabajo.
- **Resumen y palabras clave:** Se deberá anteponer en la segunda página, antes del comienzo del texto, el título del trabajo, un resumen de este de un máximo de 250 palabras, y entre 5 y 10 palabras clave. Tanto el resumen como las palabras clave y el título del trabajo deben incluirse, además, en inglés.
- **Citas, fuentes, referencias bibliográficas y otros:**
Ver detalles en www.estudiospublicos.cl.
- **Permisos de reproducción:** Los autores son responsables de obtener autorización escrita para publicar material sobre el cual no poseen los derechos de reproducción.
- **Lenguaje técnico:** Para que los textos puedan ser fácilmente comprendidos por personas de distintas disciplinas, se debe evitar en lo posible el lenguaje técnico. Cuando sea necesario usar tecnicismos, su sentido debe explicarse en el texto.
- **Idioma:** *Estudios Públicos* recibe trabajos en castellano e inglés. Los originales en inglés son traducidos al castellano por *Estudios Públicos*.
- **Envío:** Los trabajos deben enviarse por correo electrónico, en programa Word, a estudiospublicos@cepchile.cl o a los correos electrónicos del editor en jefe o de la editora ejecutiva de *Estudios Públicos*, disponibles en www.cepchile.cl.

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 157 VERANO 2020

CONTENIDOS

ARTÍCULOS

Daniel Loewe	Cuando la libertad importa: inmigrantes y movilidad libre	7
Guillermo Le Fort	La trampa del ingreso medio como convergencia a clubes de ingresos relativos	47
Nicole Winkler, Pablo Correa, Francisca Lira y Rodrigo Cruz	Ahorro previsional voluntario en Chile: evidencia y propuestas para su masificación	95

ENSAYO

Beatriz Sarlo	Neopopulismo de la felicidad	129
---------------	------------------------------	-----

RESEÑAS

Álvaro Perpere	Pablo Beytía, <i>La síntesis de la libertad. Fundamentos teóricos desde la obra de Ortega y Gasset</i>	147
Silvia Borzutzky	Oriana Bernasconi, ed., <i>Resistance to Political Violence in Latin America: Documenting Atrocity</i>	155

ARTÍCULO

CUANDO LA LIBERTAD IMPORTA: INMIGRANTES Y MOVILIDAD LIBRE*

Daniel Loewe

Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

RESUMEN: Asumiendo como punto de partida el valor de la libertad individual, el artículo argumenta a favor de la movilidad libre. De acuerdo al argumento, la potestad exclusionaria estatal frente a los inmigrantes potenciales sería un tipo de coacción injustificada y, por lo tanto, habría una presunción a favor de la movilidad libre. El artículo examina críticamente tres argumentos articulados por referencia a valores liberales para justificar la potestad exclusionaria (el derecho de propiedad, la libertad de asociación y la justicia social) y sostiene que ninguno es plausible. Sostener el valor de la libertad individual debe llevar a la defensa de un mundo de fronteras abiertas frente a los inmigrantes, una utopía realista en cuya realización los que sostienen el valor de la libertad, debiesen avanzar.

PALABRAS CLAVE: libertad, movilidad libre, inmigrantes, derecho de propiedad, libertad de asociación, justicia social

RECIBIDO: octubre 2019 / **ACEPTADO:** enero 2020

DANIEL LOEWE ES Doctor en Filosofía de la Universidad de Tübingen, Alemania (2002), y Licenciado en Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de especialización son filosofía política, filosofía moral y ética. Se desempeña como Profesor Titular de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez en Santiago de Chile. En la actualidad es investigador responsable del proyecto Fondecyt: “Movilidad humana, libertad y autonomía: hacia una propuesta normativa de la inmigración” (1200370), y coinvestigador del proyecto Fondecyt: “Los motivos convencionalistas en la escuela salmantina: el eclipse de Aristóteles en la escolástica española como antesala del derecho natural moderno” (1200532). Ha publicado numerosos artículos en revistas internacionales (https://www.researchgate.net/profile/Daniel_Loewe). Email: daniel.loewe@uai.cl.

* Ensayo finalista en el XIV Concurso de Ensayos Caminos de la Libertad, de Grupo Salinas, México, 2019.

WHEN FREEDOM MATTERS: IMMIGRANTS AND FREE MOBILITY

ABSTRACT: Assuming the value of individual freedom as a starting point, the article advocates for free mobility. According to the central argument, the exclusionary power of the State towards potential immigrants would be a form of unjustified coercion, and accordingly, there should be a presumption in favor of free mobility. The article critically examines three arguments, articulated by reference to liberal values in order to justify this power (the right to property, freedom of association, and social justice) and argues that none of them are plausible. Upholding the value of individual freedom should lead to the defense of a world of open borders for immigrants, a realistic utopia that those who advocate for the value of freedom should advance forward.

KEYWORDS: freedom, free mobility, immigrants, property rights, freedom of association, social justice

RECEIVED: October 2019 / **ACCEPTED:** January 2020

¿Por qué hay gente que se cambia de país? ¿Qué la empuja a desarraigarse y dejar todo lo que ha conocido por un desconocido más allá del horizonte? ¿Qué le hace estar dispuesta a escalar semejante Everest de formalidades que le hace sentirse como un mendigo? ¿Por qué de repente se atreve a entrar en una jungla foránea donde todo es nuevo, extraño y complicado? La respuesta es la misma en todo el mundo: la gente se cambia de país con la esperanza de encontrar una vida mejor.

Yann Martel, LA VIDA DE PI

Los pasaportes solo sirven para molestar a la gente decente.

Julio Verne, LA VUELTA AL MUNDO EN OCHENTA DÍAS

1. INTRODUCCIÓN

Imagine un mundo en el cual las fronteras políticas no excluyen a los advenedizos. En este mundo, cuando una persona desea cambiar su país de residencia, solo tiene que transportarse a su destino. Ningún guardia fronterizo lo rechazará. Al ingresar, adquirirá una serie de derechos usualmente reservados para los ciudadanos y los extranjeros asentados con permiso de residencia. Entre estos, al menos se encuentra

la protección de derechos humanos básicos, tales como garantías de seguridad, salud y educacionales, pero también, y lo central, un derecho de permanencia y de trabajo, con sus garantías asociadas. En este mundo las fronteras políticas continuarían existiendo. Pero así como en la actualidad su función en el control del flujo de bienes, servicios y de capital ha sido constreñida por las presiones sistémicas de un mercado global, su función controladora de los flujos de personas también se vería constreñida por razones normativas. En diferentes variantes y cualificado de modos diversos, esto es lo que en la literatura de los últimos 30 años se ha venido discutiendo crecientemente bajo rótulos conceptuales tales como ‘movilidad libre’, ‘fronteras abiertas’ o ‘derecho a la inmigración’.

En este ensayo argumentaré a favor de esta visión.

Predominantemente, los debates actuales en torno a la movilidad libre se han estructurado por referencia a dos tipos de discusiones. El primero recurre a modos consecuencialistas de argumentación y se pregunta si la movilidad libre crea beneficios o costos netos para las sociedades (Legrain 2007; Riley 2008). La respuesta que se dé a esta pregunta determina si los individuos deben poder hacer uso de un derecho a movilidad libre o si, por el contrario, los Estados mantienen una potestad exclusionaria frente a los inmigrantes potenciales. Si bien hay argumentos convincentes que apuntan a los beneficios que traería consigo un mundo de fronteras abiertas (Hamilton y Whalley 1984; Bhatnagar 2004; Clemens 2011), no es ese el tipo de argumentos que me ocupará en este ensayo. La pregunta acerca de la justicia de la movilidad libre se debe jugar a un nivel más fundamental: en el plano de los derechos individuales, considerados independientemente de las consecuencias que se sigan de ella.

El segundo tipo de discusiones no recurre a reflexiones consecuencialistas, sino que a razonamientos deontológicos: son los derechos de los individuos los que priman en la argumentación. Una línea en esta discusión —la más popular en la actualidad— apunta a la justicia distributiva y se pregunta acerca del espacio en que debe ser efectiva: ¿se determina este espacio por relación a las sociedades políticamente organizadas y por tanto la justicia es siempre justicia doméstica? ¿o hay buenas razones a favor de la justicia distributiva global? Y si hay buenas razones a favor de esta última, ¿incluye ella —constitutiva o

instrumentalmente— un derecho a movilidad libre? (entre muchos otros: Carens 2013; Caney 2006; Cassee 2016; Cavallero 2006; Hayter 2000; Jordan y Düvell 2005; Kirloskar-Steinbach 2007; Shachar 2009; Velasco 2016; Risse 2012; Wellman y Cole 2011). Si bien este tipo de discusiones se plantea en términos de derechos, tampoco es el tipo de argumentos que me ocupará. Por una parte, los argumentos a favor de la justicia distributiva global son controvertidos y no es razonable aspirar a lograr algún tipo de consenso o incluso un acuerdo parcial. Por otra parte, aunque estos argumentos fuesen efectivos, de ellos solo se desprende un derecho a cruzar fronteras políticas en ciertos casos y para ciertos individuos: cuando en razón de sus malas condiciones de vida los individuos tienen una demanda justificada en términos de justicia distributiva para ingresar a otras sociedades.

Mi argumento será diferente. Sin recurrir a supuestos controvertidos, argumentaré que a la base de la movilidad libre se encuentra la libertad individual.¹ Es esta libertad la que nos faculta para movernos a través del globo, residir y trabajar donde deseemos, y es esta libertad la que restringe la potestad exclusionaria de los Estados. Se trata de un argumento de corte deontológico. Pero, a diferencia de otros argumentos que se han articulado en el debate, evitaré basar la movilidad y las restricciones a la potestad exclusionaria estatal en teorías morales y

¹ Para otros argumentos en esta línea de razonamiento, compare Block (1998), Huemer (2010), Hudson (1986) y Carens (1992); en combinación con un argumento de humanidad, ver Kukathas (2005). Para referencias a la libertad y su valor, pero para justificar la potestad exclusionaria estatal, compare sobre todo Hoppe (2001, 2014). Hoppe insiste en que, en caso de aceptarse la existencia del Estado, debiésemos considerar que su función consiste en maximizar el valor común, y por tanto debiese tener la potestad para excluir a los inmigrantes en razón de estas consideraciones. Es difícil entender cómo Hoppe, que se inscribe en un universo libertario, puede pretender que este sea un argumento legítimo para justificar la potestad exclusionaria estatal: el argumento implica una intervención injustificada en la libertad individual. Si desde una perspectiva libertaria consideramos que el Estado debe existir, entonces su labor debe consistir en proteger la libertad individual de sus miembros; también, para entrar en relaciones contractuales con terceros, que pueden ser o no miembros de la comunidad política. Y si consideramos que la labor estatal debe ir más allá de la protección del ejercicio de derechos, incluyendo un aspecto de acción positiva, entonces lo que se sigue es que el Estado debe posibilitar que los miembros de la sociedad puedan maximizar el valor de su propia propiedad individual, y no coaccionarlos mediante la maximización del valor común. Por el contrario, desde una perspectiva libertaria que toma en serio la libertad individual, hay buenos argumentos a favor de la movilidad libre. Para una discusión (y consideración de las posiciones que se seguirían de las teorías de Nozick y Steiner), compare Todea (2010).

políticas controvertidas. No estoy afirmando que teorías tales como el utilitarismo, el liberalismo igualitario, teorías libertarias, contractuales, etcétera, sean incorrectas.² Pero tampoco supondré que sean correctas. Mi estrategia es partir desde ciertos posicionamientos normativos que reclaman una cierta plausibilidad intuitiva general, y desde estos obtener las conclusiones debidas en el caso de la inmigración (una estrategia similar se encuentra en Huemer 2010). Es así como argumentaré que un verdadero compromiso con la libertad nos debiese llevar a favorecer un mundo sin fronteras para la movilidad humana.

Por cierto, no cuestionaré la potestad exclusionaria estatal en el caso de inmigrantes potenciales con aspiraciones terroristas o criminales. Ese no es el caso interesante. En estos casos hay argumentos independientes a favor de su exclusión. Los casos relevantes son los que constituyen el grueso de las migraciones: individuos pacíficos que huyen de injusticia, persecución, miseria, falta de protección legal efectiva, pero también aquellos que parten en busca de una vida mejor o de oportunidades de la más diversa índole; individuos que toman su vida en sus manos para tratar de desarrollar sus planes de vida y mejorar las expectativas de los suyos. Todos aquellos a los que refiere la cita de *La vida de Pi* en el epígrafe al comienzo de este ensayo. Los que cambian de país “con la esperanza de encontrar una vida mejor”. Son ellos los que tienen un derecho a movilidad que debe ser respetado y que por tanto no deben poder ser excluidos por los Estados.

Esta idea se relaciona estrechamente con el núcleo del pensamiento liberal, pero rara vez se la considera seriamente entre liberales. Esto es un error normativo y práctico mayor. Ciertamente, vivimos en un mundo de Estados nacionales que reclaman para sí y se reconocen mutuamente una potestad exclusionaria. Y los Estados nacionales son el lugar en el cual la promesa de los derechos liberales se ha realizado históricamente. En nuestras prácticas políticas y argumentativas hemos llegado casi a naturalizar esta realidad histórica y social. Pero el respeto a los individuos y su libertad nos debe llevar a obtener las consecuencias normativas correctas y a actuar de acuerdo a ellas, aunque se opongan al *statu quo*.

² Para consideraciones libertarias considere las referencias de la nota al pie anterior. Para consideraciones utilitaristas con respecto a la inmigración, compare Singer (1979, 1997). Para consideraciones liberales igualitarias y contractuales considere, en vez de muchos, los análisis y bibliografía en Loewe (2007, 2009, 2012, 2018).

Procederé en seis pasos. En primer lugar, me referiré a la criminalización de la inmigración que tiene lugar hoy en día y en segundo lugar argumentaré a favor de la movilidad libre. El argumento recurre a la libertad individual, entendida como un derecho a entrar en relaciones voluntarias de intercambio y comunicación con los otros. Luego consideraré críticamente tres argumentos contrarios a favor de la potestad exclusionaria estatal, que se articulan por referencia a valores liberales. De acuerdo al primero, es el derecho colectivo de propiedad de los ciudadanos sobre el Estado el que justifica esta potestad y así legítimamente limita la libertad individual de movilidad. De acuerdo al segundo, es la libertad de asociación la que cumple esta labor justificativa. De acuerdo al tercero, son los derechos especiales de los connacionales. En mi opinión, ninguno de estos argumentos justifica restringir la libertad individual para traspasar fronteras políticas y residir donde se desee. El argumento basado en la libertad individual es más fuerte que lo que estas posiciones suponen. Por lo tanto, concluiré que aquellos que aprecian la libertad individual, como los liberales, debiesen estar a favor de la movilidad libre.

2. MIGRACIÓN Y FRONTERAS

Según el relato de sus familiares, Óscar Martínez y Tania Ávalos partieron con su hija Valeria desde El Salvador con la esperanza del sueño americano. El puente internacional estaba cerrado, así es que decidieron cruzar el río a nado. El sueño fue esquivo. El 24 de junio, la periodista Julia Le Duc tomó la imagen tan conocida: Óscar y Valeria ahogados en una de las orillas de Río Bravo. El brazo de la pequeña de 23 meses todavía abrazando el cuello de su padre.

En ocasiones, una imagen puede sintetizar el espíritu de una época. Esta es una de ellas: con las ya clásicas palabras de Castles y Miller (2003), la llamada época de la migración. Por cierto, la migración es parte de la historia, también reciente, de la humanidad (Oltmer 2012). Pero lo que la diferencia en el día de hoy es la existencia de Estados que reclaman para sí y se reconocen mutuamente la potestad para excluir a los inmigrantes. No siempre fue así. Hasta comienzos del siglo XX, muchos países no tenían la capacidad y la disposición para controlar tan férreamente el tránsito de personas (Dummett 2001). En tiempos

de fronteras cerradas a la migración humana, es bueno recordarlo.³ Como indica en *La vuelta al mundo en 80 días* (1874) el detective al cónsul británico en Suez: “Los pasaportes solo sirven para molestar a gente decente”. Y Phileas Fogg tenía que esforzarse para que le timbraran el suyo como prueba de su travesía. De manera fáctica, se trataba de un mundo si no de fronteras abiertas, de uno en el que su porosidad era muy superior a la actual, uno en el que los individuos tenían una mayor posibilidad de no ser excluidos por los Estados al tratar de buscar una vida mejor para sí y los suyos.

¿Pero el que sufrieron Óscar, Tania y su hija se trata únicamente de accidentes desafortunados, de casos tan aislados como lamentables? En realidad, no. Al cerrar las fronteras a los inmigrantes, la historia de esa familia se repite una y otra vez. Las geografías, las circunstancias y los nombres cambian. Pero son siempre personas que buscan una vida mejor para ellos y los suyos, y que están dispuestos a asumir grandes costos para conseguirlo.

En su intento para impedir su ingreso, mediante la denominada ‘securitización de las fronteras’, los países tienden a criminalizar la migración, a militarizar las fronteras y a exteriorizar su control a países terceros de tránsito (compare Delgado 2013, cap. 3; Loewe 2019a). En una época en que los bienes, servicios y el capital se mueven libres como nunca antes en la historia de la humanidad, se construyen muros y vallas para evitar el tránsito de personas. Los muros no son solo de concreto, sino militares, legales y burocráticos.

Según cifras de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para el año 2018, 4.503 personas murieron o desaparecieron al intentar cambiar su país de residencia. Las cifras son aproximativas. Las estimaciones no oficiales son mayores. Como Óscar y Valeria, la

³ Ciertamente, el Estado-nacional es central para la limitación de la libertad de movimiento al establecer fronteras más rígidas, así como al distinguir entre nacionales y no-nacionales. Sin embargo, aunque desde su creación establece fronteras y reclama potestad jurídica sobre el territorio y sus habitantes, no va a la par de la regulación de la migración internacional, que en general permanece bastante desregulada y sin imponer restricciones a la libre movilidad hasta el siglo XX. Discusiones al respecto se encuentran en Nafziger (1983) y Delgado (2013). Compare también Nyers (1999) y Johnson (2003). A modo de ejemplo, el primer reglamento de la Constitución de 1812 chilena sostiene que “A nadie se impedirá venir al país, ni retirarse cuando guste con sus propiedades” (Reglamento Constitucional Provisional, 1812).

mitad de ellos murió ahogada en la cuenca mediterránea al tratar de alcanzar las costas de Europa desde el Magreb y el Oriente Medio. Más de mil personas murieron en África del Norte y la región subsahariana al intentar alcanzar las costas del Mediterráneo. Muchos de ellos perecieron a causa de deshidratación, pero muchos otros debido a abusos físicos y hambre sufridos en campos de detención mediante los cuales Europa exterioriza sus fronteras. Así lo ha hecho en negociaciones con las milicias libias, un país destruido por la guerra. Según un informe de la misión de la ONU de apoyo a Libia, en estos campos se somete a los inmigrantes a inimaginables horrores, entre los que se registran casos de tráfico ilegal, tortura, trabajo forzado y violaciones. También Australia ha logrado acuerdos con Nauro y Nueva Guinea para mantener campos de internación administrados por firmas privadas, por tiempo indefinido y condiciones de vida que han sido catalogadas como ‘inhumanas’. Estados Unidos sigue una lógica similar al amenazar con sanciones a México para que controle su frontera sur y con su proyecto de construir un muro que los separe. A la Immigration and Customs Enforcement Agency (ICE) se le suele acusar de prácticas de tortura. Utilizando una retórica agresiva, el presidente Trump ha estigmatizado a los inmigrantes mexicanos como ‘violadores’ y ‘criminales’. Y su administración ha intentado limitar el ingreso de refugiados e inmigrantes de países musulmanes, algunos de los cuales se encuentran en conflicto. También el éxodo venezolano de la dictadura chavista de Maduro ha puesto presión en los supuestos humanitarios a la base de la promesa del “asilo contra la opresión” que anuncia el himno nacional de Chile. Así lo atestiguan los inmigrantes venezolanos que en malas condiciones aguardan en la frontera norte de Chacalluta la posibilidad de ingresar al territorio nacional y enfrenar una burocracia estatal que recurre a trabas y cortapisas reglamentarias para dificultar su ingreso.

Los ejemplos enunciados muestran cómo los intentos estatales para excluir a los inmigrantes suelen ir a la par de su criminalización. ¿Es esto razonable? En mi opinión, no lo es. Por el contrario, todo esto implica cuestionamientos éticos importantes. Después de todo se trata de personas que pacíficamente van en busca de una mejor vida para sí y los suyos, y que no dañan a terceros. En lo que sigue sostendré que hay una presunción a favor de la libertad de movilidad de las personas para cruzar fronteras y residir donde ellas estimen, que debe ser respetada por los Estados y que constriñe su potestad exclusionaria.

3. COACCIÓN, LIBERTAD E INMIGRACIÓN

En este ensayo parto asumiendo el valor de la libertad. ¿Pero por qué asumirlo? Esta es una pregunta última. Y como en muchas preguntas últimas, las mejores respuestas no se articulan de modo positivo, es decir, refiriendo a las bondades y ventajas de la asunción, sino que de modo negativo: explicitando las consecuencias contraintuitivas que se siguen en caso de rechazarla.

Una respuesta en mi opinión plausible la encontramos en Kant, para quien la libertad es el único derecho que le pertenece a cada hombre en razón de su humanidad. Siendo un derecho original, le corresponde a cada cual con independencia de un acto legal. La libertad es, así, un presupuesto de su *Doctrina del derecho*. En su introducción, Kant refiere al ‘Mío’ y ‘Tuyo’ original interno (VI 238/49). Este ‘Mío’ y ‘Tuyo’ interno consiste en el derecho original a la libertad, esto es, la independencia con respecto al arbitrio restrictivo del otro, en tanto puede coexistir con la libertad de cualquier otro según una ley universal (VI 237/48). Y en la *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* queda en evidencia la importancia de la libertad y la propiedad (que para Kant corresponde a un uso de la libertad). Aquí Kant presenta la fórmula de la humanidad como fin en sí del Imperativo Categórico. De acuerdo a esta conocida fórmula, no hay que tratar a los otros exclusivamente como medios, sino que siempre simultáneamente como fines en sí. Kant ejemplifica esta fórmula con casos de ataques a la libertad y la propiedad. Estos casos ejemplifican cómo el violador de los derechos de los hombres está dispuesto a servirse de las personas exclusivamente como medios sin apreciarlas simultáneamente como fines en sí (IV 430/117). Así, al violar la libertad y propiedad de las personas las lesiona como fines en sí, es decir, viola su dignidad. Sin libertad, no podría haber dignidad.

Desde la perspectiva kantiana, la libertad es *conditio sine qua non* de la acción humana. Esto quiere decir que sin libertad la acción humana como agencia sería imposible. Y ella es también *ratio essendi* de la ley moral. Por tanto, sin ella la ley moral sería imposible. De este modo, sin libertad, el disfrute de la existencia humana no tendría sentido. Después de todo, la libertad nos eleva por sobre el orden natural del mundo gobernado por la necesidad y nos libra así de una existencia meramente animal.

Pero no es necesario compartir los presupuestos kantianos acerca de la importancia de la libertad para asumir su valor, de modo que no ahondaré en ello. Supondré, en cambio, que hay al menos una razón a favor de esta asunción que puede ser aceptable para cada cual. Cualquiera sea la razón por la que se la sostenga (por ejemplo, afirmar un derecho natural de propiedad sobre uno mismo), lo importante es lo que se sigue de ella. Y, en mi opinión, lo que se sigue es que los cursos de acción para las personas no deben ser injustamente restringidos. ¿Pero qué es una restricción injusta?

En este ensayo sostendré que una restricción es injusta cuando implica coacción no justificada. Entenderé coacción como la aplicación tanto de la fuerza como de la violencia psíquica para hacer que alguien haga algo contra su voluntad o no pueda hacer algo según su voluntad. No estoy sosteniendo que toda coacción sea injustificada. Hay modos de coacción que se justifican (de modo evidente, aquellos que implican la protección de los derechos de un tercero). Todo mi punto es que la coacción que ejercen los Estados al excluir a los inmigrantes no es uno de ellos. En estos casos, la coacción es ilegítima. Y si es ilegítima, la libertad ha sido injustamente restringida. Si esto es correcto, asumir el valor de la libertad implicaría que los Estados no pueden excluir a los inmigrantes potenciales sin simultáneamente actuar de modo injusto frente a ellos.

Nótese que se trata de una concepción de libertad negativa. Lo que sostengo es que los Estados no pueden excluir a los inmigrantes potenciales, no que estén obligados a acciones positivas especiales frente a ellos, que vayan más allá de la garantía de derechos humanos básicos. Esto no implica que esté sosteniendo que las concepciones de libertad positiva, o alguna de ellas, sean implausibles. Simplemente, como anuncié en la introducción, no quiero que el argumento descansa en premisas controvertidas. Y una concepción de libertad positiva, sea correcta o no, es más controvertida que una de libertad negativa. Por lo demás, si alguna concepción de libertad positiva fuese plausible, lo que se seguiría de ella es que la injusticia que los Estados cometen al excluir a los inmigrantes potenciales sería aún mayor.

Imagine el siguiente caso. Debido a que Juan está en una situación de necesidad —por ejemplo, porque sus plantaciones fueron destruidas por las inclemencias del tiempo—, decide acudir al mercado para inter-

cambiar algo que tiene de valor (por ejemplo, su fuerza de trabajo) por alimentos. Ahora bien, imagine que Carlos, por alguna razón, decide impedir el ingreso de Juan al mercado, impidiendo así que este pueda realizar el intercambio. ¿Sería moralmente aceptable el proceder de Carlos o estaría cometiendo una injusticia al restringir los cursos de acción de Juan?

Michael Huemer (2010), quien ha planteado este caso, ha sostenido que se trata de un tipo de coacción, porque Carlos limita las oportunidades de acción de Juan mediante la fuerza, y que esta coacción es inaceptable, porque ella sería ‘dañina’: al impedir su acceso al mercado, Carlos dañaría a Juan, ya que lo pondría en una posición peor que la que tendría si no le hubiese impedido el paso. Al final, Juan podría verse forzado a volver a sus tierras y morir de inanición.

Sin duda, Huemer tiene razón al sostener que se trata de coacción. Pero no es necesario sostener que ella es ‘dañina’ para afirmar que es injusta. Todavía más: no es evidente que pueda considerarse como ‘dañina’ en un sentido relevante.

Considere el concepto de ‘daño’ (*harm*). Este se puede entender de modos diferentes. Claramente se pueden distinguir cuatro entendimientos, con múltiples variaciones y modos de relacionarlos (en vez de muchos, para una síntesis crítica compare Boonin 2014, cap. 3). Por una parte, está el entendimiento como daño histórico. Formalmente, esto quiere decir que C con su acción (o inacción) pone a J en T2, en una posición peor que la que J tenía en T1. Pero, en sentido estricto, el ‘daño’ que Carlos pudo haber cometido contra Juan no es de este tipo. Después de todo, la posición de Juan luego de que Carlos rechazara su ingreso al mercado, no es peor que la que tenía antes de ser rechazado: en ambos casos, la muerte por inanición. El caso es similar al de un tercero que impide que un cirujano realice una operación en un paciente ciego que con la operación habría recuperado parcialmente la visión. Ya que al impedir la operación el paciente no queda en una posición peor que la que ya tenía, no se lo habría dañado. Este es un concepto implausible de daño. Ciertamente, Carlos no ha favorecido a Juan al impedir su ingreso, pero al rechazarlo no lo ha dañado en sentido histórico. Si el ‘daño’ es siempre daño histórico, entonces el accionar de Carlos sobre Juan no lo daña. Y si la injusticia de la coacción refiere a su carácter dañino, en este caso no habría injusticia.

Es un segundo sentido de ‘daño’ el que implícitamente está a la base del argumento de Huemer. Este es un entendimiento contrafáctico de daño. Formalmente, de acuerdo a este entendimiento, cuando C con su acción (o inacción) pone a J en T2, en una posición peor que la que J tendría en T2 si C no hubiese actuado (o hubiese actuado), entonces C daña a J. Este concepto puede dar cuenta del daño realizado al paciente cuando un tercero impide que el cirujano realice la operación: de este modo, se pone al paciente en una posición peor que la que habría tenido si se lo hubiese operado y hubiese así recuperado parcialmente la visión. De igual modo, si Carlos no hubiese impedido el acceso de Juan al mercado, este habría ingresado a aquel y habría tenido la opción de realizar intercambios voluntarios beneficiosos que a su vez habrían facilitado que no hubiese muerto de inanición. Al impedir con su acción la realización de este escenario, Carlos daña a Juan, porque lo pone en una posición peor que la que podría haber tenido si se hubiese abstenido de actuar. Si se entiende ‘daño’ de este modo, y se considera que coacción injusta es coacción dañina, entonces la acción de Carlos sería coacción injusta.

Sin embargo, el entendimiento contrafactual de daño no carece de dificultades (compare Perry 2003; Carlson 2018). Las complicaciones refieren usualmente (ya sea en sentido secuencial o sincrónico) a la pluralidad de mundos posibles que se relacionan con los contrafácticos. Imagine que un tercero impide que el cirujano opere al paciente ciego, de modo que este no recupera parcialmente la visión. Lo habría dañado en el sentido contrafáctico explicitado. Inversamente, si no impide que el cirujano realice la operación, contrafácticamente no lo habría dañado. Ahora bien, imagine que hay un procedimiento operativo alternativo que, si es realizado por el cirujano, tendría como resultado la recuperación total de la visión por parte del paciente. En este caso, cuando un tercero impide que el cirujano realice la operación mediante el procedimiento alternativo, pero no según el procedimiento tradicional, ¿daña o no al paciente? Si comparamos la posición del paciente operado mediante el procedimiento tradicional con la posición que habría tenido sin la operación, no se lo ha dañado, ya que vista parcial es preferible a ceguera. Pero si comparamos la posición del paciente operado según el procedimiento tradicional con la posición que podría haber tenido en un mundo alternativo en que hubiese sido operado mediante el proce-

dimiento alternativo, resulta que se lo ha dañado, porque visión parcial es peor que visión completa. De modo similar, si Carlos no impide el acceso de Juan al mercado, la posición de Juan sería mejor que la que habría tenido si Carlos hubiese impedido su ingreso. Pero imagine que Carlos no solo tiene la opción de impedir o no el acceso de Juan, sino también de contactar a Juan con comerciantes dispuestos a negociar con él, de modo que si Carlos lo hubiese hecho, Juan no solo habría evitado morir de inanición, sino que se habría enriquecido. En ese caso, ¿ha dañado Carlos a Juan al no impedirle el ingreso al mercado? De acuerdo al concepto de daño contrafáctico relacionado con los mundos posibles, el mundo alcanzado para Juan es peor que el mundo que podría haber alcanzado si Carlos lo hubiese contactado con los comerciantes.

El resultado de este tipo de reflexiones es que el único mundo en el cual C no daña a J, es aquel en el que se alcanza una cierta optimalidad. Este es un tercer entendimiento de daño.⁴ El problema es que, si esto es así, entonces cualquier curso de acción, en tanto tenga consecuencias suboptimales, es siempre dañino. Y, si esto es así, entonces incluso cuando Carlos no impide el ingreso de Juan al mercado lo estaría dañando, porque podría haber un mundo alternativo con mejores resultados para Juan (a menos, claro, que el óptimo se obtuviese al no impedirle el ingreso).

El concepto de daño es problemático, como muestran estas dificultades. Pero mi argumento no requiere de este concepto: yo no sostengo la idea de que la coacción injustificada debe incluir daño. Desde mi perspectiva, basta que se trate de una restricción no justificada de la libertad mediante el uso o la amenaza del uso de la fuerza o la violencia psíquica. Así, cuando Carlos impide que Juan ingrese al mercado para realizar sus intercambios, lo está coaccionando, porque está limitando de modo injustificado los cursos de acción de Juan. No es necesario afirmar que hay un mundo posible en que la posición de Juan sería mejor, para afirmar que es moralmente incorrecto que Carlos le impida a

⁴ El cuarto entendimiento de daño al que aludí es una concepción moralizada que define el daño en relación a un umbral objetivo (de bienestar, bienes o derechos). En lo que sigue no me referiré a esta concepción. Si bien ella puede solucionar varios problemas relacionados con las concepciones mencionadas, adolece de una no pequeña dificultad: la determinación de los criterios para realizar estipulaciones objetivas de daño con independencia de las preferencias de los sujetos. Algunas discusiones en Loewe (2017) y Truccone (2017).

Juan ingresar al mercado. Evidentemente, es posible afirmar que esta coacción es un tipo de daño. Pero si bien este es un recurso idiomático legítimo, ya que corresponde al modo como utilizamos las palabras en el lenguaje cotidiano, conceptualmente se trata de un modo diferente de referir a ‘daño’. En este caso, ‘daño’ significaría simplemente ‘restricción injustificada de los cursos de acción’. Para evitar malentendidos, en lo que sigue evitaré la referencia a la palabra ‘daño’, y sostendré exclusivamente que cuando Carlos impide el ingreso de Juan al mercado lo está coaccionando de modo injustificado.

De lo dicho se siguen consecuencias radicales en el caso de la inmigración, al contrastarlas con el *statu quo*. Para notar por qué esto es así, considere que la posición de Juan intentando ingresar al mercado para realizar intercambios es aquella en que se encuentran los inmigrantes que desean ingresar al ámbito jurisdiccional de un Estado para realizar intercambios voluntarios. Esto es aquello a lo que la gran mayoría de los inmigrantes aspira cuando intenta cruzar las fronteras de un país con el fin de residir y trabajar allí. Es aquello a lo que aspiran los inmigrantes potenciales tratando desesperadamente de alcanzar las costas europeas sin morir en el intento. Es aquello a lo que aspiraba Óscar Martínez y Tania Ávalos al tratar de cruzar a nado el Río Bravo con su hija Valeria. Y la posición de Carlos es la que juegan los gobiernos de los países, al negarles el ingreso y así impedir que los inmigrantes puedan entrar en relaciones voluntarias de intercambio con los ciudadanos y habitantes del país, e impedir, no menos importante pero pocas veces notado con el ímpetu requerido, que los ciudadanos y habitantes del país entren en relaciones voluntarias de intercambio con los inmigrantes.

Si la acción de Carlos corresponde a una coacción no justificada, entonces las acciones de los Estados para tratar de impedir el ingreso de los inmigrantes es igualmente coacción injustificada. Coacción tanto de los inmigrantes potenciales como de los habitantes y ciudadanos. En ambos casos se trata de una restricción no justificada de la libertad de los individuos para entrar en relaciones con otros y, por tanto, de una injusticia frente a la cual todos aquellos que aprecian la libertad debiesen manifestar la mayor sensibilidad.

A diferencia del argumento que relaciona la coacción con el daño, este argumento no requiere que la exclusión de los inmigrantes tenga

consecuencias dañinas para considerarlo injusto. Así, este argumento no encuentra su campo de aplicación productivo solo en aquellos casos en que los inmigrantes potenciales no aceptados sufren un daño, como Juan que muere de inanición. O en la versión alternativa, en que Carlos no impide el acceso de Juan, pero al no contactarlo con comerciantes deseosos de realizar intercambios voluntarios lo daña en comparación a un mundo posible. Se aplica, en realidad, a todos los inmigrantes, con independencia de cuáles sean las consecuencias en su bienestar que se sigan de negarles el ingreso o de no realizar acciones positivas que favorezcan su integración comercial. No es, por tanto, un argumento a favor de la libertad de movilidad exclusivamente de los más pobres y desposeídos de la tierra. Pero tampoco es un argumento a favor de que los Estados se hagan cargo positivamente de mejorar la situación de los inmigrantes mediante acciones positivas como subvenciones. Es un argumento a favor de la libertad de movilidad de todos los individuos, independientemente de sus condiciones materiales de existencia. Se trata de una libertad de movilidad que se basa en el derecho original a la libertad que todos tenemos (según Kant, como vimos, en razón de nuestra humanidad) para intentar entrar en relaciones con todos los demás. Al restringir la libertad de movilidad de los inmigrantes, los Estados violan el derecho original de libertad a intentar entrar en relaciones de intercambio con todos los habitantes de la tierra. Y esta es una violación de un derecho que detentamos todos. Así, se trata de una violación no solo de la libertad de movilidad de los inmigrantes potenciales, sino también de la libertad de los ciudadanos y habitantes de un país que desean entrar en relaciones de diversa índole con ellos. Joseph Carens (1987, 253) ha ilustrado aproximativamente esta idea:

Supongamos que un agricultor de los Estados Unidos quisiera contratar trabajadores de México. El gobierno no tendría derecho a prohibírselo. Impedir que los mexicanos vengan violaría los derechos tanto del agricultor estadounidense como de los trabajadores mexicanos para realizar transacciones voluntarias.⁵

⁵ “Suppose a farmer from the United States wanted to hire workers from Mexico. The government would have no right to prohibit him from doing this. To prevent the Mexicans from coming would violate the rights of both the American farmer and the Mexican workers to engage in voluntary transactions.”

Un antecedente de esta idea lo encontramos en el derecho cosmopolita kantiano.⁶ En *Hacia la paz perpetua* (1795), Kant remite al menos a tres fundamentos de este derecho. Uno de ellos lo relaciona con el derecho original de los hombres a la libertad. (Los otros lo relacionan con una esfera pública mundial y con la posesión original común de la tierra.) El derecho cosmopolita kantiano se expresa, de un modo restringido, como un derecho de hospitalidad que refiere al derecho de cada ser humano a intentar contacto con los otros sin ser tratado con enemistad. Se lo puede entender, en un sentido amplio pero apropiado, como un derecho de comunicación (Eberl y Niesen 2011). Este derecho de libertad a intentar entrar en relaciones de comunicación con todos los habitantes de la tierra, sin ser por ello tratado con enemistad, sería un modo de expresión del derecho a la libertad original de los seres humanos. Y este derecho de comunicación sería un derecho de defensa, es decir, uno que tiene como contraparte una obligación negativa: una obligación de no interceder en el ejercicio que se haga de este derecho.

Ciertamente, debido a la extrema importancia que otorga al derecho de los Estados, Kant sostiene que este derecho de comunicación solo implica una obligación de hospitalidad, pero no de residencia. Para tener este último derecho se requeriría un contrato especial con el Estado. Es decir, a aquel que haciendo uso de este derecho intenta entrar en relaciones de comunicación con habitantes de otras sociedades, no se lo puede tratar con enemistad y tampoco se lo puede excluir si esto va a la par de su destrucción (como los náufragos en las costas). Pero no tiene un derecho a permanecer en el territorio (a menos que su expulsión esté mediada por su destrucción). Sin embargo, es razonable pensar, contra Kant, que este derecho original a la libertad debe poder constreñir el derecho de los Estados: en tanto se trata de un derecho de comunicación que pertenece a todos los seres humanos en razón de su libertad original, los Estados no debiesen poder restringir el uso de este derecho interfiriendo en las relaciones de comunicación que los individuos deseen establecer entre ellos. Desde esta perspectiva, los Estados tendrían una obligación negativa para no interferir en el uso que los individuos hagan de este derecho de comunicación. Con otras palabras, los Estados

⁶ Las relaciones entre el derecho cosmopolita kantiano y las migraciones han sido bastante estudiadas. Compare, por ejemplo, Benhabib (2004), Loewe (2010), Reinhardt (2019).

no tendrían una potestad exclusionaria sobre los inmigrantes que les permitiese interferir en las relaciones comunicativas de los ciudadanos del mundo. Esta es justamente la idea que he defendido en este ensayo.

Evidentemente, puede discutirse que el argumento desarrollado se basa en un supuesto: que el hecho de negar el acceso a los inmigrantes es coacción *injustificada*. Pero este supuesto no habría sido probado. Sin embargo, lo que la asunción sobre el valor de la libertad establece es que se trata *prima facie* de coacción injustificada. Es decir, es injustificada a menos que se la pueda justificar. Dicho de otro modo: el peso de la prueba recae ahora en todos aquellos que sostienen que esta coacción es justificable. Son ellos los llamados a articular razones a favor de esta restricción de la libertad. En lo que sigue, indagaré críticamente tres de estos argumentos (hay otros). El mínimo común de todos ellos es que, en algún sentido que se cualifica de maneras diferentes, la relación estatal o nacional es relevante de modo tal que no es lo mismo criticar como coacción ilegítima los intentos de Carlos para evitar el ingreso de Juan al mercado, que los intentos de los Estados para evitar el ingreso de los inmigrantes al país. A diferencia del primero, en este último caso la restricción a la movilidad sería legítima.

Mi intuición tiende a ser contraria a estos posicionamientos. El acento en la libertad individual invita a considerar que las fronteras nacionales no son más que líneas en el mapa que demarcan los contornos entre los países (por lo que, siguiendo a Rothbard [1993], no existe el problema de comercio internacional y, extendiendo esta idea, la migración tampoco sería un problema). Sin embargo, hay que enfrentarse a estos argumentos que encuentran una amplia aceptación a nivel académico, político y ciertamente en la cultura pública.

4. EL ESTADO COMO PROPIEDAD COLECTIVA

Una razón para sostener la facultad exclusionaria estatal frente a los inmigrantes apunta a que, a diferencia de la exclusión que Carlos realiza de Juan al impedirle el acceso al mercado, en este caso la ciudadanía estaría excluyéndolos del ingreso a su propiedad. Esto se expresa parcialmente con frases del tipo ‘es mi país’. La idea es que, tal como un propietario legítimamente puede decidir a quién deja entrar a su propiedad y a quién no, los ciudadanos debiesen poder decidir si dejan ingresar o

no a los inmigrantes porque se trata de *su* país. Es el derecho de propiedad colectivo de los ciudadanos sobre el Estado y sus instituciones el que justifica la potestad exclusionaria. En la discusión filosófica, esta posición ha sido vigorosamente defendida por Ryan Pevnick (2011) con su principio de la ‘perspectiva de la propiedad asociativa’.

Pevnick se inscribe en la tradición teórica que funda la propiedad en el trabajo (aunque se niega, injustificadamente en mi opinión, a afirmar la teoría de derecho natural lockiana). De acuerdo a su interpretación, el trabajo genera propiedad cuando crea algo que no existía con anterioridad sin violar lo que moralmente se debe a los otros. Es por eso que los ciudadanos son propietarios colectivos del Estado y sus instituciones: en un proceso intergeneracional, mediante el esfuerzo físico, el pago de impuestos y la obediencia a las leyes, ellos se han visto conminados a participar en la generación y mantenimiento de sus instituciones. Y así, tal como los miembros de una asociación que han invertido su tiempo, esfuerzo y dinero en generar ciertos bienes, pueden libremente decidir con quién los comparten y a quién excluyen; porque son propietarios de estos bienes, los ciudadanos pueden decidir a quién dejan ingresar y a quién excluyen de su país.

Examinada desde esta perspectiva, la presunción a favor de la libertad de movimiento defendida en la sección anterior, se vería legítimamente limitada toda vez que la libertad no se puede extender al punto en que su uso viole los derechos de propiedad de los otros. Tal como afirmé, la coacción está justificada cuando se trata de proteger los derechos de los otros. Si bien tengo la libertad para pasear por espacios públicos, no la tengo para hacerlo por el jardín de mi vecino. En este último caso se justificaría la coacción que me impediría hacerlo. Con esta lógica, un derecho a ingresar a otro país sin la anuencia de sus ciudadanos violaría su derecho de propiedad sobre el Estado y sus instituciones. A diferencia de Carlos cuando impide que Juan ingrese al mercado, el gobierno estaría ejerciendo una exclusión legítima al impedir el acceso de los inmigrantes al territorio estatal.

Es un argumento simple e intuitivamente plausible —al menos para todos aquellos que sostienen alguna teoría de la apropiación mediante el trabajo. Y, dada la importancia del derecho de propiedad en la tradición liberal clásica, si este argumento fuese concluyente los defensores de este tipo de liberalismo dispondrían de una buena razón para

sostener la potestad exclusionaria estatal. Sin embargo, este argumento es difícilmente sostenible.

Una primera dificultad del argumento es que recurre a un derecho de propiedad colectivo de los ciudadanos sobre el Estado y sus instituciones. Es este derecho el que está a la base de la idea de que los Estados pueden excluir a los inmigrantes. ¿Pero por qué este derecho de propiedad colectivo debe prevalecer por sobre el derecho de propiedad individual? Esto no es trivial. Si esto fuera así, entonces el derecho de propiedad generado mediante el trabajo debiese ser lo suficientemente fuerte como para evitar que los inmigrantes puedan ingresar, pero simultáneamente debiese ser lo suficientemente débil como para que el Estado pueda limitar el derecho de propiedad individual de sus ciudadanos (Cassee 2016). Después de todo, son los ciudadanos quienes, mediante acciones individuales y concertadas, invirtiendo su tiempo, esfuerzo y energía, generan propiedad y son, por tanto, los legítimos propietarios de lo generado. ¿Por qué el Estado de pronto podría limitar este derecho individual de propiedad en razón de un supuesto derecho colectivo de propiedad de la ciudadanía?

Ciertamente, el Estado crea un espacio de derecho público en el cual los individuos persiguen sus fines. Pero para Pevnick (2011) la legitimidad de la propiedad no es institucional, es decir, no depende de que en su generación se hayan cumplido ciertas exigencias normativas institucionales (a diferencia, por ejemplo, de la justificación rawlsiana de la propiedad, según la cual su legitimidad es derivativa de la institucionalización social de sus principios de justicia). Más bien, la legitimidad se retrotrae directamente al trabajo de los individuos. Si los individuos mediante su trabajo generan propiedad, y luego quieren, por la razón que sea, entrar en relaciones de intercambio con extranjeros, ¿en base a qué argumento el Estado puede limitar su libertad para hacerlo en tanto aquellos no estén violando los derechos de algún tercero? Puede haber argumentos a favor de aquello (y en las próximas secciones examinaré algunos de ellos). Pero, ciertamente, el argumento no se puede basar en la supuesta primacía del derecho de propiedad colectivo de la ciudadanía sobre la propiedad individual. Tal como el conjunto de los propietarios que participan en el mercado no tiene el derecho de propiedad colectivo requerido para limitar el uso que cada uno de los participantes en el mercado haga de su derecho de propiedad

individual y, por tanto, la exclusión de Juan sería coacción injustificada, la ciudadanía no puede, en razón de un supuesto derecho de propiedad colectiva, limitar la libertad de los ciudadanos y de los extranjeros para hacer uso de su propiedad y así, si lo estiman, entrar en relaciones de intercambio entre ellos.

Una segunda dificultad del argumento es que la propiedad sobre el Estado y sus instituciones no implica necesariamente propiedad sobre el territorio. Para considerar este punto podemos suponer que mi crítica en la sección anterior es errada y que efectivamente Pevnick tiene razón al afirmar que la ciudadanía tiene un derecho de propiedad colectiva sobre el Estado y sus instituciones, porque los ciudadanos han invertido trabajo en generarlas. Sin embargo, aunque este sea el caso, no es evidente por qué ser propietario de una institución debe implicar ser propietario sobre el espacio territorial en que esta institución es efectiva.

Considere, a modo de ejemplo, el disfrute de ciertos bienes públicos o la institucionalización de derechos sociales. En ambos casos se trata de instituciones que, de acuerdo al argumento, han sido generadas por los ciudadanos con su trabajo, incluyendo, por cierto, el pago de impuestos. Y, por lo tanto, la ciudadanía tendría un derecho de propiedad que los faculta para excluir a todos aquellos que sin ser copropietarios quisieran hacer uso de estas instituciones. Así, los inmigrantes no podrían beneficiarse de los bienes públicos o de los derechos sociales, garantizados exclusivamente para los ciudadanos. El punto es que, aunque el derecho colectivo de propiedad de la ciudadanía los excluya de estas instituciones, esto no implica que los excluya del ingreso al territorio. Para justificar esto último se requeriría una teoría de derechos territoriales, es decir, una que explicita y justifique cómo individuos, grupos y asociaciones de diferente índole, y en último término quizás el Estado, adquieren un derecho justificado sobre el territorio. Candidatos usuales son la primera ocupación y la apropiación mediante el trabajo basada en un derecho natural sobre el propio cuerpo. Hay otros. Pero ninguno de ellos está a la base de esta teoría. Por tanto, aunque fuese correcto que la ciudadanía tiene un derecho colectivo de propiedad sobre las instituciones y el Estado, y puede legítimamente excluir a los inmigrantes, la única exclusión que esta teoría justifica es la exclusión institucional, pero no la territorial. Los inmigrantes no pueden por tanto ser territorialmente excluidos, sino solo institucionalmente. Así, mientras los inmigrantes no hagan uso de estas instituciones, nada justificaría su exclusión territorial.

Para argumentar a favor de la exclusión territorial, en este caso habría que poder establecer que la exclusión institucional requiere de la exclusión territorial como *condición necesaria* para ser efectiva. Esto, evidentemente, no zanjaría aún la discusión. Después de todo, el que algo sea una condición necesaria para la realización de otra cosa que se considera justificada, no implica que ese algo esté también justificado. Los fines, incluso los legítimos, no justifican todos los medios, incluso cuando estos sean condición necesaria de aquellos. Pero le otorgaría al menos mayor plausibilidad a la exclusión de los inmigrantes en razón del derecho de propiedad de los ciudadanos. ¿Pero es la exclusión territorial condición necesaria de la exclusión institucional?

Esto nos lleva a una tercera dificultad del argumento. Considere el tipo de bienes públicos en base a los cuales se podría justificar de mejor modo la exclusión territorial de los inmigrantes: bienes no excluyentes pero competitivos, es decir, bienes de cuyo beneficio no se puede excluir a nadie, pero en que el beneficio de algunos limita el beneficio de los demás. Estos son bienes públicos tales como el orden interno, la defensa, el sistema penal, las leyes de propiedad, transporte, la infraestructura comunicacional y la salud pública —en este caso, por ejemplo, la vacunación (los ejemplos son de Pevnick [2011, 55]). Sin el derecho a la exclusión territorial, en la medida en que los inmigrantes ingresen a un cierto territorio, accederían a estos bienes. Si suponemos un flujo creciente de población que se beneficia, es razonable suponer que a partir de algún punto los bienes en cuestión y su valor se verán menoscabados. En estos casos es razonable suponer que un flujo creciente de inmigrantes usuarios implicaría una disminución de la calidad en la provisión del bien. La policía no podría garantizar el orden público si aumenta dramáticamente la población; el sistema de defensa tendría que proteger más territorios habitados; el sistema penal, así como la protección de propiedad, perdería eficiencia; el transporte, calidad; y lo mismo sucedería con la salud pública. ¿Pero podemos desde acá concluir un argumento a favor de la exclusión territorial? Es decir: ¿podemos concluir del menoscabo de los bienes públicos un argumento para excluir territorialmente a los inmigrantes?

No podemos. Y la razón es que la exclusión territorial no es condición necesaria para resguardar este tipo de bienes públicos. En la medida en que en una sociedad haya provisión de este tipo de bienes, lo

que se concluye es que se debe poder exigir la participación de los inmigrantes en aquella. En la práctica, esto supondría que, mediante mecanismos impositivos o de otro tipo, dependiendo de la implementación local del bien público en cuestión (por ejemplo, en el caso de la defensa, quizás la conscripción obligatoria), los inmigrantes, tal como los ciudadanos, debiesen estar conminados a participar en su generación. El único límite a la inmigración, y así la única justificación para la exclusión territorial, se daría cuando la cantidad de inmigrantes superara las posibilidades territoriales y técnicas, de modo que su acceso hiciera imposible la provisión de estos bienes. Pero esta situación implica el acceso de una gran cantidad de inmigrantes que supera, con mucho, los flujos actuales.

5. EL ESTADO COMO ASOCIACIÓN

Una segunda razón para justificar la facultad estatal exclusionaria frente a los inmigrantes es sostener que, a diferencia de la exclusión que Carlos realiza de Juan al impedirle el acceso al mercado, la exclusión realizada por el Estado estaría plenamente justificada porque se trataría de un tipo de asociación que hace uso de su libertad asociativa. Tal como la libertad asociativa permite a un club asociarse con terceros que así lo deseen o rechazar la asociación con terceros indeseados, los Estados tendrían una potestad para aceptar o rechazar inmigrantes, cuyo fundamento normativo se encontraría en la libertad de asociación. Para ilustrar este caso la analogía correcta no sería la de Carlos impidiendo el acceso de Juan al mercado (un lugar donde confluyen voluntades individuales), sino que el de un guardia de un club que impide el acceso a alguien sin membresía. Y así como bajo condiciones normales no hay nada moralmente incorrecto en esto, tampoco puede haber nada moralmente incorrecto en que los Estados tengan la potestad para excluir a todos los inmigrantes con los que no deseen asociarse. En la discusión filosófica, este argumento ha sido sostenido por Christopher Heath Wellman (2008, 2011):

En otras palabras, así como es permisible que un individuo pueda elegir con quien (si así lo estima) casarse, y un club de golf puede elegir a quienes (si así lo estima) admite como nuevos miembros, un

grupo de conciudadanos tiene derecho a determinar a quien (si así lo estima) admite en su país.⁷

Wellman insiste una y otra vez en el valor de la libertad de asociación, que él entiende de un modo amplio. Imagine una sociedad en que el Estado decide quién se casa con quién, quién procrea con quién, quién se hace cargo de los hijos de quién, etcétera. En esta sociedad, las personas no estarían escribiendo el guion de sus vidas, sino que este estaría siendo escrito por el Estado. En un cierto sentido, se estaría faltando el respeto a los individuos en tanto capaces de llevar a cabo una vida propia (Wellman y Cole 2011, 30-31). Lo mismo valdría si no hubiese libertad para asociarnos con aquellos con quienes compartimos nuestras creencias religiosas o incluso nuestros intereses. Y una parte central del valor de la libertad de asociación es la libertad de exclusión que ella incluye. Si no podemos excluir a aquellos con quienes no deseamos asociarnos, entonces el derecho de asociación pierde buena parte de su valor: no podríamos asociarnos con quienes deseamos hacerlo. Así, el derecho a contraer matrimonio es un derecho que debe permitir excluir a todos los candidatos no deseados. Y el derecho de asociación religiosa debe incluir el derecho a excluir a todos aquellos miembros potenciales con quienes no deseamos asociarnos.

Lo mismo valdría en el caso de los Estados. Estos deben tener la potestad para rechazar la integración en órdenes supranacionales, pero también de rechazar el ingreso de inmigrantes. De igual modo a como los miembros de un club tienen un interés en controlar la membresía para así controlar la forma que este adquiere (por ejemplo, más o menos exclusivo, más o menos caro) y que pueda adquirir en el futuro, los ciudadanos tienen un interés en controlar el acceso de los inmigrantes para proteger su interés en las características de la sociedad y en la forma que la sociedad pueda adquirir en el futuro.

El argumento tiene una cierta plausibilidad. Por una parte, corresponde al modo como ingenua e intuitivamente consideramos al conjunto de los ciudadanos y al Estado. Por otra parte, es efectivo que la liber-

⁷ “In other words, just as an individual may permissibly choose whom (if anyone) to marry, and a golf club may choose whom (if anyone) to admit as new members, a group of fellow citizens is entitled to determine whom (if anyone) to admit into their country” (Wellman y Cole 2011, 37).

tad de asociación corresponde a un derecho fundamental que cualquier liberal debiese defender a ultranza. Sin embargo, adolece de una serie de dificultades que lo tornan implausible.

La primera dificultad refiere al concepto de libertad de asociación. La característica de una asociación que se organiza según esta, es la voluntariedad. Son los individuos, en tanto se asocian con otros o al menos no hacen uso de un derecho de salida desde la asociación, los que legitiman los términos en que esta se organiza. Así, la legitimidad de la asociación se retrotrae a la voluntariedad de sus miembros. Pero el Estado, en caso de que sea una asociación, no es una asociación voluntaria. Son pocos los individuos que escogen su pertenencia a un Estado (según datos de las Naciones Unidas, hoy solo el 3,3% de la población vive en un país distinto al de su nacimiento —y esto no implica que tengan la ciudadanía). Más bien se nace y se es socializado en sociedades cuya organización política está bajo el dominio de un Estado. Insistir en que el hecho de no hacer uso de un derecho de salida y correspondientemente abandonar el Estado mediante la emigración implica declarar la voluntariedad de la membresía, significa, por una parte, no considerar con suficiente seriedad los elevados costos que el ejercicio de este derecho trae consigo en este caso (compare Vitale 2006). Pero, sobre todo, ello implica una contradicción performativa: en nuestro mundo los Estados cuentan con la potestad (que ciertamente utilizan) para impedir el ingreso de inmigrantes. En sentido estricto, la inmigración (a diferencia de la emigración) no es un derecho, y así muchos emigrantes no pueden hacer valer su derecho de emigración porque no pueden ingresar a ningún Estado diferente al propio. Además, en este mundo dividido entre Estados ya no hay espacios *res nullius*. ¡Pero el argumento está recurriendo al hecho de que no se emigra en un mundo en que los Estados están facultados para excluir a los inmigrantes como prueba de que la membresía es voluntaria! Mientras el nuestro no sea un mundo de movilidad libre, o al menos mientras no haya la posibilidad de emigrar a otros planetas, carece de sentido recurrir al hecho de que no se emigre como prueba de la voluntariedad de la membresía a un Estado particular.

Sostener que los Estados son como asociaciones no considera seriamente la diferencia entre la voluntariedad de las asociaciones que se organizan según el derecho de asociación y la membresía estatal que es

eminentemente no-voluntaria. Ni la obligación política, esto es, la obligación de los ciudadanos y habitantes de respetar las leyes de un Estado, ni la obligación estatal para hacerlas cumplir, se pueden retrotraer a la voluntariedad de la membrecía. De modo similar, la potestad exclusionaria no se puede justificar por referencia a la libertad de asociación y la voluntariedad asociativa. Asociaciones son una cosa. Estados son otra.

En la misma línea argumentativa, la segunda dificultad refiere a la analogía entre asociaciones y Estados. Si bien ella puede parecer a primera vista plausible, se construye sobre un error categorial: Estados no son clubes (y clubes no son Estados) y tampoco son equivalentes de un modo funcionalmente relevante. Esto queda en claro al comparar la analogía más cuidadosamente. Por una parte, está la relación entre miembros de la asociación y la asociación. Por otra, entre ciudadanos y Estados. Si la analogía fuese correcta, el tipo de relación en que se encuentran los primeros con su asociación sería analógicamente similar a la relación en que se encuentran los segundos con el Estado.

Pero la analogía no se sostiene. Esto se puede explicitar recurriendo al valor de la libertad de asociación en el caso de asociaciones voluntarias, tales como matrimonios o clubes. En estos casos, su valor reside en que entrega a los individuos un instrumento jurídico para perseguir sus fines privados sustantivos en conjunto con otros. Esta consecución puede incluir un aspecto expresivo: la participación en alguna asociación puede ser un modo de expresión de nuestro sí mismo. Incluso más: asociaciones pueden entregar insumos importantes para mantener y fomentar el autorrespeto. En ellas, sus miembros encuentran apoyo frente a dudas existenciales y otras. Probablemente, es por eso que la libertad de asociación es tan importante: es una forma de autonomía colectiva que es una extensión de la autonomía individual y que encuentra su valor en esta última. Este argumento se puede utilizar para dar cuenta del valor de las asociaciones íntimas, de las expresivas, pero también de otros tipos de asociaciones. Pero los Estados no están ahí para servir el desarrollo y consecución de fines privados sustantivos. Ellos están ahí para hacer posible y garantizar el mantenimiento de un orden justo (que se puede especificar de modos diferentes). Son los individuos los que deben perseguir esos fines, y la libertad de asociación permite que lo puedan hacer en conjunto con otros. El Estado, al menos el liberal, solo

puede establecer un marco neutral en el cual los individuos, en forma singular o colectiva, pueden tratar de perseguir sus fines sustantivos.⁸

El tipo de relación de los ciudadanos hacia el Estado es dramáticamente distinto del tipo de relación en que se encuentran los miembros de una asociación con su asociación. Los segundos buscan la consecución de fines privados más o menos sustantivos. Los primeros, el establecimiento de un marco público de justicia. Y un Estado liberal no puede organizarse en base a una concepción del bien que corresponda a los fines privados sustantivos de sus ciudadanos. Desde una perspectiva liberal, no es labor del Estado el constituirse como base o expresión de fines privados particulares.

Esta diferencia entre asociaciones y Estados es relevante. Asociaciones no son Estados. Ellos sirven a fines diferentes. Y tienen un estatus normativo diferente. A modo de ejemplo, considere la (i)legitimidad de una inclusión forzada. El derecho exclusionario de la libertad de asociación no solo permite excluir a otros que unilateralmente desean asociarse con nosotros, sino que permite también evitar que nos incluyan unilateralmente en otras asociaciones sin nuestro consentimiento. Este último aspecto es fundamental, porque evita que tengamos que vivir de acuerdo a preceptos que no sostenemos y así nos permite mantener nuestra integridad.⁹ Ahora bien, dado que los Estados buscan el

⁸ Las referencias a la neutralidad liberal no permanecen indisputadas (compare Klosko y Wall 2003). Sin embargo, hay ciertos elementos bien establecidos. A diferencia de lo que asume una crítica común (Taylor 1994), la neutralidad liberal no es de resultados. Es absurdo criticar la doctrina liberal porque no podría ofrecer un punto igualmente equidistante de todos los demás. El liberalismo propone una concepción normativa y por tanto produce resultados dispares. El sentido de la neutralidad puede referir a los modos de justificación: no podemos favorecer —o desfavorecer— a ciertos individuos o formas de vida porque estos individuos o formas de vida son más —o menos— valiosos (Ackerman 1980), o a los objetivos que se desea alcanzar (Rawls 1993, refiere a ‘neutrality of aim’). En todos los casos, ella expresa lo que Rawls (1971) denomina la prioridad de lo justo por sobre lo bueno. Para una discusión sobre neutralidad liberal y religión, ver Loewe (2011).

⁹ El entendimiento corriente de la integridad es identitario: las acciones y decisiones de un agente tienen que ser consideradas como acciones y decisiones que se siguen de aquello con lo que el agente se identifica de un modo cercano: sus proyectos, sus actitudes, sus convicciones, sus relaciones, etc. De acuerdo a Dworkin (2000, 270-271), quien recurre a la integridad para argumentar a favor del ‘endorsement constraint’ (esto es, que el bienestar ético exige que la vida debe ser vivida desde adentro, es decir, en base a las propias convicciones), la integridad falla si las personas viven de un modo mecánico y sin convicción, cuando dejan sus convicciones de lado y sienten que no están viviendo como deberían, y cuando son hechos vivir por terceros de un modo que ellos rechazan.

establecimiento de un marco público justo en el cual los individuos persigan sus fines privados, incluir a un individuo forzosamente al dominio del Estado no es criticable —o, con mayor exactitud, no es criticable del mismo modo— como sí lo es la inclusión forzosa de un individuo en una asociación. Incluso más: forzar a un individuo a abandonar el estado de naturaleza y a entrar en una relación jurídica con los otros que regle la libertad exterior de cada cual, puede ser condición para el establecimiento de un orden de derecho, requerido para garantizar las libertades y derechos de cada cual. Ya sea el interés racional en erigir o mantener ese orden, como en las teorías contractuales clásicas, o se trate de un deber *a priori* de la razón práctica, como en la *Doctrina del derecho* de Kant, en ambos casos la inclusión de independientes se puede justificar en razón del objetivo estatal de reglar la libertad externa de cada cual, y así de garantizar las libertades y derechos de todos. Incluso en una teoría estatal evolutiva, como la defendida por Nozick (1974), en la que en base a decisiones individuales mediante una explicación de mano invisible se avanza hasta una asociación de protección dominante que ejerce *de facto* el monopolio de la fuerza, el paso de un Estado ultramínimo al Estado mínimo, se da con la integración forzosa de los independientes. Ciertamente, un principio regla que su pérdida de poder para administrar la justicia sea compensada mediante la protección así obtenida, aun sin tener que solventar sus costos. Pero se trata, de todos modos, de una integración forzosa. En todos estos casos, la integración forzosa se diferencia de la que se daría en un club, porque no violenta la integridad de las personas al no obligarlas a perseguir fines particulares sustantivos que no comparten, sino solo al cumplimiento de las obligaciones que se siguen de un orden de derecho público.

La tercera dificultad refiere a que, aunque los Estados fuesen como clubs, aquello no los inmunizaría por sí mismos contra una intervención en sus términos de exclusión. Los ejemplos de Wellman son siempre de asociaciones íntimas y expresivas, es decir, aquellas que se constituyen por referencia a objetivos sustantivos. Pero él va más allá e insiste, correctamente en mi opinión, en que el valor de la libertad de asociación refiere también a otras asociaciones, más allá de las íntimas y expresivas, porque no puede ser tarea del Estado ranquear la importancia de las asociaciones para sus miembros al determinar el grado de protección que merecen. Así, su protección no solo se relacionaría con la libertad

de conciencia y con la libertad de expresión, como se estila en la jurisprudencia estadounidense, sino que la libertad de asociación tendría un valor en sí mismo que debería ser respetado en cuanto tal por las agencias estatales. Pero una cosa es sostener que la libertad de asociación es valiosa y que las asociaciones merecen por tanto protección contra la intervención estatal, y otra cosa muy diferente es suponer que gozan de algún tipo de inmunidad.

Es razonable sostener que en determinados casos hay buenos argumentos para intervenir en las asociaciones voluntarias. Esto se debe a que en ocasiones hay que ponderar entre el interés en poder discriminar en los términos de la asociación con el interés en no ser discriminado. Y este último puede ser un interés sumamente importante en ciertos tipos de asociaciones; por ejemplo, cuando la exclusión va acompañada de una pérdida relevante de oportunidades considerables.

Ciertamente, hay un amplio espacio de discrepancia razonable acerca de cuáles son estos casos, ya que este tipo de preguntas usualmente no se pueden responder unívocamente por referencia a principios. Pero hay uno que se puede presentar de modo convincente: en muchos casos, el interés a la base de la exclusión que los Estados realizan de los inmigrantes potenciales es menos importante que el interés a la base de las relaciones asociativas que el Estado hace imposible al excluirlos. Esto es relevante, porque en muchos casos la asociatividad estatal interfiere con, e incluso impide la asociatividad individual y grupal, cuando esta asociatividad se da en relaciones a través de las fronteras estatales e incluye cercanía espacial. Y los intereses a la base de este tipo de asociatividad en muchos casos tienen un estatus muy superior al interés que anima la asociatividad estatal. Considere el caso del matrimonio que, junto a la libertad asociativa religiosa, son ambos ejemplos recurrentes para hacer patente el valor de la libertad asociativa: el poder exclusionario estatal permitiría excluir a los *partner* voluntarios si se trata de una asociación con inmigrantes. Lo mismo vale en el caso de la asociatividad religiosa, cuando, por ejemplo, creyentes quieren reunirse asociativamente con aquellos que comparten su credo pero que son ciudadanos de otros Estados. Si la libertad de asociación es importante, entonces es implausible sostener que este tipo de asociatividad debe estar de algún modo supeditada a la asociatividad estatal. Después de todo, se trata de tipos de asociatividad vitales y más relevantes que la

estatal, que refiere, en la mayoría de los casos, a un vínculo impersonal y abstracto entre desconocidos.

Si tomamos en serio la libertad asociativa, lo debemos hacer en relación a las muchas oportunidades asociativas, y no solo, o incluso predominantemente, en relación a la asociatividad estatal. Por el contrario, si efectivamente la asociatividad estatal tiene precedencia por sobre la asociatividad individual, el mundo resultante sería uno constituido por Estados soberanos cuya autodeterminación incluye la potestad para limitar y restringir la libertad de asociación de los individuos, cada vez que ella implique el establecimiento de vínculos asociativos que supongan cercanía espacial con extranjeros. Algo muy diferente a sostener el valor superior de la libertad de asociación.

6. EL ESTADO COMO COMUNIDAD NACIONAL

Pero quizás los Estados no son asociaciones de copropietarios o clubes constituidos y organizados de acuerdo a la libertad de asociación. Quizás los Estados son comunidades, esto es, grupos de hombres y mujeres unidos de modo no voluntario, pero constitutivo de su propia identidad. A la base de estas comunidades habría ciertos entendimientos compartidos y lealtades que implican obligaciones especiales hacia los connacionales (compare Walzer 1984). Desde esta perspectiva, referir a la exclusión que Carlos realiza al impedirle el ingreso al mercado a Juan, para cuestionar la potestad exclusionaria de los Estados, sería irrelevante, porque no daría cuenta del lazo especial entre los connacionales. Una exclusión analógica a la que realiza el Estado frente a los inmigrantes, sería la que realiza una familia al excluir a individuos que unilateralmente quieren ser incluidos como miembros de la familia. Excluir a estos individuos no puede ser considerado un tipo de coacción, porque esta exclusión no restringe los cursos de acción de un individuo: ser reconocido como miembro de la familia particular sin ser miembro original de aquella, y sin haber seguido los procesos de reconocimiento mutuo que esta membresía implica, es un curso de acción que simplemente no está disponible. Pensar que sí lo está, es no entender el significado profundo de ciertos tipos de relaciones.

Estos posicionamientos son legión en la discusión. A nivel de la discusión pública y política es común sostener que las obligaciones de

justicia distributiva o social son hacia los connacionales y no hacia los extranjeros, o al menos que son más fuertes y urgentes hacia los primeros; que los inmigrantes hacen peligrar las prestaciones sociales o las instituciones del Estado de bienestar; que la inmigración afecta negativamente el mercado de trabajo de algunos connacionales, usualmente los menos calificados; que la inmigración modifica de modo negativo el sustrato cultural de la sociedad, y un largo etcétera de posicionamientos que refieren a cómo los inmigrantes socaban los fundamentos comunitarios de la sociedad.

En la discusión filosófica, estos posicionamientos se suelen inscribir dentro de lo que a menudo se denomina ‘nacionalismo liberal’. Si bien hay múltiples variantes, son siempre variaciones de una misma melodía (ver, entre muchos otros: Tamir 1993; Kymlicka 1995; Miller 1995; Fletcher 1993; Calsamiglia 2000). Lo que los une es la idea de que —por diferentes razones— la realización de los principios liberales exige una comunidad nacional entendida no solo en términos políticos sino también identitarios y culturales. Desde esta perspectiva, como afirma Tamir (1993), los liberales serían liberales nacionalistas.¹⁰ De este modo, la realización de valores liberales en el mundo exigiría fomentar los fundamentos identitarios y culturales de la nacionalidad compartida.

David Miller (1995, 2016) ha defendido este tipo de posicionamientos por referencia a un entendimiento de la sociedad como comunidad nacional, articulando dos argumentos entrelazados en su discusión, pero distinguibles analíticamente: que la nacionalidad compartida es un principio ético y que la posibilidad de la justicia social exige una nacionalidad compartida. De este modo, habría buenas razones para otorgarles a los Estados la potestad para excluir inmigrantes: las obligaciones especiales hacia nuestros connacionales y la posibilidad de realizar las exigencias de la justicia social en la sociedad de connacionales. A continuación, examinaré estos argumentos.

¹⁰ Evidentemente, se trata de una tesis errada. Si bien históricamente el liberalismo articuló sus demandas en contextos nacionales y empleando una retórica nacionalista universalista, y a pesar de que las naciones, de acuerdo a esta retórica, eran el lugar para promover la universalidad y fueron históricamente el motor para avanzar los valores liberales, el liberalismo, entendido correctamente, implica una doctrina sobre instituciones y no sobre naciones entendidas de un modo identitario y culturalista.

El primer argumento refiere al principio de la nacionalidad. Se trataría de un principio ético según el cual la relación de la nacionalidad en cuanto tal implica exigencias normativas entre los connacionales. Se trata de un entendimiento ético particularista. En este entendimiento, nacionalidad no es ciudadanía. A diferencia de esta última, la nacionalidad refiere también a elementos culturales, a identidades compartidas, a una historia común e, incluso, a un sentido de destino. Y esta relación de nacionalidad compartida implica obligaciones especiales: le debemos más a aquellos con los que compartimos nuestra nacionalidad que a aquellos con los que no, como son los extranjeros. El carácter particularista se expresa en que el vínculo de la nacionalidad sería irreductiblemente valioso. Cualquier otra historia acerca del origen del vínculo normativo (por ejemplo, consenso, eficiencia, principios universales, etcétera) sobra. Como Miller (1995, 65) afirma, su defensa particularista de la nacionalidad parte del supuesto de que la membresía tiene significancia ética. De este modo, la primacía de las obligaciones hacia nuestros connacionales implica, por una parte, que los Estados no tienen razones de justicia para aceptar inmigrantes y, por otra, que los pueden excluir toda vez que su aceptación hiciera peligrar la justicia social entre los connacionales.

Pero este argumento es poco convincente. Un primer problema es que si los vínculos son irreductiblemente valiosos ¿cómo se diferencia entre el valor del vínculo familiar, el nacional y, por ejemplo, el racial? ¿Acaso es un argumento válido sostener que se debe reconocer el valor intrínseco de una raza compartida y obtener las exigencias normativas y legales que así se desprenden, como sostienen asociaciones racistas como el Ku-klux-klan? Y si este tipo de argumentos no se sostiene ¿qué los diferencia entonces de los argumentos que refieren al vínculo irreductiblemente valioso de la nacionalidad compartida?

Si bien el argumento particularista puede tener cierta plausibilidad en cierto tipo de relaciones, sobre todo de carácter íntimo, como por ejemplo las parentales, tiende a perder su fuerza de apelación al intelecto al extenderla a relaciones anónimas y abstractas. Puede ser que, como se ha sostenido, haya una cierta magia en el pronombre *mío*. Con las famosas palabras de Bernard Williams (1981), afirmar que es *mi* mujer puede ser una razón suficiente para salvarla a ella en vez de salvar a un extraño. Pero esta magia, si la hay, tiende a desvanecerse en

comunidades más amplias. Afirmar que no pertenece a *mi* comunidad racial no es una razón suficiente para no respetar los derechos de un individuo.

Un segundo problema de esta argumentación es que, si apelar al carácter valioso intrínseco del vínculo es todo lo que podemos hacer para dar cuenta de las exigencias normativas, es poco lo que podemos hacer en caso de obligaciones en conflicto, cada una de las cuales es reducible a un vínculo intrínsecamente valioso. Por ejemplo, ¿debe prevalecer la obligación de ayudar a mi vecino que acaba de resbalar frente a mi casa, porque es mi vecino, o debe prevalecer la obligación de alimentar a mi perro que ya tiene hambre porque es la hora de su comida? Este tipo de disyuntivas decisionales no se puede resolver sin referencia a algún tipo de principios generales. El particularismo ético en cuanto tal es una mala guía para la práctica moral. Por lo mismo, desde el particularismo ético no se puede ofrecer una razón conclusiva para preferir el cumplimiento de las exigencias normativas que se siguen del supuesto valor intrínseco de la nacionalidad compartida, por sobre, por ejemplo, las exigencias normativas que se seguirían de proponer el valor intrínseco de una raza compartida. Optar por una u otro dependería exclusivamente de las preferencias subjetivas de los individuos —tal como en el caso en que debo decidir entre ayudar a mi vecino o alimentar a mi perro.

El segundo argumento es más interesante, ya que no descansa en supuestos metaéticos implausibles. De acuerdo a este argumento, mantener un sentimiento de nacionalidad compartida es central en sociedades amplias y anónimas para generar y mantener los recursos motivacionales que hacen posible un valor liberal: la justicia social. Se trata, por tanto, de un argumento prudencial con bases psicológicas. Estaríamos más dispuestos a aceptar sacrificios y a compartir nuestras riquezas con individuos que sentimos cercanos que con aquellos con los que no nos identificamos, y una nacionalidad común nos da la sensación de cercanía mediante la idea de un origen, una cultura, una historia, una identidad y un destino común. La nacionalidad compartida posibilitaría la generación de los recursos motivacionales requeridos para institucionalizar la justicia social en sociedades amplias en las que ya no hay relaciones *face to face* entre sus miembros (Miller 2000, 32). Desde esta perspectiva, los Estados debiesen disponer de la facultad

exclusionaria frente a los inmigrantes, porque su ingreso debilitaría el sentimiento de nacionalidad compartida y asimismo los recursos motivacionales requeridos por la justicia social. La posibilidad de la justicia social exigiría el poder discrecional estatal para controlar el ingreso de inmigrantes.

Todo este argumento supone ya la legitimidad de la justicia social o la idea de que esta corresponde a valores liberales. Ciertamente, se podrían debilitar estas asunciones y así criticarlo. Sin embargo, en lo que sigue supondré que estas suposiciones son correctas (como en ciertas interpretaciones ciertamente lo son). La pregunta es entonces la siguiente: ¿qué se sigue en el caso de la inmigración al considerar que las bases motivacionales para la institucionalización de la justicia social dependen de una nacionalidad compartida?

Una primera dificultad es que el argumento descansa en idealizaciones acerca de las ventajas de una nacionalidad compartida, entendida en términos de un pasado, una cultura, una identidad y un destino común. Una característica central de muchas sociedades contemporáneas es el pluralismo cultural, valórico y, ciertamente, el origen diverso de sus miembros. En estas sociedades, o la justicia social no es posible o, si lo es, ella descansa, contra el argumento, en motivaciones diferentes a la nacionalidad compartida —como, por ejemplo, la participación en un sistema institucional productivo que requiere la cooperación de sus miembros.

Una segunda dificultad es que, aunque el argumento fuese correcto y efectivamente la nacionalidad ofreciese y asegurase los recursos motivacionales requeridos por la justicia social, ello no invalidaría el argumento que he defendido en este ensayo. Esto se debe a que todo mi argumento apunta a la libertad de los individuos para entrar en relaciones voluntarias de intercambio y comunicación, sin que puedan ser restringidas mediante el poder estatal exclusionario. Es decir, implica una obligación negativa de no-interferencia por parte del Estado. Así, las exigencias de la justicia social hacia los connacionales no se verían comprometidas, dado que no se extenderían a los inmigrantes. Ahora bien, si se considera que hay buenas razones para que estas prestaciones o algunas de ellas se extiendan a los inmigrantes, como yo pienso que las hay, bastaría, como argumenté, con hacer exigible la participación de todos ellos en la financiación del sistema social.

Una tercera dificultad es que, aunque fuese correcto que una nacionalidad compartida sea condición para la justicia social, y que esta última se impone normativamente o al menos es deseable, de ello no se sigue que el Estado deba tener la potestad para fomentarla mediante, entre otros, la exclusión de los inmigrantes. Y la razón es simple: del hecho de que un fin sea valioso o normativamente exigible no se sigue que también lo sean los medios que conducen a aquel. Así, el fin de traspasar mis genes hacia el futuro puede ser deseable y quizás valioso. Pero la violación está descartada como un medio para conseguirlo. Puede haber otros medios para realizar ese fin, medios que no incluyen la violación de los derechos de un tercero. Pero, aunque no los haya, de ello tampoco se sigue que la violación sea aceptable. Algo similar ocurre cuando un Estado fomenta positivamente la nacionalidad compartida. Al hacerlo, pasa por encima de los derechos y libertades individuales. Este es el caso, por ejemplo, cuando se fomenta una cierta identidad, o se establece un relato histórico oficial que fomente el sentimiento de nacionalidad compartida, o cuando se fomentan ciertas expresiones culturales por su carácter nacional, etcétera.

Ya lo dije con anterioridad: la labor de un Estado, al menos de uno liberal, no puede consistir en la realización de fines privados sustantivos. Son los individuos los que deben perseguir estos fines, también mediante el derecho de asociación, y la labor del Estado es generar un entramado institucional justo que permita a los individuos intentar alcanzarlos.

Afortunadamente —tal como en este caso del traspaso de los genes propios hacia el futuro—, no es necesario recurrir a este tipo de medios para realizar la justicia social, ya que hay otros disponibles. Por ejemplo, se puede intentar convencer a los conciudadanos (mejor que con-nacionales) acerca de las ventajas de un sistema de seguridad mutua, o acerca del valor de la solidaridad, o acerca de la justicia de ciertos procedimientos y resultados. Pero no se puede imponer, con las herramientas coercitivas del Estado, una nacionalidad compartida, entendida en términos identitarios, históricos y culturales. Imponer o fomentar una nacionalidad como medio para realizar la justicia social y de este modo limitar la libertad de los individuos para inmigrar, incluso admitiendo que la justicia social sea un fin deseable, no es un mecanismo aceptable en un Estado liberal. La libertad de movilidad y residencia no puede ser restringida con argumentos nacionalistas, culturalistas o identitarios.

7. CONCLUSIONES

En este ensayo he argumentado a favor de la libertad de movilidad, residencia y trabajo de las personas a través de las fronteras políticas de los países. Esta libertad se funda en un derecho original a la libertad, y se expresa como una libertad a intentar entrar en relaciones de intercambio y comunicación con otros. De acuerdo a este argumento, la potestad exclusionaria de los Estados frente a los inmigrantes restringe ilegítimamente esta libertad y es, por tanto, un tipo de coacción injustificada. Se trata de coacción no solo hacia los inmigrantes potenciales, que así pierden cursos de acción relevantes para intentar entrar en relaciones de intercambio y comunicación. Sino que también es coacción hacia los ciudadanos y habitantes del país, que de este modo pierden la posibilidad de establecer relaciones de intercambio y comunicación con los inmigrantes. Si este argumento es correcto, entonces las estrategias utilizadas corrientemente por los Estados para impedir el ingreso de inmigrantes son moralmente insostenibles: la ‘securitización de las fronteras’, con la criminalización del inmigrante, la militarización de las fronteras y la exteriorización de su control, son mecanismos mediante los cuales los Estados violan esta libertad fundamental a la movilidad, coaccionando de modo ilegítimo a los individuos. Es un modo de coacción porque limita mediante la fuerza y su amenaza, los cursos de acción de los individuos. Y, al hacerlo, en muchos casos amenaza sus existencias, como lo demuestran los más 4.500 inmigrantes muertos en sus trayectos el año 2018 según las estimaciones más moderadas. En un mundo de movilidad libre, Óscar Martínez y su hija Valeria no habrían muerto ahogados al intentar ingresar a Estados Unidos.

Este argumento establece una presunción a favor de la movilidad libre. Por lo tanto, puede haber casos en que esta presunción debe ceder ante otro tipo de consideraciones relevantes. Un caso evidente es cuando los inmigrantes potenciales amenazan la paz civil o cuando rechazan los valores políticos fundamentales en base a los cuales se organiza la sociedad (entre otros, aquellos que hacen posible limitar la potestad exclusionaria estatal en razón de la libertad). Pero este no es el caso de la mayoría de los inmigrantes, que lo que persiguen es un destino que les ofrezca la posibilidad de lograr mediante su esfuerzo un mejor futuro para sí y los suyos.

En este ensayo discutí y rechacé tres argumentos a favor de la potestad exclusionaria que se han articulado en el debate y que, si fuesen correctos, limitarían la presunción a favor de la movilidad libre. Los tres se inscriben en una constelación argumentativa liberal. El primero considera que esta potestad se justifica en la propiedad colectiva de los ciudadanos sobre el Estado y sus instituciones. Excluir a los inmigrantes sería analógicamente lo mismo que impedir el ingreso de extraños a nuestra propiedad. El segundo considera que los Estados son asociaciones, y es por tanto el derecho de asociación el que justifica esta potestad: tal como un club puede decidir a quién rechaza como socio, los ciudadanos pueden mediante el Estado rechazar a los inmigrantes si así lo estiman. El tercer argumento afirma que los Estados son el envoltorio de comunidades nacionales, y es la nacionalidad compartida la que justifica la exclusión de los inmigrantes. Esto se debe a que es ella la que asegura los recursos motivacionales que hacen posible la justicia social.

Como ha quedado en claro en la discusión, ninguno de estos argumentos limita la presunción a favor de la movilidad. En primer lugar, la propiedad colectiva de los ciudadanos sobre el Estado y sus instituciones no restringe el uso que los ciudadanos puedan hacer de su propiedad privada, y este uso puede implicar entrar en relaciones de intercambio y comunicación con inmigrantes. En segundo lugar, los Estados no son clubs (y los clubs no son Estados), de modo que la libertad de asociación no justifica la potestad exclusionaria estatal, sino que más bien la restringe en razón de la libertad de los individuos para asociarse entre sí, independientemente de la ciudadanía. Finalmente, la realización de la justicia social no puede implicar la utilización de las herramientas coercitivas del Estado para imponer y fomentar una identidad o una cultura nacional común, al menos no desde una perspectiva liberal. Si mis críticas a estos tres argumentos son correctas, entonces ellos no limitan la presunción a favor de la libertad de movilidad que he defendido.

Es corriente afirmar que proponer la movilidad libre es una quimera, un sueño inalcanzable y que, por tanto, lo mejor que podemos aspirar a lograr en nuestro mundo imperfecto es una realización aproximativa. Esta sería una en la que, por ejemplo, distinguiremos entre los diferentes tipos de inmigrantes (refugiados, inmigrantes medioambientales, inmigrantes económicos, trabajadores invitados, reunificación familiar, etcétera), y privilegiemos el acceso de todos aquellos que

huyen de persecución o situaciones insostenibles. Ciertamente, hay buenos argumentos para atender especialmente estos casos. Pero estos son argumentos que no se relacionan con la movilidad libre aquí defendida. Mi punto no es desestimarlos,¹¹ sino argumentar a favor de la movilidad libre en tanto ideal político realizable. Ciertamente, esto no implica que ella vaya a ser realizada. Como tan bien sabemos, no hay necesidades históricas. Recurriendo a conceptos rawlsianos, que él utiliza en otro contexto y con otras pretensiones, se trataría de una utopía realista, es decir, de una que amplía lo que normalmente se percibe como las fronteras de las posibilidades prácticas políticas, y así nos reconcilia con nuestra condición de vida social y política (Rawls 1999, 11). Un mundo de movilidad libre es posible. Y es un mundo que, todos aquellos que abogan por la libertad, debiesen tratar de realizar.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, B. 1980. *Social Justice in the Liberal State*. New Haven, London: Yale University Press.
- Benh Habib, S. 2004. *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. New York: Cambridge University Press.
- Bhatnagar, P. 2004. Liberalising the Movement of Natural Persons: A Lost Decade? *The World Economy* 27(3), 460-472.
- Block, W. 1998. A Libertarian Case for Free Immigration. *Journal of Libertarian Studies* 13(2), 167-186.
- Boonin, D. 2014. *The Non-Identity Problem & the Ethics of Future People*. Oxford: Oxford University Press.
- Calsamiglia, A. 2000. *Cuestiones de lealtad*. Barcelona: Paidós.
- Caney, S. 2006. *Justice Beyond Borders: A Global Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Carens, J. 1987. Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. *Review of Politics* 49, 251-273.
- Carens, J. 1992. Migration and Morality: A Liberal Egalitarian Perspective (25-47). En Barry, B. y Goodin, R. (eds.), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Carens, J. 2013. *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.

¹¹ En otros sitios me he referido argumentativamente a algunos de los casos particulares mencionados. Compare Loewe (2010, 2014, 2019a, 2019b).

- Carlson, E.M. 2018. More Problems for the Counterfactual Comparative Account of Harm and Benefit. *Ethical Theory and Moral Practice* 22(4), 795-807.
- Cassee, A. 2016. *Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen*. Berlin: Suhrkamp/M.
- Castles, S. y Miller, M.J. 2003. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cavallero, E. 2006. An Immigration-Pressure Model of Global Distributive Justice. *Politics, Philosophy & Economics* 5(1), 97-127.
- Clemens, M. 2011. Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk? *Journal of Economic Perspectives* 25, 83-106.
- Delgado, P.P. 2013. *Apátridas, refugiados y migrantes*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Dummett, M. 2001. *On Immigration and Refugees*. London: Routledge.
- Dworkin, R. 2000. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Eberl, O. y Niesen, P. 2011. *Zum ewigen Frieden*. Berlin: Suhrkamp.
- Fletcher, G. 1993. *Loyalty. An Essay on the Morality of Relationships*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton, B. y Whalley, J. 1984. Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labour Mobility. *Journal of Development Economics* 14, 61-75.
- Hayter, T. 2000. *Open Borders: The Case against Immigration Controls*. London: Pluto Press.
- Hoppe, H.-H. 2001. *Democracy. The God that Failed*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- Hoppe, H.-H. 2014. A Realistic Libertarianism. Disponible en: <https://www.lewrockwell.com> [30 de septiembre 2014].
- Hudson, J. 1986. The Philosophy of Immigration. *The Journal of Libertarian Studies* 8(1), 51-62.
- Huemer, M. 2010. Is There a Right to Immigrate? *Social Theory and Practice* 36(3), 429-461.
- Johnson, K. 2003. Open Borders? *University of California Law Review* 51, 193-265.
- Jordan, B. y Düvell, F. 2005. *Migration. The Boundaries of Equality and Justice*. Cambridge: Polity Press.
- Kant, I. 1968. *Die Metaphysik der Sitten*, Akademie-Ausgabe VI.
- Kant, I. 1968. *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Akademie-Ausgabe IV.
- Kant, I. 1968. *Zum Ewigen Frieden. Ein Philosophischer Entwurf*, Akademie-Ausgabe VIII.
- Kirloskar-Steinbach, M. 2007. *Gibt es ein Menschenrecht auf Immigration?* Paderborn: Wilhelm Fink Verlag.

- Klosko, G. y Wall, S. (eds.). 2003. *Perfectionism and Neutrality*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Kukathas, C. 2005. The Case for Open Immigration (208-220). En Cohen, A.I. y Health Wellman, C. (eds.), *Contemporary Debates in Applied Ethics*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Legrain, P. 2007. *Immigrants: Your Country Needs Them*. Princeton: Princeton University Press.
- Loewe, D. 2007. Immigration and John Rawls' Law of Peoples: Arguments for a Right to Mobility without Borders. *Revista de Ciencia Política* 27(2), 23-48.
- Loewe, D. 2009. La justicia de la inmigración: algunos modelos argumentativos. *Civitas* 9(3), 496-513.
- Loewe, D. 2010. Los naufragos de nuestro mundo: el caso de los refugiados. *Arbor* 186, 555-570.
- Loewe, D. 2011. Libertad de conciencia y liberalismo. *Anuario de Derechos Humanos* 7, 193-200.
- Loewe, D. 2012. Obligaciones de justicia: ¿open borders o justicia distributiva? *Arbor* 188(755), 475-488.
- Loewe, D. 2014. Refugiados climáticos: ¿quién debe cargar los costos? *REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* 22(43), 169-187.
- Loewe, D. 2017. La tesis de la asimetría, actualismo y el problema de la no identidad (251-286). En Truccone, S. (ed.), *Justicia intergeneracional. Ensayos desde el pensamiento de Lukas H. Meyer*. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- Loewe, D. 2018. Justicia distributiva, comunidades nacionales, inmigrantes y fronteras abiertas. *Anales del Instituto de Chile* 37, 35-73.
- Loewe, D. 2019a. Dignidad humana y movimientos migratorios (349-373). En Trueba, C. y Pérez, S. (eds.), *Dignidad. Perspectivas y aportaciones de la filosofía moral y la filosofía política*. Barcelona: Anthropos.
- Loewe, D. 2019b. Refugiados, desplazados e inmigrantes económicos: el caso de la dignidad. *Veritas* 64(1), 1-36.
- Miller, D. 1995. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, D. 2000. *Citizenship and National Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Miller, D. 2016. *Strangers in Our Midst. The Political Philosophy of Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nafziger, J.A.R. 1983. The General Admission of Aliens under International Law. *American Journal of International Law* 77(4), 804-847.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Nyers, P. 1999. Emergency or Emerging Identities? Refugees and Transformations in the World Order. *Millennium: Journal of International Studies* 28(1), 1-26.
- Oltmer, J. 2012. *Globale Migration. Geschichte und Gegenwart*. München: C.H.Beck.

- Perry, S. 2003. Harm, History, and Counterfactuals. *San Diego Law Review* 40, 1283.
- Pevnick, R. 2011. *Immigration and the Constraints of Justice. Between Open Borders and Absolute Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rawls, J. 1999. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reglamento Constitucional Provisional, sancionado en 27 de octubre de 1812 (259-261). En Letelier, V., *Sesiones de los cuerpos legislativos de la República de Chile, 1811 a 1845*. Vol. 1. Santiago: Imprenta Cervantes, 1886-1908.
- Reinhardt, K. 2019. *Kant und Migration. Eine Untersuchung zur systematischen Aktualität des Weltbürgerrechts*. Freiburg: Verlag Karl Alber.
- Riley, J.L. 2008. *The Case for Open Borders*. New York: Gotham Books.
- Risse, M. 2012. *On Global Justice*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothbard, M.N. 1993 [1962]. *Man, Economy, and State: A Treatise on Economic Principles*. Auburn, AL: Ludwig von Mises Institute.
- Shachar, A. 2009. *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Singer, P. 1979. *Practical Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singer, P. 1997. The Drowning Child and the Expanding Circle. *New Internationalist* 289, 28-30.
- Tamir, Y. 1993. *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, Ch. 1994. The Politics of Recognition (25-73). En Gutmann, A. (ed.), *Multiculturalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Todea, D.V. 2010. Libertarianism and Immigration. *Libertarian Papers* 2, Art. N° 30.
- Truccone, S. 2017. Dañar a personas futuras. ¿Cómo interpretar la noción disyuntiva de daño? (167-208). En Truccone, S. (ed.), *Justicia Intergeneracional. Ensayos desde el pensamiento de Lukas H. Meyer*. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- Velasco, J.C. 2016. *El azar de las fronteras. Políticas migratorias, ciudadanía y justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Vitale, E. 2006. *Ius Migrandi*. Barcelona: Melusina.
- Walzer, M. 1984. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Justice*. New York: Basic Books.
- Wellman, C. 2008. Immigration and Freedom of Association. *Ethics* 119, 109-141.
- Wellman, C. y Cole, P. 2011. *Debating the Ethics of Immigration. Is there a Right to Exclude?* New York: Oxford University Press.
- Williams, B. 1981. *Moral Luck*. Cambridge: Cambridge University Press. EP

ARTÍCULO

LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO COMO CONVERGENCIA A CLUBES DE INGRESOS RELATIVOS*

Guillermo Le Fort Varela

Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Chile

RESUMEN: El concepto de trampa de los ingresos medios, aunque ampliamente utilizado, sigue siendo vago y controversial. No existe una teoría clara que explique cómo los países de ingresos medios pueden avanzar hasta alcanzar el desarrollo o quedar atrapados, ni tampoco existe consenso académico sobre la existencia de tal trampa. En este artículo se busca aportar evidencia al respecto, diferenciando tres clubes de ingresos en los que los países pueden mantenerse o converger: pobres, de ingresos medios y desarrollados. Se verifica la existencia de la trampa y se identifica cuáles países de ingresos medios se encuentran en ella. Empíricamente, un país está en la trampa cuando atraviesa una interrupción en su proceso de convergencia al desarrollo, cuando la velocidad de convergencia se hace cero. La trampa se da en el rango de ingreso medio, cuando el país registra entre un 25% y un 50% del ingreso per cápita relativo al de países

GUILLERMO LE FORT VARELA es Profesor Titular de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Es consultor y socio principal de Le Fort Economía y Finanzas. Emails: glefort@fen.uchile.cl; glefortv@leyf.cl.

* El autor agradece el aporte de valiosos comentarios de Felipe Bustamante, José Yáñez, Hugo Lavados, Hugo Mena, Eduardo Concha, Jorge Rodríguez, Jorge Jara y de dos árbitros anónimos a una versión previa de este artículo. Un reconocimiento especial a Jorge Jara, quien ha realizado una excelente labor como ayudante de investigación. Los errores remanentes y las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor de este trabajo.

avanzados. La convergencia en clubes se da en los datos y la graduación hacia el desarrollo en los últimos 70 años ha sido únicamente posible para un grupo de países asiáticos y europeos. Por último, verificamos la existencia de la trampa del ingreso medio. Esta afecta a más de la mitad de las economías en ese rango de ingresos relativos, y tiene una prevalencia especialmente alta en Latinoamérica y el Caribe, donde Chile pos-2015 es uno de los países entrampados.

PALABRAS CLAVE: trampa del ingreso medio, convergencia condicional, clubes de ingreso, desarrollo económico, ingreso relativo

RECIBIDO: junio 2019 / **ACEPTADO:** noviembre 2019

THE MIDDLE-INCOME TRAP AS CONVERGENCE TO RELATIVE INCOME CLUBS

ABSTRACT: The concept of middle-income trap, although widely used, remains vague and controversial as there is no clear theory that explains how middle-income countries can advance towards development, nor academic consensus on the existence of a trap that prevents this advancement. This article aims to provide evidence in this regard, differentiating three income clubs in which countries can either stay or converge: poor, middle-income, and developed income clubs. The existence of the trap is verified, and the middle-income countries are identified. Empirically, a country is in the trap when it goes through an interruption in its process of convergence to development. This occurs in the middle-income range, between 25% and 50% of per capita income relative to that of advanced countries. A country is trapped when the speed of convergence becomes zero in that income range. Convergence to clubs is observed in the data, and graduation towards development has been possible in the last 70 years only for a group of Asian and European countries. Finally, we verify the existence of the middle-income trap, which affects more than half of the economies in that range of relative income and that has an especially high prevalence in Latin America and the Caribbean, where Chile post 2015 is one of entrapped countries.

KEYWORDS: middle income trap, conditional convergence, income clubs, economic development, relative income

RECEIVED: June / **ACCEPTED:** November 2019

1. INTRODUCCIÓN Y MOTIVACIÓN

El término trampa del ingreso medio ha sido utilizado en forma amplia por variados autores. Algunos han planteado que las tasas de crecimiento en países de ingresos medios se encontraban estancadas desde alrededor de 1980, presentando la hipótesis de que a estos países les cuesta competir con países de altos ingresos debido a su desventaja en la generación de productos intensivos en tecnología y conocimiento, y también contra países de bajos ingresos, los cuales son capaces de aprovechar industrias intensivas en trabajo de bajo costo (Garret 2004). Muy posteriormente se utiliza el término de manera explícita para analizar las causas de por qué algunos países asiáticos y latinoamericanos, que lograron hacer la transición de bajos ingresos a países de ingresos medios, no consiguieron continuar hacia los altos ingresos, quedando atrapados en un nivel intermedio (Gill y Kharas 2007). A partir de esta observación, el término ha tomado popularidad en la academia (Eichengreen et al. 2013; Gill y Kharas 2015; Aiyar et al. 2013; Izvorski 2011).

La literatura se ha enfocado en las causas, condiciones o limitaciones de la desaceleración del crecimiento que afecta a economías que van transitando desde niveles bajos de ingreso a ingresos medios, definidos estos en general en términos absolutos y a paridad del poder de compra. Los autores suelen buscar explicar los factores que incrementan la probabilidad de experimentar una desaceleración del crecimiento y concluyen que no existe una teoría del crecimiento que logre esclarecer los problemas de transición de los ingresos medios al desarrollo.

En un enfoque más de políticas, el exministro de Hacienda chileno Alejandro Foxley (2012), en un libro reciente utiliza el concepto de trampa como explicación del retraso en el crecimiento que afecta a Latinoamérica en general. Por otra parte, la OECD considera la trampa como un hecho; sostiene “que la trampa de los ingresos medios se origina en la incapacidad de los países de emprender un proceso de reformas estructurales amplio y sostenido para hacer su crecimiento más intensivo en innovación y en la aplicación del conocimiento” (Gurría 2017). La OECD señala que Chile habría superado la trampa al alcanzar un PIBpc de USD\$22,000, a paridad del poder de compra, fijado como umbral para lograr el desarrollo, mientras muchos se preocupan por el

estancamiento que afecta al país desde hace cuatro o cinco años.¹ Es obvio que existen ambigüedades en el diagnóstico que requieren ser precisadas.

En un trabajo anterior sobre la historia del desarrollo económico chileno, hice uso del concepto de trampa del ingreso medio en tanto hipótesis explicativa de la reducción en el ritmo de progreso experimentado por la economía chilena después de 2010 (Le Fort 2017). El progreso con altibajos, pero más o menos sostenido a lo largo del tiempo, le permitió a Chile superar la miseria relativamente extendida que lo afectaba a mediados del siglo XX.² Sin embargo, después de un período de rápido crecimiento y desarrollo (1990-2015), que elevó extraordinariamente los niveles de vida y todos los indicadores económicos y sociales, el país parecía entrar en un letargo que detenía su progreso, el que podría identificarse con la hipótesis de la trampa del ingreso medio. La discusión suscitó muchos comentarios escépticos en la línea de que no estaba claro que se tratara de la trampa del ingreso medio; podía tratarse únicamente de la desaceleración propia del proceso de convergencia; también se decía que la trampa no existía, o que no estaba probado que el país estuviera inmerso en ella.³ Lo anterior da cuenta de la falta de evidencia empírica respecto de la trampa y, por ende, revela la necesidad de contar con información más completa y detallada en base a la experiencia internacional que permita aportar a este debate. Por esto, en este trabajo quisiera retomar el tema e intentar mostrar que la hipótesis tiene fundamento, aportando definiciones y evidencia a la amplia literatura desarrollada sobre el tema. Para conseguir lo anterior se aplica un enfoque de largo plazo a una amplia variedad de países con datos actualizados. Esto posibilitará complementar la evidencia ya disponible con información desagregada por grupos de países para comprender algo

¹ Ver <https://elcomercio.pe/economia/mundo/chile-logro-superar-trampa-paises-ingresos-medios-noticia-510935-noticia/>; <https://www.emol.com/noticias/Economia/2018/04/10/901894/OCDE-dice-que-Chile-logro-superar-la-trampa-de-los-paises-de-ingreso-medio.html>

² En esa línea, ver el famoso libro escrito por Jorge Ahumada (1958), *En vez de la miseria*, el cual inspiró el programa presidencial de Eduardo Frei Montalva. Resultados similares son también mostrados por Olavarría (2005).

³ A nivel internacional, el tema también ha suscitado discusión. Algunos trabajos destacados que cuestionan o rebaten el término de trampa del ingreso medio, tanto a nivel empírico como conceptual, son: Im y Rosenblatt (2013); Felipe et al. (2017); Pritchett y Summers (2014).

más sobre este problema, y a la vez plantear algunas preguntas a ser respondidas en futuras investigaciones.

El objetivo de este estudio es definir en términos operacionales y verificar de forma empírica la existencia de la trampa del ingreso medio, así como estimar su prevalencia sobre criterios bien definidos. La idea es poder identificar cuáles países están afectados actualmente por la trampa del ingreso medio; y, en particular, si acaso Chile, a fines de la segunda década del siglo XXI, estaría o no en la trampa. Se utiliza información del PIB per cápita (PIBpc) para un grupo de más de 90 países de distintas ubicaciones geográficas, con una amplia representación de países de ingresos medios. La selección se hizo sobre la base de los países cubiertos por el Madison data set a partir de 1960, ya que la base IMF-WEO solo contiene datos de PIBpc a partir de 1990. La amplia cantidad de países disponibles permitirá identificar tres clubes de países distintos a los que estos pueden converger o en los que pueden mantenerse: países pobres, de ingresos medios y países desarrollados. Esta distinción será clave cuando se hable de convergencia debido a que, para superar el entrapamiento, los países de ingresos medios deben lograr graduarse al nivel de países desarrollados.

En línea con otros trabajos, definiremos la condición de ingresos medios a partir de un rango para los ingresos relativos al de países avanzados (Agénor y Canuto 2015; Bukowski et al. 2013; Im y Rosenblatt 2013; Robertson y Ye 2013; World Bank 2013). Una buena parte de la literatura define ingresos medios en términos de valores absolutos. En una economía global que crece, por definición el rango de ingresos medios va cambiando en el tiempo conforme avanza el proceso de desarrollo, por lo que definirlo en términos relativos a países avanzados es lo adecuado. Elegimos el PIB tendencial de Estados Unidos como referencia, no solo debido a que es la economía mundial de mayor tamaño, sino porque el PIBpc del grueso de las economías avanzadas siguen una trayectoria similar. Estamos referenciando el rango de ingresos medios en base a un país con crecimiento balanceado a largo plazo (Pruchnik y Zowczak 2017).

Este estudio pondrá el foco de análisis en la convergencia hacia el ingreso de los países avanzados, considerando que cuando la velocidad de convergencia se reduce a cero, el país está entrapado en su actual condición de ingresos. Esto permitirá contar con evidencia actualizada

para un amplio grupo de países sobre esta importante arista de la trampa del ingreso medio, con foco en la convergencia que ha sido introducida como centro de análisis por trabajos recientes. En estos últimos se propone analizar este problema como una ‘trampa de convergencia’ más que como una trampa de ingresos por sí sola, ya que consideran como punto central el esfuerzo por converger hacia el ingreso de un país de referencia y no a un nivel de ingreso específico (Pruchnik y Zowczak 2017). Estimamos la velocidad de convergencia para un promedio móvil de cinco años, que cubre casi todo un ciclo, para evitar confundir desaceleraciones transitorias con una interrupción prolongada o cese de la convergencia. A pesar de esto, las velocidades de convergencia pueden variar y países que están entrampados pueden dejar de estarlo, lo que hace conveniente un seguimiento caso a caso.

Además, esta investigación busca aportar sobre los patrones de crecimiento del ingreso relativo de grupos de países clasificados según su nivel de ingreso (pobres, medios o ricos), complementando el análisis de la evolución del ingreso de cada país con su respectiva velocidad de convergencia, lo que permitirá determinar qué países están entrampados y cuáles presentan indicios de estar próximos a graduarse o retroceder de grupo. Este análisis, con una metodología intuitiva y fácil de entender, permite notar patrones claros en los distintos grupos analizados. A la vez abre preguntas interesantes para el debate futuro, principalmente sobre el estancamiento generalizado de América Latina —del cual Chile no ha estado exento en los últimos años—, así como de los aspectos que tienen en común los países que han logrado graduarse como economías de altos ingresos.

De todas formas, es necesario ser enfáticos en que no trataremos de determinar cuáles son las causas del entrampamiento ni tampoco cuál es la forma de superarlo, pero sí queremos mostrar que este no solo existe sino que tiene una frecuencia especialmente alta. Dejamos los temas de causalidad y de mayor complicación y profundidad como desafíos para futuros esfuerzos.

Entendemos la trampa del ingreso medio más que como el fenómeno de desaceleración del crecimiento, a que ha hecho referencia buena parte de la literatura; entendemos esta trampa como un síndrome de interrupción del proceso de convergencia hacia el desarrollo en ese rango de ingresos. El proceso de convergencia se detendría para

los países de ingresos medios que caen en esta trampa, mientras que los que la evitan siguen la transición y terminan por graduarse en el desarrollo.

En teoría del crecimiento se plantea la hipótesis de convergencia condicional del PIBpc hacia los niveles de desarrollo, la que se puede asociar al tradicional modelo de crecimiento económico de Solow (1956) con algunos aditamentos. Más recientemente se ha planteado la idea de una convergencia de club; esto es común con un cierto grupo de países con estándares similares (Solow 1956; Galor 1996). Según esa hipótesis, la desaceleración gradual de la tasa de crecimiento de largo plazo es un resultado esperable en la medida en que se incrementan los niveles de vida y ellos van convergiendo a los del correspondiente estado estacionario para el PIBpc. Los países con menor nivel de PIBpc tenderían a presentar tasas de crecimiento mayores e irían alcanzando a los de mayor PIBpc, o ingreso por persona, en un proceso sostenido de convergencia. Pero la trampa del ingreso medio se da cuando esta convergencia se interrumpe antes de alcanzar el umbral del desarrollo. Por esto es más fácil identificar la interrupción de la convergencia que una desaceleración del crecimiento, la cual en algún grado es un proceso natural y esperable en la transición hacia el desarrollo. Proponemos trabajar sobre la base del ingreso relativo de países y observar el comportamiento de este como señal de convergencia o entrapamiento.

Como veremos, la trampa del ingreso medio tiende a presentarse concentrada geográficamente en Latinoamérica, aunque también aparece en otras regiones con alguna menor intensidad. En parte, los países latinoamericanos de ingresos medios son candidatos a la trampa porque son economías relativamente cerradas al comercio internacional, el que han pretendido restringir a un puñado de socios comerciales, como por ejemplo los países del Mercosur. Pero también la trampa parece afectar a economías relativamente abiertas de la región, como México y Chile, pero que son ricas en recursos naturales (RR.NN.) y tienen exportaciones relativamente concentradas en algunos de estos. Pero eso no es lo que ocurre a nivel general: algunos de los países con mayor concentración de exportaciones en recursos naturales, como los petroleros árabes, no han caído en la trampa del ingreso medio; es también el caso de varias economías desarrolladas ricas en RR.NN. como Canadá,

Australia, Noruega y Nueva Zelanda. Lo notable, eso sí, es que entre las economías que se han graduado al desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX o en los primeros años del siglo XXI, no hay ninguna que pueda ser calificada como intensiva en RR.NN.

Hay algo en el crecimiento de los países ricos en RR.NN., sean estos renovables o no, que los hace llegar a un límite de ingresos que parece difícil de superar. Cuando el grado de uso de la dotación de RR.NN. no puede seguir siendo incrementado y la explotación de ellos se hace más difícil y costosa, es posible que los países confronten una baja en su tasa de crecimiento que genera los síntomas de la trampa del ingreso medio. Si los RR.NN. no son lo suficientemente abundantes y los países no han sido capaces de desarrollar productos y exportaciones alternativas, basadas en otras dotaciones de recursos como mano de obra especializada, tecnología o capital, su proceso de crecimiento eventualmente se debilita.⁴

La diversificación debe provenir del desarrollo de nuevos sectores como resultado de la creación de capacidad productiva, capital de trabajo especializado y tecnología, específica para ellos, y no de la represión o destrucción de la actividad de los sectores exportadores tradicionales basados en RR.NN. La literatura señala que el cambio estructural es clave para promover una mejor asignación de recursos y para aumentar la productividad, donde la medida esencial se encuentra en el traspaso de recursos desde sectores menos productivos a otros más productivos, y donde la inversión en educación, salud e infraestructura juegan un papel fundamental (Martins 2019). El intento por forzar la diversificación de las exportaciones con políticas que reprimen sectores primarios (minero, agrícola, forestal) tiende a distorsionar la asignación de recursos y reduce la productividad, derrotando con ello cualquier impulso de desarrollo.

Pero el incremento en las dotaciones de capital, trabajo especializado y tecnología no son dados por la naturaleza sino que son resultado de políticas económicas sostenidas que generan condiciones para acumularlos. Altas tasas de ahorro e inversión, buena asignación de recursos, innovación tecnológica, emprendimiento, extensión de la cobertura de la educación de preescolar a técnico-profesional, y

⁴ Agosin (2009) entrega alguna evidencia en ese sentido.

mejoramiento de la calidad de ella parecen ser las principales iniciativas.⁵ Para todos estos avances, la experiencia internacional ha probado que crear y fortalecer las instituciones adecuadas, incluido el respeto a la ley y a la palabra empeñada, es el principio clave (ver Acemoğlu, Johnson y Robinson 2005; y Acemoğlu y Robinson 2012; Engerman y Sokoloff 1997). Además, se ha ido desarrollando una literatura que relaciona el crecimiento de largo plazo con la estabilidad macroeconómica. Tanto la inflación como las reversiones de cuenta corriente, las amplias fluctuaciones cíclicas y la incertidumbre —que caracterizan la inestabilidad macroeconómica—, debilitan el crecimiento sostenido.⁶

El plan del trabajo de este artículo es el siguiente: en la primera parte se operacionaliza la definición de ingresos medios como rango del ingreso relativo respecto del ingreso de un país desarrollado, y se define la medida de velocidad de convergencia hacia el desarrollo. También se analiza el proceso de convergencia al desarrollo del conjunto de países incluidos en la muestra y cómo ellos se diferencian en tres clubes de ingreso relativo, a los cuales los países están convergiendo. En la segunda sección aplicamos los criterios anteriormente desarrollados para clasificar los países entre pobres, avanzados o que hayan logrado graduarse en el desarrollo en distintas etapas, y los países de ingresos medios. Se distingue entre estos últimos a aquellos que están pasando por una transición hacia el desarrollo y aquellos que se encuentran entrampados. De acuerdo a nuestros resultados, Chile se ubica en este último grupo junto a varios otros países de la región.

⁵ Eichengreen et al. (2013) ponen énfasis en factores demográficos, tales como las altas tasas de dependencia anciana, entre los factores que aumentan la probabilidad de bruscas desaceleraciones. A estos añaden la sobrevaluación cambiaria que restringe la diversificación de exportaciones hacia sectores más avanzados tecnológicamente y aumenta la dependencia del financiamiento externo. Pero para ellos el factor principal de protección contra desaceleraciones son los altos niveles de educación secundaria y terciaria, y la participación en las exportaciones de productos tecnológicos. Estos serían los principales factores que reducen la probabilidad de desaceleraciones.

⁶ La literatura se ha ido ampliando desde Bruno y Easterly (1996), Fischer (1993), y Levine y Renelt (1992), agregándose más recientemente Bittencourt (2012) y Kremer et al. (2013), y nuestro propio esfuerzo: Le Fort, Gallardo y Bustamante (2020).

2. DEFINIENDO INGRESO MEDIO Y ENTRAMPAMIENTO

En esta parte desarrollaremos conceptos básicos que se aplicarán con posterioridad. El nivel de ingreso asociado a la entrada al desarrollo, esto es, el umbral del desarrollo, ha sido muchas veces considerado como un cierto valor del PIBpc.⁷ De hecho, la OECD ha publicado recientemente que alcanzar USD\$22,000 de PIBpc a paridad del poder de compra es lograr el desarrollo, incluso ha anunciado que Chile ya ha alcanzado ese nivel y, por tanto, habría dejado de estar en la trampa del ingreso medio. Pero en una economía global en crecimiento, el umbral del desarrollo no puede ser definido por un nivel de ingreso constante, sino que es una meta móvil que depende del nivel de vida de los países desarrollados al que se aspira converger. Dado que Estados Unidos ha sido por largo tiempo la mayor economía mundial y la más importante de las economías desarrolladas, utilizaremos su PIBpc tendencial, esto es, libre de fluctuaciones cíclicas, como referencia para definir los umbrales de entrada tanto a los ingresos medios como al desarrollo.⁸

a) Ingreso relativo y umbrales

Definimos entonces los ingresos relativos del país j (YR_j) como la razón entre el ingreso per cápita del país en cuestión Ypc_j y el ingreso per cápita tendencial de Estados Unidos (Ypc_{EEUU}):

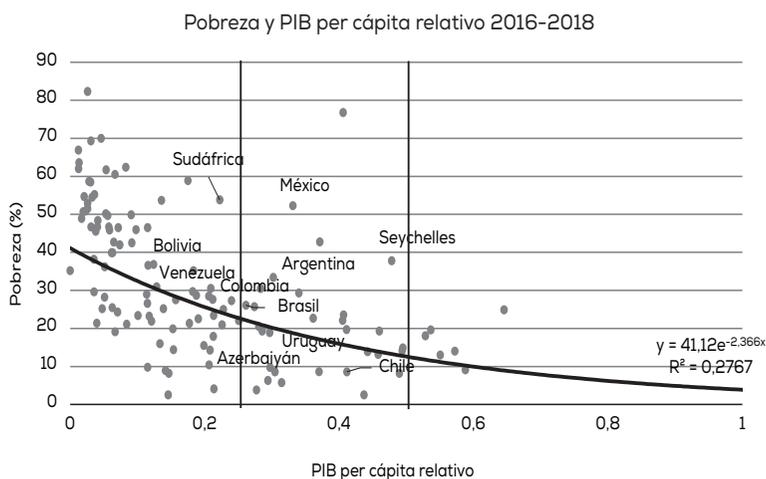
$$YR_j = Ypc_j / Ypc_{EEUU}$$

Los países que se califican como desarrollados no solo se caracterizan por un nivel de ingreso superior a cierto valor; además, al alcanzar mayores niveles de vida sus indicadores sociales mejoran, la tasa de pobreza se reduce a un dígito y la distribución del ingreso se hace menos concentrada. Los USD\$22,000 de PIBpc usados como umbral del desa-

⁷ De acuerdo a la clasificación de Pruchnik y Zowczak (2017), algunos trabajos destacados que utilizan esta metodología son Aiyar et al. (2013), Eichengreen et al. (2013), y Spence (2011).

⁸ Utilizar como referente un ingreso promedio de países avanzados no hace mayor diferencia. Como veremos, el ingreso de los países avanzados relativo al de Estados Unidos tiende a ser estable.

Gráfico 1. LA POBREZA Y LOS UMBRALES DE REFERENCIA PARA EL INGRESO RELATIVO



Nota: el eje de las X representa el ingreso relativo, correspondiente al PIBpc de cada país relativo al de Estados Unidos, y el eje de las Y representa la tasa de pobreza. Ambas variables se presentan en promedios para 2016-2018.

Fuente: bases de datos IMF-WEO y Banco Mundial. Última actualización utilizada 2018.

rollo por la OECD equivalen al 48% del PIBpc de EEUU en 2018. En la actualidad esa es una buena referencia. Como es posible observar en los gráficos siguientes, con PIBpc sobre el 50% del de EEUU, los países tienen tasas de pobreza bajas, en general inferiores al 20%, tal como se verifica en el Gráfico 1. Incluso, muchos países ni siquiera registran la estadística, porque para ellos la pobreza ha dejado de ser un problema. Se utilizó como referencia el promedio del período 2016-2018 ya que corresponde a los datos representativos del último quinquenio disponibles.

En lo que se refiere a distribución del ingreso, los países por sobre el 50% del PIBpc de EEUU registran coeficientes de Gini bajo 0,35, con algunas pocas excepciones (Israel y España). Además, entre los países con ingresos relativos menores al 50% la dispersión de la concentración del ingreso es muy amplia y muchos de ellos registran coeficientes de Gini mayores al 0,40 aproximado de Israel, llegando a máximos incluso superiores a 0,50 —como es el caso de Brasil—, mientras otros tienen Ginis similares a los de países desarrollados. Lo importante es que, superado el umbral del 0,50 para el ingreso relativo, la distribución del ingreso mejora en general ya que desaparecen los casos de alta concentración (ver Gráfico 2).

En base a estas observaciones proponemos definir el umbral de entrada al desarrollo como un objetivo móvil que equivale al 50% del PIBpc tendencial de Estados Unidos. Esta referencia no difiere tanto hoy en día de los USD\$22,000 de la OECD, pero tiene la ventaja de que es dinámica y se adapta al proceso de desarrollo, reajustándose conforme aumenta el nivel de vida en las economías avanzadas.⁹ Por otra parte, definimos como PIBpc de superación de la pobreza y entrada a la condición de país de ingreso medio a la mitad de la referencia anterior: 25% del PIBpc tendencial de Estados Unidos. Este es el nivel de ingreso que hoy en día alcanzan países como Brasil, Colombia, Perú y Serbia. Los países de ingresos medios, definidos como los de ingreso relativo entre 0,25 y 0,50, tienen incidencia de la pobreza en rango intermedio, del orden de 20% a 25%, aunque algunos de ellos presentan incidencias bastante mayores como es el caso de México, con una cifra cercana al 50%. Entre los países pobres, la incidencia de la pobreza tiende a ser mayor al 25% e incluso se eleva sobre el 50% en un buen número de casos, incluido por ejemplo Sudáfrica. En términos de distribución de ingreso, los países pobres presentan una muy amplia dispersión con muchos de ellos con coeficientes de Gini sobre 0,50, mientras un buen grupo tiene concentración similar a la de país desarrollado, bajo 0,35, pero en este caso la baja concentración representa igualdad en la pobreza o incluso en la miseria. En general, el avance hacia el desarrollo reduce la pobreza y mejora la distribución del ingreso, aunque lo que más distingue al desarrollo es que no hay países de esta categoría con pobreza superior al 25% y con Gini mayor a 0,42 (ver Gráfico 2).

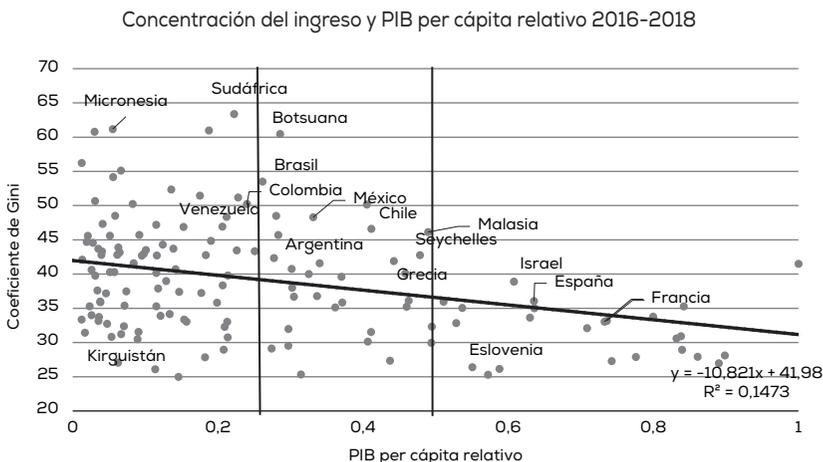
Sobre la base de los umbrales así definidos es posible clasificar a los países como pobres cuando su ingreso per cápita no llega al 25% del de Estados Unidos; como países ricos, cuando su ingreso per cápita supera el 50% del de Estados Unidos; y como de ingresos medios cuando su ingreso relativo se ubica entre ambos umbrales.

La condición de pobreza se define como: $YR_j = \frac{Ypc_j}{Ypc_{EEUU}} < 0,25$

La condición de riqueza se define como: $YR_j = \frac{Ypc_j}{Ypc_{EEUU}} > 0,5$

⁹ El PIBpc de España, país que muchas veces se ha usado como referencia de puerta de entrada al desarrollo, es algo superior al 50% del de EEUU y, tal como sucede con las otras economías avanzadas en general, mantiene un ingreso relativo estable.

Gráfico 2. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LOS UMBRALES DE REFERENCIA PARA EL INGRESO RELATIVO



Nota: el eje de las X representa el ingreso relativo, correspondiente al PIBpc de cada país relativo al de Estados Unidos, y el eje de las Y representa el coeficiente de Gini de concentración del ingreso. Ambas variables se presentan en promedios para 2016-2018.

Fuente: bases de datos IMF-WEO y Banco Mundial. Última actualización utilizada 2018.

La condición de ingresos medios se define como:

$$0,25 < YR_j = \frac{Ypc_j}{Ypc_{EEUU}} < 0,5$$

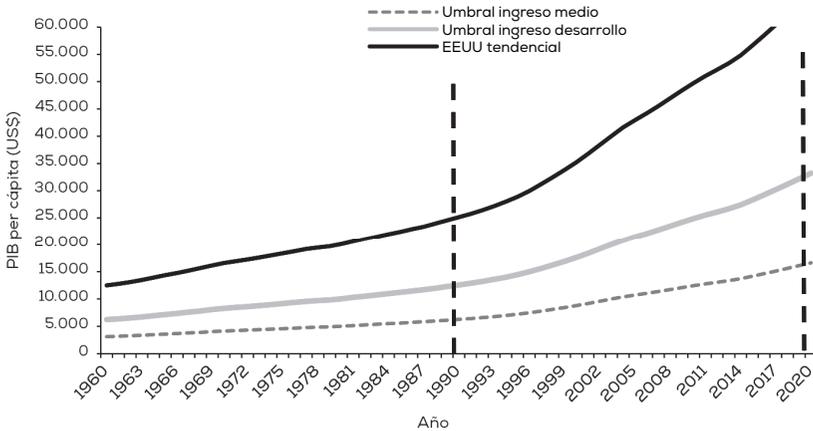
Como ilustración mostramos la trayectoria del PIBpc tendencial de EEUU y los umbrales de ingreso al desarrollo y a la condición de ingresos medios. En la actualidad, el umbral para entrar al grupo de países desarrollados es cercano a los USD\$25,000 per cápita a PPC, pero en 1990 ese mismo límite era solo de USD\$10,000 per cápita a PPC. La razón de esta diferencia es el crecimiento del PIBpc de Estados Unidos, que en parte responde al crecimiento del producto per cápita real, nivel de vida, y en parte al incremento del nivel de precios en dólares (ver Gráfico 3).

b) Convergencia e ingreso relativo

La literatura ha mostrado que la convergencia no es general sino que es condicional en las características propias de cada país, las que determinan el nivel de vida al que pueden aspirar las personas en el largo plazo,

Gráfico 3. EL PIBPC ESTADOUNIDENSE TENDENCIAL Y LOS UMBRALES DE REFERENCIA

PIB per cápita tendencial a paridad del poder de compra y umbrales de desarrollo e ingresos medios (en USD a PPC)



Nota: el eje de las X corresponde a años y el eje de la Y representa el PIBpc en dólares a PPC.

Fuentes: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

esto es, sus fundamentales. Estas características fundamentales incluyen la tasa de crecimiento de su población, el crecimiento de la productividad y la tasa de ahorro e inversión en el contexto del modelo tradicional de Solow. Otros modelos más complejos y completos añaden, entre los factores más importantes que favorecen el desarrollo, los siguientes: la cobertura y calidad de la educación —que permiten acumular capital humano—; la inversión en investigación y desarrollo, y la capacidad de innovar; también, las facilidades para el emprendimiento, y las características de profundidad y liquidez del sistema financiero. Otros modelos incluyen junto a los anteriores el efecto de la estabilidad macroeconómica como elemento ambiental.¹⁰

¹⁰ Aiyar et al. (2013) presentan el desarrollo institucional y el ambiente macroeconómico, incluida la apertura comercial, estabilidad interna/externa, de precios y output, junto a la cuenta corriente y flujos de capital, como factores esenciales. Estos afectan significativamente la probabilidad de ‘fuertes’ desaceleraciones del crecimiento. La diversificación del output aparece como importante solo para las economías pequeñas; no para economías de ingresos medios.

El elemento condicional indica que cada país iría convergiendo al PIBpc de largo plazo que se asocia a sus características fundamentales. Así, los países que aspiran a converger a los niveles de vida del mundo desarrollado deben alcanzar las condiciones requeridas para ir reduciendo progresivamente la brecha que los separa de los niveles de ingreso de los países avanzados. Por supuesto, los países pueden ir mejorando sus fundamentales en la medida en que el proceso de crecimiento avanza y así la convergencia continúa. Los países que caen en la trampa del ingreso medio son los que dejan de converger hacia el ingreso de los países desarrollados antes de alcanzar aquel; es decir, aquellos países cuyas políticas e instituciones no logran hacer la transición necesaria para llevar sus fundamentales a los niveles que exige el desarrollo.

Nuestra base de datos se armó con la información provista por el World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional (1990-2018), complementada con el Madison Data Set para los años 1950 a 1990 (Madison 2001). Sobre la base de estos datos es posible caracterizar la situación identificada entre 1960 y 2018, de un total de 92 países, cuya información estaba contenida en el Madison Data Set. Estos representan una muestra amplia en términos de niveles de ingreso y de ubicación geográfica. En 1960, 29 de esos países tenían ingresos de países ricos o desarrollados, 30 eran países de ingresos medios y 32 eran países pobres. De los 92, 36 son europeos, 29 del Asia-Pacífico, 16 son americanos y 10 africanos.

El proceso de convergencia hacia el desarrollo se cumple porque en 2018 el número de países pobres dentro de la muestra se ha reducido de 32 en 1960 a 25, mientras que la cantidad de países desarrollados se incrementa significativamente, pasando de 29 en 1960 a 38 en 2018 (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. CLASIFICACIÓN DE 92 PAÍSES SEGÚN INGRESO RELATIVO A EEUU

Países	Países ricos 2018	Países YME 2018	Países pobres 2018	Total
Países ricos 1960	24	4	1	29
Países Y ME 1960	10	16	4	30
Países pobres 1960	4	12	16	32
Total	38	28	25	91

Fuente: estimaciones LE&F sobre la base de datos del IMF-WEO y del Madison Data Set. Última actualización utilizada 2018.

El grupo de países de ingresos medios se mantiene relativamente estable, alcanzando a 28 países en 2018 en lugar de los 30 de 1960. Pero también existe la divergencia del desarrollo: un país que era rico en 1960 pasa a ser país pobre en 2018 (Venezuela) y otros cuatro países que eran ricos en 1960 pasan a ser países de ingresos medios (Argentina, Rusia, Kazajistán y Latvia-Letonia).¹¹ También, cuatro países que tenían ingresos medios en 1960 retrocedieron a la condición de pobreza en 2018: Ucrania, Sudáfrica, Moldova (Moldavia) y Perú, aunque en algunos de estos casos los niveles de ingresos se mantienen muy cercanos al límite que significa el paso de la pobreza a los ingresos medios.

De los 30 países de ingresos medios de 1960, 10 siguieron convergiendo y alcanzaron el desarrollo, pero otros 20 (el 66%) no avanzaron y se quedaron entrapados como países de ingresos medios (16) o incluso retrocedieron a la condición de pobreza (4). De los 32 países pobres existentes en 1960, 20 o el 63%, se mantienen en condición de pobreza. Si bien cuatro de ellos siguen siendo pobres en la calificación estricta, están muy cerca del límite de los ingresos medios. Los 12 países restantes avanzaron a ser países de ingresos medios o incluso llegaron a alcanzar el desarrollo. Tal es el caso de Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur, que se graduaron de la pobreza a los ingresos medios y de estos pasaron a ser países de altos ingresos.¹²

El estancamiento o el retroceso es marginalmente más probable entre países de ingresos medios (66%) que entre países pobres (63%). El avance a una nueva categoría es más probable entre los países pobres que entre los de ingreso medio. De los 32 países pobres en 1960, 16 (50%) dejaron esa situación, mientras que de los 30 países de ingresos medios solo 1/3 avanzó a la condición de riqueza. La mitad de los países de ingresos medios se quedó atrapado en su condición, y poco más

¹¹ La base de datos contiene el nombre de cada país en inglés.

¹² El cuarto país pobre de 1960 que ha pasado a condición de país rico es Guinea Ecuatorial. Pero este ha basado su crecimiento solamente en la explotación de recursos naturales (energéticos) no renovables, sin transformación alguna de su economía, por lo que dista mucho de alcanzar las condiciones compatibles con el desarrollo. Probablemente, si esta situación no cambia radicalmente, el país retrocederá en el tiempo nuevamente a su condición original de pobreza. Su ingreso relativo llega a 0,55 en 2018, superior al de Chile y a cualquier otro país en Latinoamérica, pero su índice de desarrollo humano 2011-2015 (0,59) es inferior al de Honduras, Guatemala o Nicaragua, y se encuentra muy lejano al de Chile (0,82), que es el más alto en la región.

del 10% retrocedió a la pobreza. De los 29 países ricos existentes en 1960, 24 mantuvieron su condición (80%), mientras que el 20% restante retrocedió (ver Cuadro 1).

La convergencia se nota también en términos de los ingresos relativos promedio mostrados por los diferentes grupos de países. Como grupo, los países ricos de 1960 mantienen en 2018 la misma mediana de ingreso relativo que en 1960: el 80% del ingreso de EEUU. Por su parte, los países de ingresos medios de 1960 incrementan su mediana de ingreso relativo del 35% en 1960 al 39% en 2018. Este aumento también beneficia a los países pobres, que pasan de una mediana del 14% a una del 21% de ingreso relativo, lo que indica que las diferencias de la mediana de ingreso entre grupos de países se han ido reduciendo en el tiempo (ver Cuadro 2).

La velocidad de convergencia es la tasa de variación promedio móvil anual de cinco periodos de los ingresos relativos al PIBpc de EEUU. La definimos como un promedio móvil de cinco años porque de esa manera se logran limpiar los efectos muy transitorios; se incluye casi todo un ciclo en el cálculo, lo que permite además captar los cambios de tendencia.

$$Veloc\ YR(5)_j = \left(\frac{1}{5}\right) \sum_{i=0}^4 \left(\frac{dYR_j}{dt}\right)_{t-i}$$

Cuadro 2. INGRESO RELATIVO AL DE EEUU. MEDIANA POR GRUPOS DE PAÍSES

Países	Ypc relativo 1960	Velocidad 1960-2000	Ypc relativo 2018	Velocidad 2001-2020
Países ricos 1960	82,17%	-0,04%	80,03%	0,08%
Países Y ME 1960	35,13%	-0,03%	39,39%	0,31%
Países pobres 1960	14,15%	0,04%	21,53%	0,39%
Total países	34,37%	-0,03%	42,94%	0,26%

Fuente: estimaciones LE&F sobre la base de datos del IMF-WEO y del Madison Data Set. Última actualización utilizada 2018.

Detrás de estos números hay avances notables y, como dice Nasar (2012, 389) en su libro acerca de la historia del pensamiento económico:

En general, la realidad ha superado a la imaginación. Ni siquiera Schumpeter podría haber imaginado que la población mundial llegaría a ser seis veces más numerosa y diez veces más rica. O que la proporción de habitantes del planeta que viven en la miseria se reduciría en cinco sextos.

El proceso de convergencia y crecimiento ha generado resultados notables, pero podemos y debemos esperar más de este todavía.

Los países ricos mantienen una velocidad de convergencia nula o ligeramente negativa; esto es que en promedio pierden terreno porque hay algunos que retroceden a la condición de ingresos medios. La velocidad de convergencia de los países de ingresos medios es en promedio positiva, al igual que la de los países pobres, pero muy reducida en 1960-2000 y bastante más elevada desde el 2000 en adelante, lo que responde al fuerte avance de las economías emergentes durante el siglo XXI. La velocidad de convergencia de los países pobres es marginalmente mayor que la de los países de ingresos medios y también se incrementa en el siglo XXI. Pero los promedios mezclan muchas cosas y muchas veces no logran ser representativos de la situación de un determinado grupo debido a que hay países que pueden tener velocidades de convergencias muy altas o muy bajas, distorsionando esta medición y haciendo necesario un seguimiento más detallado, país por país, e incluyendo tanto países que convergen al desarrollo como otros cuya situación relativa se estanca y, por último, también aquellos que divergen.¹³

c) Velocidad de convergencia y niveles por club

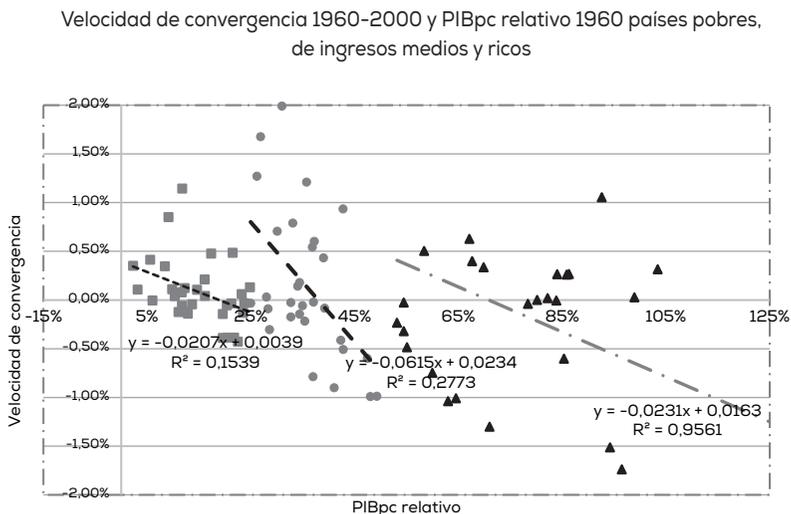
La convergencia implica que la relación entre la velocidad de convergencia y el nivel del PIBpc relativo debe ser negativa ($b < 0$). Esto es que a mayor ingreso relativo, menor es la velocidad de convergencia, llegando a un punto en que la velocidad es cero. El ingreso al que se converge entonces será $-a/b$.

¹³ En anexo se presentan las listas de los países clasificados como de ingresos medios altos y bajos para datos de 1960. Los que lograron graduarse a la categoría superior aparecen subrayados y los que retrocedieron a la categoría de pobreza aparecen marcados con fondo gris.

$$Veloc\ YR(5)_j = a + b * YR_{j,t}$$

Es posible mostrar que existen diferencias estructurales entre los distintos países, agrupados de acuerdo a su nivel de ingreso relativo. Si los agrupamos de acuerdo al ingreso relativo ex ante, es decir, el que mostraban en 1960, los resultados son pobres. Entonces, la respuesta de la velocidad de convergencia al nivel del PIBpc relativo es bastante tenue para los países pobres (ver, en Gráfico 4, cuadrados). Estos se desaceleran muy poco al aumentar su ingreso relativo y el R cuadrado de la relación es muy bajo (0,15) (ver Gráfico 4). Además, en el caso de los países de ingresos medios (ver, en Gráfico 4, círculos), el R cuadrado de la relación es también bajo aunque algo mayor (0,28), pero el coeficiente de desaceleración es bastante más marcado al aumentar el ingreso relativo. En el caso de los países ricos (ver, en Gráfico 4, triángulos), la relación de convergencia sí que es marcada: los de menor ingreso rela-

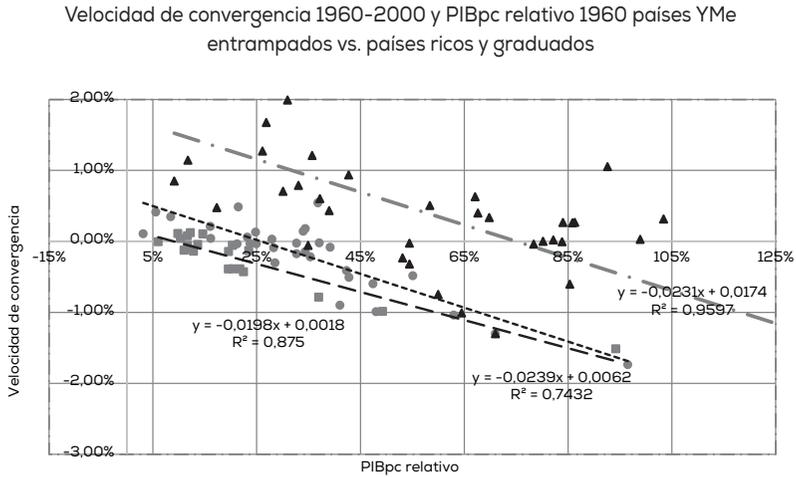
Gráfico 4. VELOCIDAD DE CONVERGENCIA E INGRESO RELATIVO POR CLUBES EX ANTE



Nota: el eje de las X corresponde al PIBpc relativo al de EEUU y el eje de las Y corresponde a la velocidad de convergencia. Clubes definidos por pertenencia en 1960.

Fuente: estimaciones LE&F sobre la base de datos del IMF-WEO y del Madison Data Set. Última actualización utilizada 2018.

Gráfico 5. VELOCIDAD DE CONVERGENCIA E INGRESO RELATIVO POR CLUBES EX POST



Nota: el eje de las X corresponde al PIBpc relativo al de EEUU y el eje de las Y corresponde a la velocidad de convergencia. Clubes definidos por pertenencia en 1960.

Fuente: estimaciones LE&F sobre la base de datos del IMF-WEO y del Madison Data Set. Última actualización utilizada 2018.

tivo presentan la más alta velocidad de convergencia y el R cuadrado es de casi 0,96.

El asunto verdaderamente importante, más que si existe convergencia o no, es identificar a qué nivel se converge, lo cual puede hacerse evidente reagrupando los países según los ingresos relativos que alcanzan al final del período analizado (2018). Así, si agregamos al grupo de países ricos aquellos que se han graduado después de 1960 y retiramos de este aquellos que han caído de categoría, el R cuadrado de la relación entre velocidad e ingreso relativo se mantiene en 0,960 (ver Gráfico 5). Además, el nivel de convergencia del grupo de países ricos es al 75% del ingreso relativo, el que se alcanza cuando la velocidad de convergencia señalada por la regresión es igual a cero.

Por otra parte, al agrupar los países de ingresos medios en 2018 se consigue un R cuadrado de 0,743, mucho más elevado que en la clasificación anterior, y un nivel de convergencia al 25% del PIBpc relativo. Por último, la regresión para los países que se mantienen como pobres

en 2018 muestra un R cuadrado elevado de 0,875 y una convergencia a poco más de 5% del PIB relativo. Las pendientes de las tres regresiones son ahora bastante similares, lo que implica que en todos los grupos la velocidad de convergencia se afecta de una forma similar al aumentar el ingreso relativo, esto es, el valor de b es similar para los distintos grupos de países. La diferencia entre los grupos es el nivel de ingreso relativo al que convergen: los países ricos al 75% de ingreso relativo, los de ingresos medios al 25% y los pobres al 5%. Desde luego que el nivel de ingreso relativo al que convergen depende de los fundamentales de cada país, los que han sido definidos por sus respectivas políticas e instituciones a lo largo del tiempo.

3. COMPOSICIÓN DE CLUBES Y CLASIFICACIÓN DE PAÍSES

Aplicando los criterios anteriormente presentados, ahora podremos clasificar los países por su condición de ingreso y dirección de convergencia en los distintos clubes. Revisaremos primero el caso de los países pobres para luego enfocarnos en los que han logrado converger y graduarse alcanzando el desarrollo. Finalmente veremos el caso de los países de ingresos medios, buscando distinguir si están entrampados en esa condición o si acaso se encuentran únicamente en un proceso de transición.

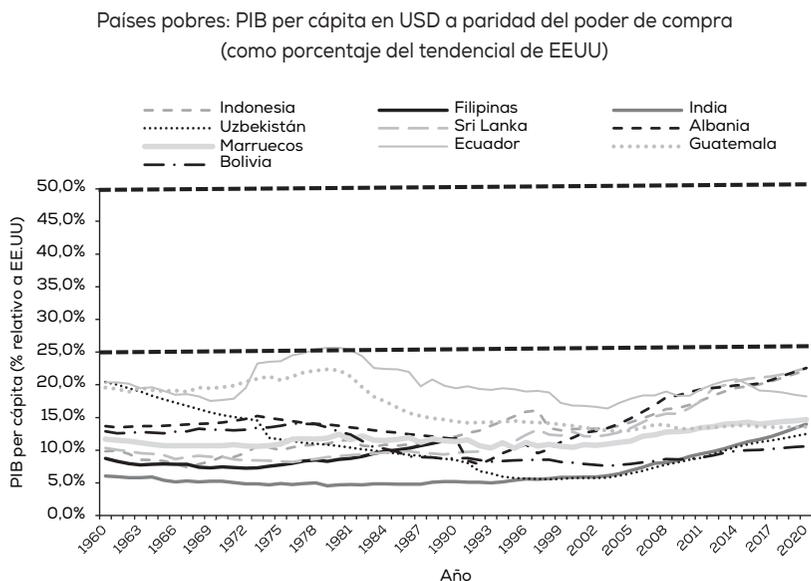
a) Países en condición de pobreza

Presentaremos aquí un grupo relativamente reducido de países pobres de Asia, África y Latinoamérica, los que tienen ingresos menores al límite inferior de los ingresos medios (ver Gráfico 6).

Otro es el caso de algunos países cuyo ritmo de progreso más o menos sostenido los debería llevar a converger hacia el desarrollo y posiblemente les permitiría conseguir en los próximos años la condición de ingresos medios. Entre estos se encuentran Indonesia y en menor medida Uzbekistán, India, Sri Lanka y, con alguna suerte, eventualmente podría incluirse Bolivia.

En los próximos años, una parte de los países actualmente considerados como de bajos ingresos y que sigue convergiendo hacia el desarrollo, debería alcanzar la condición de ingresos medios. Entre ellos están Uzbekistán, Indonesia, Sri Lanka, Albania e India, todos

Gráfico 6. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE PAÍSES POBRES



Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo al de EEUU.

Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

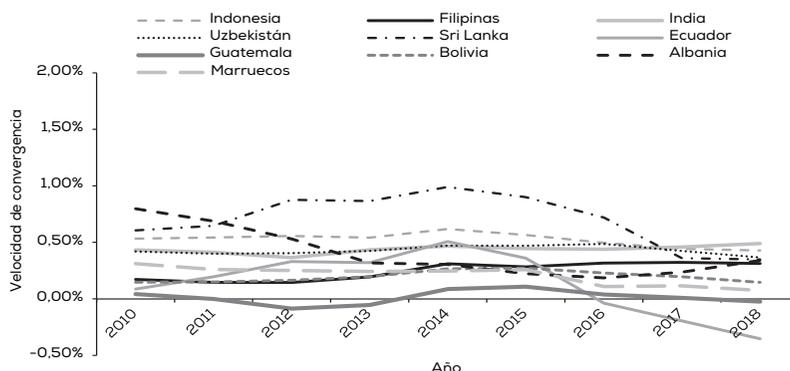
ellos convergiendo a velocidades del orden de 0,5% anual. Por otra parte, Bolivia ha estado convergiendo, aunque a un ritmo que se ha enlentecido en los últimos años, nivelándose a los ritmos de Guatemala y Marruecos, con velocidades del orden del 0,1%-0,2% anual, por lo que su cambio de condición parece posible, pero todavía muy lejano en el tiempo. Por último, Ecuador no solo no está convergiendo sino que su velocidad es negativa, por lo que su actual situación de pobreza tendería a empeorarse en el tiempo si es que no se realizan las reformas necesarias para reactivar el crecimiento (ver Gráfico 7).

b) Países graduados al desarrollo

Entre los países graduados al desarrollo, presentamos tres grupos. El primero corresponde a países que ya eran desarrollados en 1960, que es el primer año de la muestra, y que, al menos en el tiempo que esta

Gráfico 7. VELOCIDAD DE CONVERGENCIA PMA-5 DE PAÍSES POBRES

Países de bajos ingresos: PIB per cápita a paridad del poder de compra
Velocidad de convergencia 5AM del PIB per cápita relativo al de EEUU



Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde a la velocidad de convergencia.

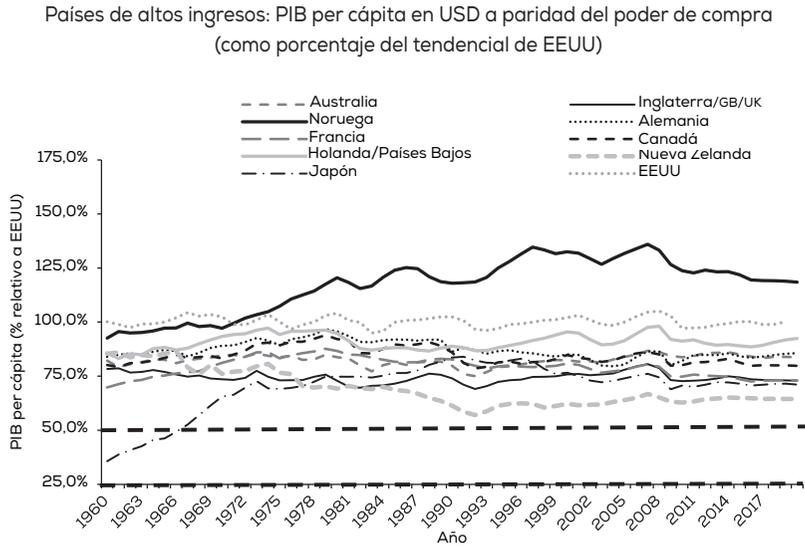
Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

cubre, nunca fueron países de ingresos medios. El segundo grupo de países reúne a los que se graduaron entre 1960 y 1995, vale decir, que pasaron de ser países de ingresos medios a ser países ricos o desarrollados en ese lapso de tiempo. Por último, el tercer grupo de países, los recientemente graduados, corresponde a los que han hecho la transición de ingresos medios al desarrollo después de 1995.

Los diez países desarrollados que por más de 50 años han disfrutado de altos ingresos son los siguientes: Estados Unidos, Canadá, Alemania, Reino Unido, Francia, Japón, Holanda, Noruega, Australia y Nueva Zelanda (ver Gráfico 8). Estos mantienen un ingreso estable relativo a la tendencia de Estados Unidos (entre 75% y 125% de este), y ya no siguen convergiendo o ganando terreno, progresando más o menos al mismo ritmo tendencial que EEUU.¹⁴ Es importante notar que los ingresos relativos de los distintos países desarrollados se mantienen

¹⁴ Otros países avanzados en la muestra, que no fueron incluidos en el gráfico para evitar redundancia, son Suecia, Bélgica, Dinamarca, Suiza, Austria y Finlandia, además de petroleros como Arabia Saudita, Kuwait, Bahréin y Emiratos Árabes Unidos.

Gráfico 8. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE PAÍSES DE ALTOS INGRESOS



Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo al de EEUU.

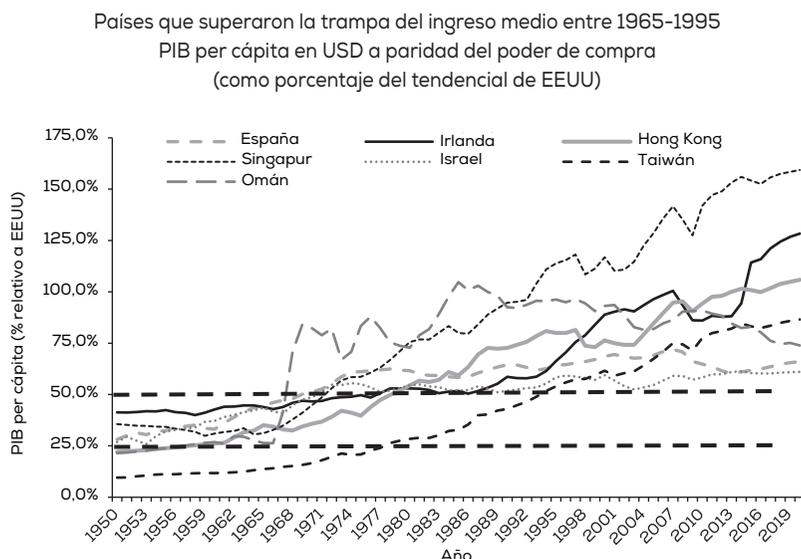
Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

estables; en ese sentido, la trayectoria del ingreso de Estados Unidos es representativa del ingreso del conjunto de los países desarrollados.

Un segundo grupo de siete países, graduados entre 1960 y 1995, son actualmente países avanzados, pero adquirieron esa condición sobrepasando el límite superior de los ingresos medios entre 1965 y 1995. Varios de ellos siguen ganando terreno a través del incremento de su ingreso relativo; entre ellos se encuentran Singapur, Irlanda, Hong Kong y Taiwán. Otros de estos graduados, como España, Omán e Israel, han dejado de converger y se mantienen con ingresos relativos en torno al 75% (ver Gráfico 9). De hecho, los PIBpc de Israel y España son frecuentemente considerados como representativos del umbral de entrada hacia el desarrollo.

Los graduados más recientemente, en el siglo XXI, son un grupo de nueve economías de mercado que han superado el 50% del ingreso per cápita de EEUU en los últimos 25 años, o que están a punto de hacerlo, y que continúan convergiendo. Este grupo es liderado por Corea

Gráfico 9. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE PAÍSES GRADUADOS ENTRE 1960 Y 1995



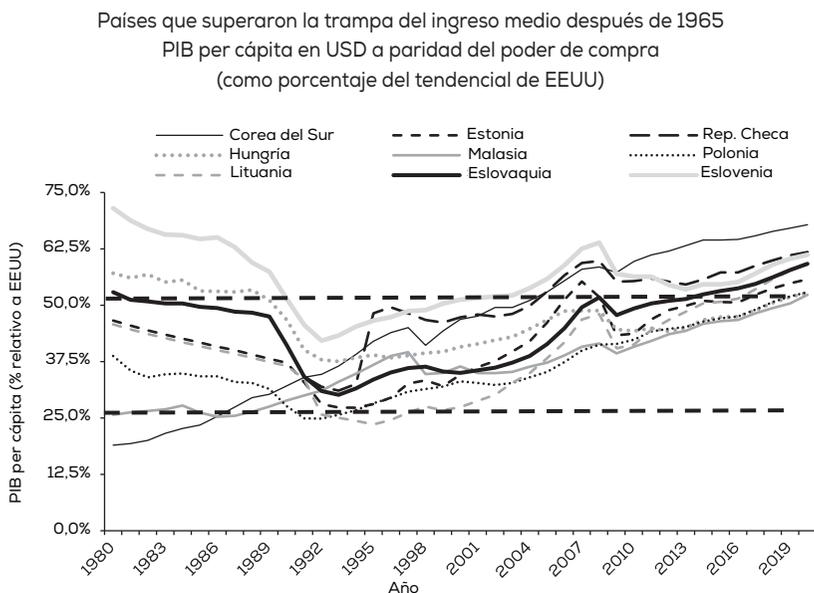
Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo al de EEUU.

Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LEGF. Última actualización utilizada 2018.

del Sur, cuyo ingreso relativo se aproxima a 0,75, y está integrado por Malasia y varios países de Europa Oriental que en la década de 1990 y después de la caída del muro de Berlín, se transformaron en economías de mercado. Entre ellas se encuentran República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Lituania y Polonia. En general, el ingreso relativo de estos países apenas supera el 0,50 (ver Gráfico 10). Varios de estos países tienen ingresos relativos muy cercanos al umbral del desarrollo, pero su graduación está relativamente asegurada debido a la velocidad de crecimiento relativo que muestran (entre 0,5% y 1,5% anual), por lo que siguen convergiendo.

Todos los países graduados recientemente presentan velocidades de convergencia positivas superiores o iguales a 0,5% anual, las que llegan incluso hasta el 1,5% anual. Esto significa que cada año convergen al menos en 0,5% hacia el ingreso tendencial de EEUU, por lo que siguen acortando distancias (ver Gráfico 11).

Gráfico 10. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE PAÍSES GRADUADOS DESPUÉS DE 1995



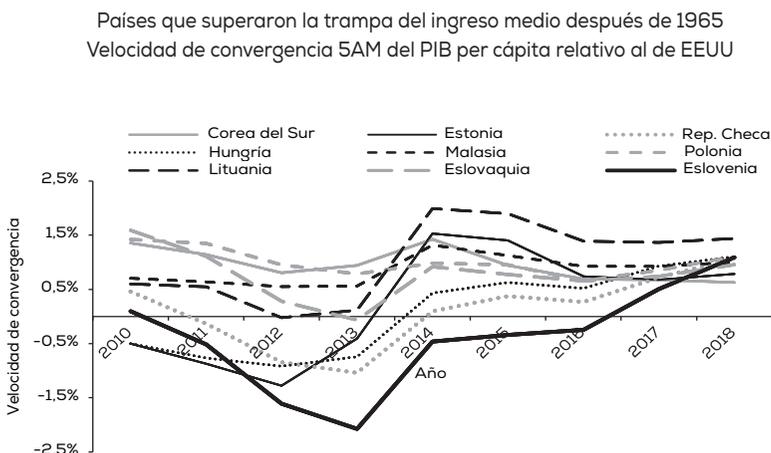
Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo al de EEUU.

Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

Hemos presentado un total de 38 países que tiene la condición de países avanzados o desarrollados. De estos, 16 adquirieron esta condición en los últimos 50 años, avanzando en el proceso de convergencia y graduándose de su situación de países de ingresos medios. Una buena parte de ellos (9 de 16) son países europeos e integrantes de la Comunidad Europea de naciones; cinco son asiáticos —los conocidos tigres (Singapur, Taiwán, Hong Kong y Corea)—, más Malasia; los dos restantes son de Medio Oriente: Israel y el petrolero Omán. Es de notar que ningún país latinoamericano, del Caribe o africano ha logrado graduarse y alcanzar el desarrollo.¹⁵

¹⁵ La literatura reconoce la ubicación geográfica o proximidad a los principales mercados como una ventaja. La concentración de graduados europeos integrantes del último grupo pos-1995, se origina en las ventajas que significa pertenecer a la Unión Europea y el tener acceso a ese amplio mercado, además de compartir instituciones y regulaciones con países desarrollados.

Gráfico 11. VELOCIDAD DE CONVERGENCIA PMA-5 DE PAÍSES GRADUADOS DESPUÉS DE 1995



Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde a la velocidad de convergencia.

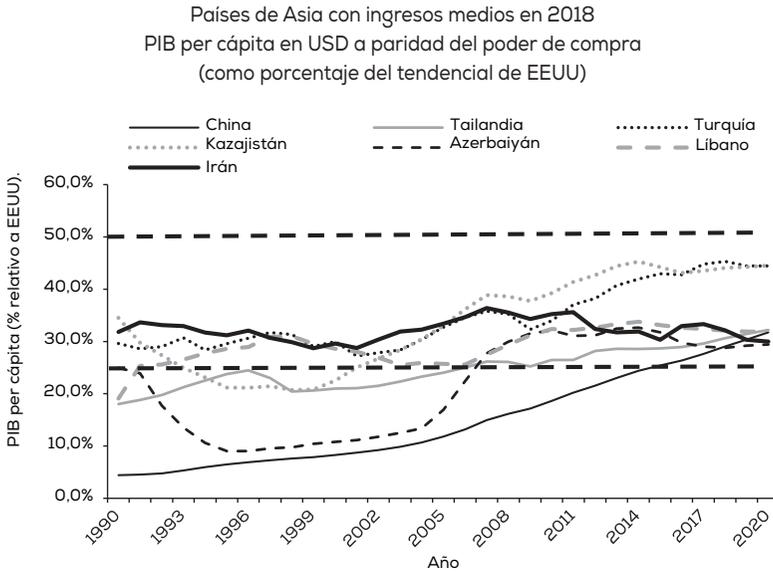
Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

c) Países de ingresos medios

Encontramos un amplio número de países que todavía no ha superado la condición de ingresos medios; algunos de ellos siguen avanzando poco a poco, otros están entrapados y unos incluso retroceden hacia la pobreza. En primer lugar están siete países asiáticos, incluyendo a China, Tailandia, Turquía, Kazajistán, Azerbaiyán, Líbano e Irán, todos ellos con ingresos entre 25% y 50% del ingreso per cápita tendencial de Estados Unidos (ver Gráfico 12). Pero mientras algunos de estos países están entrapados, otros siguen convergiendo hacia el desarrollo como lo muestra la velocidad de convergencia que mantienen.

De acuerdo al ritmo de convergencia (ver Gráfico 13), podemos considerar como entrapados a Irán, Kazajistán, Líbano y Azerbaiyán, dado que su velocidad de convergencia es nula o negativa. Por el contrario, tanto China como Turquía, y en menor medida Tailandia, siguen convergiendo, y a la velocidad que llevan deberían alcanzar su graduación de la condición de países de ingresos medios antes de 2050. Pero falta para que esto suceda; antes deberán confirmar su capacidad para

Gráfico 12. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS DE ASIA



Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo al de EEUU.

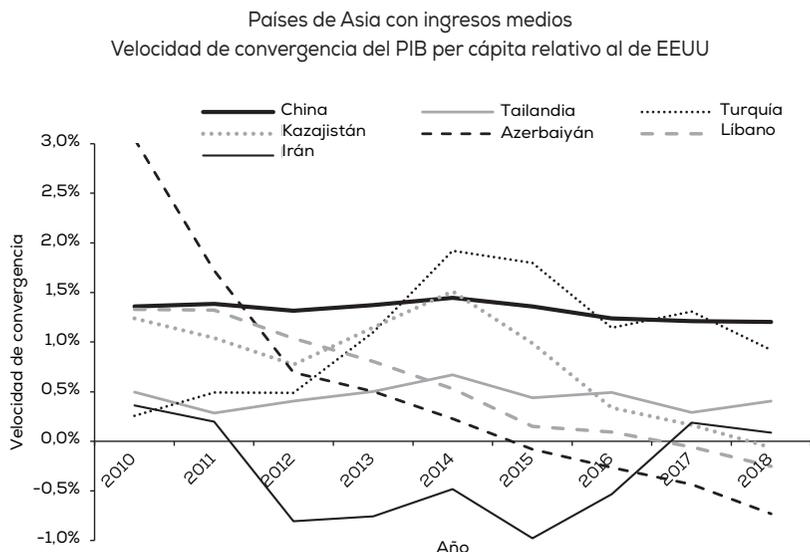
Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

sortear múltiples dificultades en pos de seguir creciendo y completar la transición hacia el desarrollo.

En la Europa de 2018 podemos identificar una variedad de países en la condición de ingresos medios. Entre ellos están Grecia y Portugal, que después de sus respectivas crisis financieras de inicios de esta década han retrocedido desde ser economías de altos ingresos a los ingresos medios. También está Rusia, que cayó a los ingresos medios durante la década de 1990, tras la caída del muro de Berlín.¹⁶ Otros países de Europa oriental presentan distintos grados de avance en sus procesos de convergencia, los que van desde la muy cercana a graduarse Latvia

¹⁶ Las estimaciones de Madison ubican a la URSS de los años sesenta y setenta del siglo pasado como país de altos ingresos; sin embargo, las más grandes de las repúblicas independientes que surgieron luego del término de la era soviética, en general tienen hoy en día ingresos medios o incluso están en situación de pobreza; solo algunas de menor tamaño, como las Repúblicas Bálticas, han alcanzado el desarrollo.

Gráfico 13. VELOCIDAD DE CONVERGENCIA PMA-5 DE PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS DE ASIA



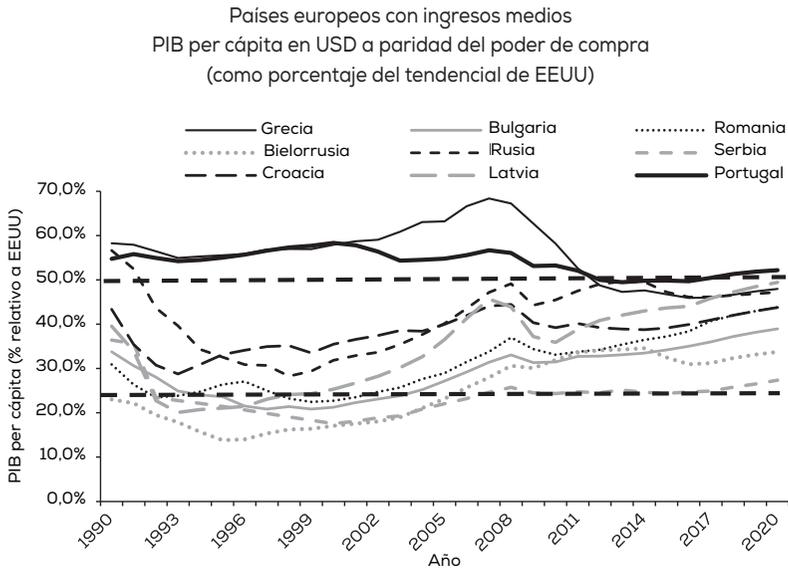
Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo al de EEUU.

Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

(Letonia), a las relativamente estancadas economías de Serbia y Bielorrusia, pasando por las más dinámicas Bulgaria, Croacia y Rumania, las que a pesar de avanzar relativamente rápido tienen mucho terreno que cubrir todavía antes de alcanzar el umbral del desarrollo (ver Gráfico 14).

Entre las economías de ingreso medio europeas, las que avanzan con mayor fuerza hacia su graduación en el desarrollo, son Rumania, Latvia (Letonia), Bulgaria y Croacia. Más lento es el progreso de Portugal, pero, dada la cercanía que presenta al umbral de desarrollo, podría lograrlo en los próximos años. Las que aparecen entrampadas en su actual condición son Grecia, Rusia, Serbia y Bielorrusia, que suman más o menos la mitad del grupo europeo de ingresos medios. Entre estos países, Serbia presenta algún riesgo de recaer en condición de pobreza (ver Gráfico 15).

Gráfico 14. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS DE EUROPA



Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo al de EEUU.

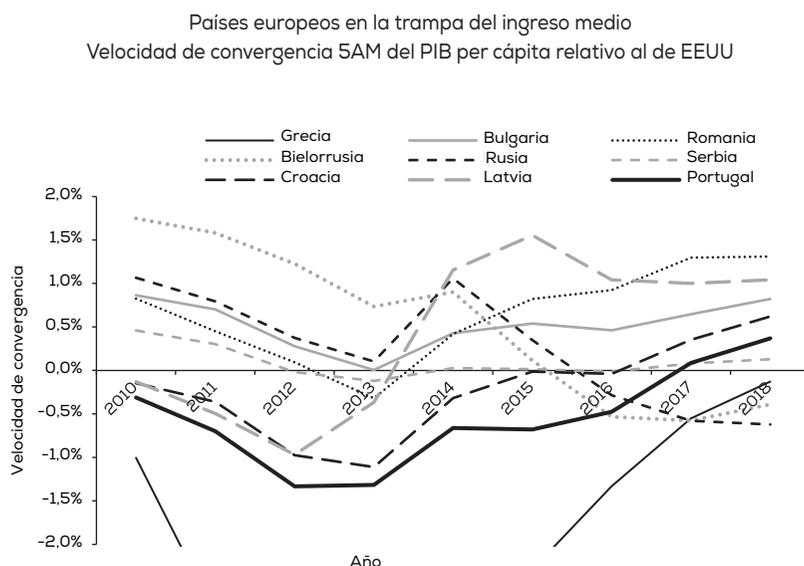
Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

En África también existe un grupo de países de ingresos medios, aunque reducido. Este incluye a las pequeñas, pero dinámicas economías de Seychelles y de Mauricio, que parecen cercanas o en todo caso muy bien encaminadas hacia superar su actual condición de ingresos medios (ver Gráfico 16).

Por otro lado, hay un grupo de economías relativamente estancadas en el proceso de convergencia que mantiene ingresos ligeramente por debajo del límite inferior de los ingresos medios. Estas son las economías de Egipto, Sudáfrica y Túnez. La velocidad de convergencia de estas tres últimas es cero o ligeramente negativa (ver Gráfico 17). De hecho, estos tres países presentan más riesgos de retroceder a la condición de países pobres en los próximos años que de pasar a la condición de ingresos medios.

El grupo más numeroso de países que se mantienen en la condición de ingresos medios es el de Latinoamérica y el Caribe. Lo presentaremos dividido en dos grupos: el del Cono Sur (CS) y el que abarca

Gráfico 15. VELOCIDAD DE CONVERGENCIA PMA-5 DE PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS DE EUROPA



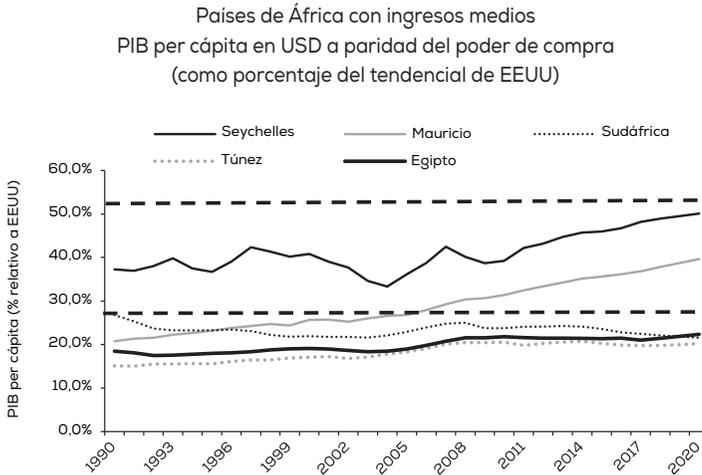
Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde a la velocidad de convergencia.

Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

el resto del Hemisferio Occidental (RHO). Entre estos últimos países están desde Trinidad y Tobago, que ha retrocedido volviendo recientemente a la condición de país de ingresos medios, y Panamá, que crece en forma sostenida a tasas elevadas y converge con seguridad hacia el nivel de graduación, aunque todavía le falta para alcanzarlo. Otros países del RHO entrampados en el segmento de ingresos medios son Costa Rica, Perú y Colombia, los que cuentan con ingresos cercanos al límite inferior del rango de ingresos medios. Por último se encuentra Venezuela, país con una economía fallida como lo muestra el hecho de que pasó de la condición de país rico en la década de 1950 y 1960, a país en condición de pobreza en el siglo XXI (ver Gráfico 18).¹⁷

¹⁷ Por más de 15 años, Venezuela ha dejado de entregar información al FMI y de participar en consultas sobre la situación económica. De ahí que los análisis disponibles sean casi inexistentes y los datos se limiten a los que entrega la Asamblea Nacional. Uno de los pocos análisis a los cuales se puede acceder acerca de la actual situación de Venezuela es el de Mena (2019), el que defiende el juicio de economía fallida.

Gráfico 16. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS DE ÁFRICA



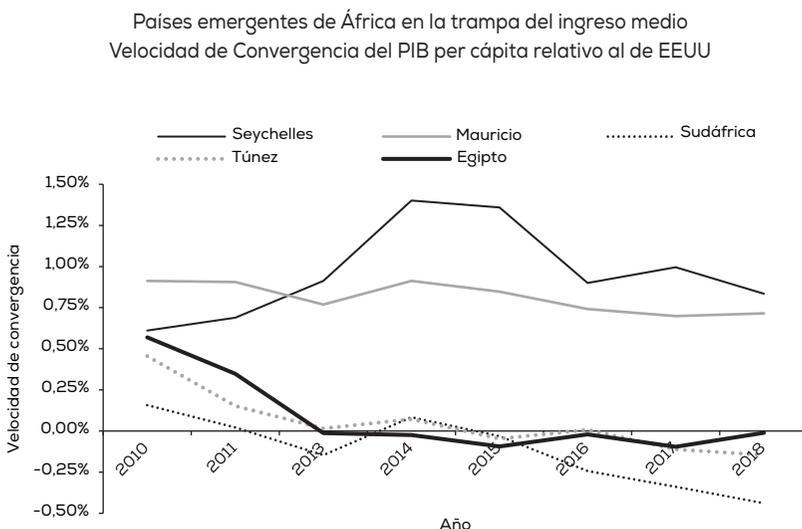
Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo al de EEUU.

Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

Casi la generalidad de los países de Latinoamérica y el Caribe que presentan ingresos medios están entrapados, o incluso divergen en lugar de converger. Entre los países que divergen se encuentran Trinidad y Venezuela, ambos exportadores de petróleo. Por el nivel del ingreso relativo, los que arriesgan retroceder a la condición de pobreza, a la que ya ha caído Venezuela, son Perú y Colombia. Otros que están estancados, como Costa Rica, presentan una velocidad de convergencia casi nula en los últimos años, muy distinta al 0,5% anual mostrado entre 2010 y 2015 (ver Gráfico 19).

La única excepción al entrapamiento entre los países latinoamericanos RHO, es Panamá, que, al ritmo actual, lograría graduarse en cuestión de una década o algo menos. Pero todavía tiene obstáculos que deberá vencer para lograr esto, lo que seguramente incluye desarrollar otras exportaciones más allá de los servicios asociados al canal, superar la pobreza, y construir un acuerdo político amplio y sólido en

Gráfico 17. VELOCIDAD DE CONVERGENCIA PMA-5 DE PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS DE ÁFRICA



Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde a la velocidad de convergencia.

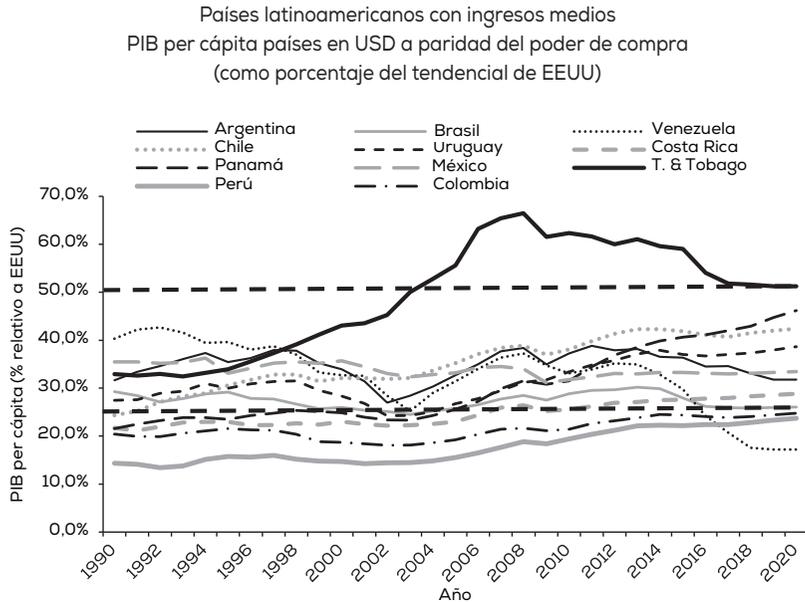
Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LEGF. Última actualización utilizada 2018.

torno a una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo.¹⁸ De hecho, mientras el PIB per cápita de Panamá es el más alto en Latinoamérica, superando en algo al de Chile, Argentina y Uruguay, su índice de desarrollo humano es bastante inferior a los de Chile y Argentina, y algo menor al de Uruguay. Aun con mayor ingreso per cápita, Panamá tiene una tasa de pobreza que duplica la tasa de pobreza de Chile, lo que solo se explica con una distribución de ingresos más concentrada en Panamá.

Los países del Cono Sur de América parecen un ejemplo clásico de entrapamiento en los ingresos medios, llevando décadas en esa condición, a pesar de haber existido períodos en los que algunos o incluso todos ellos estaban convergiendo hacia el umbral de desarrollo. La-

¹⁸ Ver, por ejemplo, el análisis de Brown y Arauz (2013), donde se hace mención a fuertes tensiones sociales con las que convive el rápido crecimiento, apoyado en los mayores ingresos del canal, y se expresan dudas sobre su sostenibilidad.

Gráfico 18. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS DE LATAM RHO



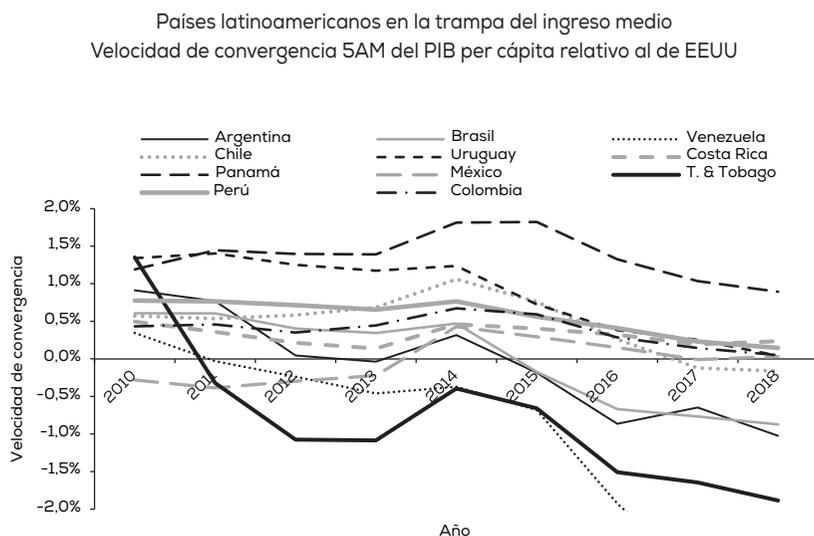
Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo.

Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

mentablemente, este impulso nunca parece durar lo suficiente. Los más entrampados son Argentina y Brasil, países que presentan solo períodos breves de velocidad de convergencia positiva (ver Gráfico 20).

En el caso de Argentina, estos períodos de convergencia breve se dan entre 1993 y 1998, que corresponde al período más exitoso de la estabilización pos-hiperinflación, iniciado luego de la fijación del tipo de cambio a inicios de la década de 1990, pero el régimen de cambio fijo finalmente se hizo insostenible y culminó en una crisis. Nuevamente, entre 2005 y 2013, la convergencia vuelve a ser positiva; esto corresponde al período de recuperación después de la crisis financiera y el llamado corralito. El resto del tiempo, entre 1990 y 2020, no ha existido convergencia, y en algunos casos la velocidad ha sido fuertemente negativa; es decir, en los 30 últimos años se ha dado convergencia solo en

Gráfico 19. VELOCIDAD DE CONVERGENCIA PMA-5 DE PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS DE LATAM RHO



Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde a la velocidad de convergencia.

Fuente: bases de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

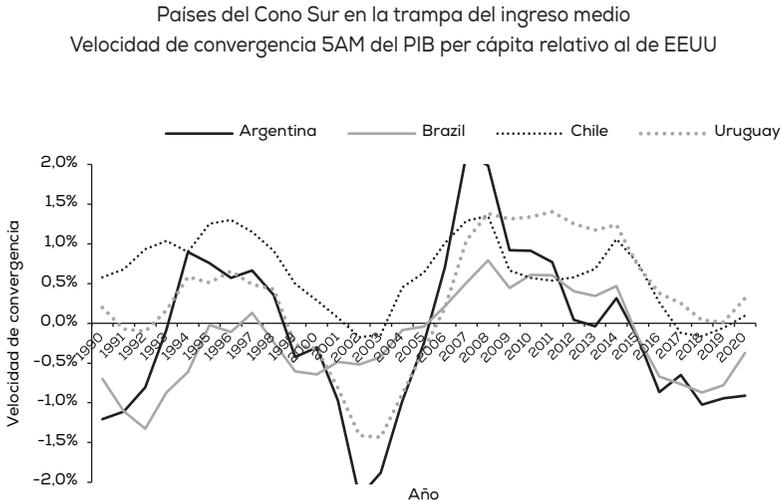
13, los que han sido años de recuperación después de profundas crisis, porque la tendencia de largo plazo no es a converger.¹⁹

En lo que respecta a Brasil, la situación es peor. Allí, la convergencia se limita al lapso entre 2005 y 2015 únicamente, con solo 10 años de 30 convergiendo. El resto del tiempo la convergencia ha sido nula o incluso ha sido negativa; es decir, el ingreso per cápita del país ha perdido terreno respecto del de Estados Unidos.

Uruguay presenta dos etapas de convergencia a los niveles de ingresos asociados al desarrollo. El primero se da entre 1992 y 1999, y coincide con la estabilización iniciada por el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle, a cuyo período puede atribuirse la estabilización

¹⁹ Kosacoff (2007) reconoce el bajo ritmo de crecimiento en el largo plazo del PIB per cápita de Argentina (de solo 0,6% anual entre 1975 y 2007), a pesar de que durante el período de recuperación —2002-2007— este creció al 7% anual. Profundas recesiones son seguidas de rápidas recuperaciones con un crecimiento de largo plazo casi nulo.

Gráfico 20. VELOCIDAD DE CONVERGENCIA PMA-5 DE PAÍSES DEL CONO SUR



Nota: el eje de las X corresponde a los años y el de las Y corresponde al PIBpc relativo.

Fuente: base de datos IMF-WEO, Madison Data Set y estimaciones LE&F. Última actualización utilizada 2018.

gradual a partir de una inflación elevada en conjunto con la integración de Uruguay al Mercosur.²⁰ La segunda etapa, entre 2005 y 2018, coincide con la recuperación posterior a la crisis financiera originada en Argentina. Se cumplen así 20 años de convergencia en un total de 30 años bajo análisis, una *performance* algo mejor que las que exponen Argentina y Brasil.

En el caso de Chile, la convergencia al desarrollo estuvo presente en 24 de los 30 años analizados y fue particularmente marcada bajo los gobiernos de la Concertación por la Democracia, desde 1990 a 2002.²¹ Durante un par de años, los efectos de la crisis asiática se hicieron sentir transitoriamente, ya que nuevamente la convergencia se retomó en 2004 y se mantuvo con algunos altibajos hasta pasado 2010. El problema es

²⁰ Paunovic (2000) destaca que la estabilización y recuperación en Uruguay se dio en conjunto con el término de la hiperinflación en Argentina. Por su parte, De Brun (2004) se inclina por la mayor integración comercial que permitió el ingreso de Uruguay al Mercosur como la razón para la recuperación del crecimiento.

²¹ Paunovic (2000) señala a Chile en la década de 1990 como ejemplo de éxito en materia de crecimiento y desarrollo, y no solo en la región. En la misma línea, ver De Gregorio (2004).

que la desaceleración de la velocidad de convergencia iniciada en 2015 ha tenido características más estructurales y no asociadas a una crisis externa, por lo que puede ser más difícil esta vez retomarla.

Un bajo crecimiento e incluso una contracción de la inversión real sumada a un nulo crecimiento tendencial de la productividad total de factores, se ha hecho evidente en Chile a partir de 2014, y aunque en 2018 nuevamente creció la inversión, la recuperación parece ser más cíclica que estructural y la tasa de crecimiento del PIB tendencial sigue siendo estimada en torno al 3% anual.²² Esto puede en parte atribuirse al agotamiento de RR.NN. y al aumento de los costos de extracción, así como a regulaciones ambientales y responsabilidades empresariales no bien definidas que aumentan la incertidumbre y el gasto asociado a grandes proyectos de inversión. También, los incentivos al ahorro se han deteriorado a causa de un sistema tributario más complejo y donde la doble tributación al ahorro vuelve a estar presente. La confianza de los inversionistas se cimienta en reglas claras y en la existencia de poco espacio para la discrecionalidad y el riesgo político. La falta de acuerdos políticos que generen un marco de reglas claras y perdurables, es vista también como un posible origen del estancamiento (Cortázar 2019).

Un documento de trabajo reciente del FMI presenta un análisis interesante acerca de los cambios estructurales pendientes en Chile para reactivar el crecimiento. Destaca la flexibilización del mercado laboral y la facilitación del emprendimiento, a lo que se agrega la simplificación del sistema tributario y el mejoramiento de los sistemas de regulación para las grandes inversiones (Hadzi-Vaskov 2018). En todo caso, hay variada literatura sobre los cambios estructurales pendientes en Chile para poder reactivar el proceso de crecimiento.²³

Sin duda, Argentina y Brasil se encuentran en la trampa del ingreso medio, y han permanecido en esta por bastante tiempo, presentando períodos de convergencia al desarrollo más bien excepcionales. Uruguay representa un caso algo más intermedio con 2/3 de los últimos 30 años convergiendo hacia el desarrollo y el resto del tiempo en situación de

²² Para una discusión al respecto ver Le Fort (2016).

²³ Ver, entre otras propuestas no siempre consistentes entre sí, las de los siguientes autores: Benavente (2009); Birdsall et al. (2007); Ffrench-Davis (2005); y Kuczynski y Williamson (2003).

estancamiento. Chile, en cambio, estaba convergiendo hacia el desarrollo en forma sostenida; sin embargo, en los últimos años se ha estancado posiblemente a causa de errores de política o debido al agotamiento de una estrategia que requiere de nuevos impulsos por el lado del empleo, la innovación, la inversión y el emprendimiento.

En suma, entre los países de ingresos medios existe un grupo que continúa convergiendo hacia el desarrollo, lo que los hace candidatos probables a superar su actual condición y a pasar a ser países desarrollados en las próximas dos décadas. Entre ellos destacan China, Turquía y Tailandia, más algunos países europeos como Rumania, Latvia, Bulgaria y Croacia; un único país latinoamericano integra esta lista: Panamá, y hay dos africanos: las islas Mauricio y las islas Seychelles. De 28 países de ingresos medios avanzarían a la graduación alrededor de un tercio de ellos. El resto, de no incrementar significativamente su actual velocidad de crecimiento, permanecería atrapado en los ingresos medios, y algunos pocos como Sudáfrica, Egipto, Túnez, Serbia, Colombia, Perú y Brasil, presentan el riesgo de retroceder a la pobreza.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Hemos definido los ingresos medios como un rango de los ingresos per cápita relativos al PIBpc tendencial de EEUU (del 25% al 50%), y la trampa del ingreso medio como la interrupción de la convergencia hacia el desarrollo al interior de este rango. Hemos definido, asimismo, la velocidad de convergencia como la tasa de cambio promedio móvil anual del ingreso relativo en un período de cinco años. Es posible que medir la velocidad para un período de cinco años dé falsos positivos, en el sentido de que un país aparece convergiendo gracias a una expansión que a la larga prueba ser insostenible. Por esto, el estar convergiendo en un momento en el tiempo no es garantía de que se superará la trampa del ingreso medio; para hacerlo es necesario sostener dicha convergencia hasta completar la transición hacia el nuevo estado.

De esta manera, se ha podido mostrar que existe un proceso de convergencia a tres clubes: el de países desarrollados, el de ingresos medios y el de países pobres. En estos clubes, el proceso de desaceleración que se da según los países van convergiendo, es similar; lo que

los diferencia es el nivel de ingresos, relativos y absolutos, a los que convergen.

Del análisis de los datos se desprende que la convergencia hacia el desarrollo efectivamente existe y que en los últimos 70 años un grupo importante de países ha logrado incrementar sus ingresos relativos, llegando al umbral del desarrollo y superando así su condición inicial de ingresos medios o incluso de pobreza. En el largo plazo, los ingresos relativos medios de los grupos de países de ingresos medios y de ingresos bajos aumentan, mientras que el ingreso relativo medio del grupo de ingresos altos se mantiene relativamente estable. Esto implica que las diferencias de ingresos per cápita entre los grupos de países se va reduciendo en el tiempo. Lo anterior, sumado al hecho de que algunos países van subiendo de club, reafirma que existe convergencia, aunque ella no se aplique a todos por igual, porque es condicional en los fundamentales de cada uno.

Hay dos grupos de países que se han graduado, superando su anterior situación de ingresos medios. Entre los primeros están Singapur, Hong Kong, España e Irlanda, que se graduaron entre 1960 y 1995. En el segundo grupo, con países graduados después de 1995, se encuentran Corea del Sur, República Checa, Hungría y Malasia. El total de países graduados entre ambos grupos es de 16. Todos estos presentan economías de mercado relativamente abiertas e integradas al mundo en lo comercial y financiero, con exportaciones de bienes y servicios diversificadas, cuyo crecimiento no es impulsado por uno sino por varios sectores, y donde la innovación y la tecnología son elementos relevantes (Gill y Kharas 2015). Sus indicadores educacionales y de capital humano de alto estándar, también serían factores clave, como lo indican Eichengreen et al. (2013).

El síndrome de la trampa del ingreso medio también existe y se relaciona con la condicionalidad de la convergencia al desarrollo. Mientras hay países que llegan al desarrollo sobre la base de políticas adecuadas y de cambios estructurales que conducen a la construcción de instituciones y a la mejora de fundamentales (ahorro, tecnología, educación), hay otros que solo convergen al nivel de los ingresos medios y, por lo tanto, se quedan entrampados en este nivel. Las razones para ello pueden ser múltiples, difíciles de identificar y sin posibilidad de ser aplicadas por igual a todos los entrampados, pero

sí serían resultado de limitaciones en sus fundamentales, lo que les impide hacer la transición necesaria para seguir convergiendo hacia el desarrollo. Como se plantea con frecuencia en la literatura, aún no existe una teoría de crecimiento económico que determine cómo pueden transitar los países desde los ingresos medios a los altos ingresos. Tampoco se explica cómo en los países de ingresos medios pueden existir incentivos políticos o sociales (como visión de corto plazo de gobiernos democráticos, múltiples costos de reformas o búsqueda de rentas de elites y grupos de interés) que lleven a la inacción, postergando indefinidamente las reformas necesarias para impulsar el crecimiento y alcanzar el desarrollo, el mismo que han logrado otros países.

Existe un grupo de países que aún se mantiene en condición de ingresos medios (28), y no todos ellos siguen convergiendo hacia el ingreso de las economías avanzadas. Entre los países asiáticos, africanos y europeos de ingresos medios, solo la mitad continúa convergiendo, mientras que la otra mitad, casi todos no europeos, se encuentra en una situación de entrapamiento. Los países europeos parecen tener una ventaja para hacer la transición al desarrollo que se relacionaría con su integración a la Comunidad Económica Europea. Entre los entrapados no latinoamericanos podemos mencionar a Irán, Kazajistán, Líbano y Azerbaiyán, en Asia; a Grecia, Rusia, Serbia y Bielorrusia, en Europa; y a Egipto, Sudáfrica y Túnez, en África.

Entre los países latinoamericanos, el entrapamiento es casi general y solo Panamá se escaparía de este, pero esto tiene que ser confirmado en los próximos años, porque hay varios elementos que podrían detener su progreso. Lo anterior respalda los resultados de Pruchnik y Zowczak (2017) quienes, de acuerdo a las distintas definiciones que identifican de trampa del ingreso medio, refieren que el 90,6% de los países de Latinoamérica y El Caribe se encuentra en esta trampa de acuerdo a por lo menos una de las definiciones que ellos plantean. Entre los países entrapados latinoamericanos y del Caribe podemos mencionar a Argentina, Brasil, Trinidad, Chile, Uruguay, Colombia, Perú y Costa Rica.

Argentina y Brasil han estado en la trampa del ingreso medio durante bastante tiempo y los períodos de convergencia al desarrollo que han mostrado en los últimos 30 años son más bien excepcionales y

asociados a recuperaciones después de atravesar alguna crisis. Uruguay representa un caso algo más intermedio, con 2/3 de los últimos 30 años convergiendo hacia el desarrollo y el resto en situación de estancamiento. Chile, en cambio, estaba saliendo de la trampa y convergiendo hacia el desarrollo por más de 25 años; sin embargo, en los últimos cuatro o cinco años se ha estancado sin que medie una crisis externa o una recesión, lo que reflejaría impedimentos estructurales para crecer. Según nuestros resultados, Chile está entrampado en los ingresos medios y no es un país que haya alcanzado el desarrollo, como ha sido anunciado por la OECD.

Queda así establecido que el entrampamiento y la interrupción del proceso de convergencia antes de salir de los ingresos medios afecta a un número significativo de economías. Este fenómeno se da muy especialmente entre las economías de ingresos medios latinoamericanas, mientras que las europeas parecen mejor dotadas para hacer la transición; su pertenencia a la Unión Europea puede ser una razón de ello. No resulta fácil dirimir las razones que expliquen por qué las economías dejan de converger hacia el desarrollo y tampoco intentamos hacerlo en este trabajo. La tentación de culpar a la ubicación geográfica por el nivel de ingresos relativos existe, pero más que un determinante de la falta de desarrollo ella puede ser un elemento asociado a la historia, la cultura común, las instituciones y las políticas económicas que se siguen. Junto a esto, la literatura sugiere que en general el entrampamiento se asocia muy de cerca con aspectos demográficos poco favorables, con una baja diversificación e innovación productiva, con mercados financieros ineficientes, así como con una falta de infraestructura avanzada, instituciones débiles, mercados laborales rígidos, comercio limitado, ambiente macroeconómico inestable, conflictos sociales e inestabilidad política, y también con problemas climáticos (Pruchnik y Zowczak 2017; Aiyar et al. 2013). Otros autores destacan el aspecto político institucional necesario para llevar a cabo reformas que promuevan el aumento de la productividad, lo que se ve sumamente restringido al existir fragmentación en la sociedad y falta de coaliciones. Esto último suele ocurrir debido a una fractura de grupos sociales y a una falta de acuerdos políticos en general, lo que puede contribuir a la persistencia del entrampamiento de ingresos medios (Doner y Schneider 2016).

Para algunos, los recursos naturales representan un problema y hasta una condena.²⁴ Sin embargo, hay países avanzados que los tienen en abundancia como Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Noruega, a los que se agregan los grandes exportadores de petróleo. Además hay países de ingresos medios que, sin una base exportadora de RR.NN., caerían a condición de pobreza, como le pasó a Chile cuando se quedó sin los ingresos del salitre en 1930. Se debe reconocer, no obstante, que entre los países que se han graduado en el período de análisis que abarca este trabajo (1950-2018) casi no existen países exportadores de recursos naturales.

La diversificación de la economía y de las exportaciones, así como el dinamismo de nuevos sectores, factores propios de las economías que convergen al desarrollo, no se dan entre las economías de países que caen en la trampa del ingreso medio. Pero es importante no confundir causalidad con consecuencia. El dinamismo y la diversificación de las exportaciones, tal como el aumento sostenido en el nivel de ingresos relativos, son consecuencias de las reformas y mejoras de fundamentales que impulsan los procesos de desarrollo y de convergencia, y no una causa de estos.

Es necesario identificar los factores, políticas y estrategias que mejoran los fundamentales y que conducen a la convergencia y por ende al desarrollo. Hay investigación realizada en este sentido, pero utilizando un enfoque metodológico distinto, que busca explicar probabilidad de desaceleraciones más que procesos diferenciados de convergencia. Un área de investigación futura será identificar los factores críticos que determinan la convergencia hacia los distintos clubes, incluyendo condiciones necesarias, expresadas en niveles de variables, enfoques de políticas y desarrollos institucionales. Sobre esta base sería posible indicar el tipo de acciones y políticas necesarias de implementar para superar la trampa del ingreso medio y poder seguir convergiendo hacia el desarrollo.

²⁴ La maldición de los recursos naturales es una hipótesis según la cual los países altamente dotados de recursos naturales crecen menos que los países que no los poseen (Sachs y Warner 2001).

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoğlu, D., Johnson, S. y Robinson, J. 2005. Institutions as the Fundamental Cause of Long Run Growth (386-472). En Aghion, P. y Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A. Amsterdam: Elsevier.
- Acemoğlu, D. y Robinson J. 2012. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Agénor, P.R. y Canuto, O. 2015. Middle-Income Growth Traps. *Research in Economics* 69(4), 641-660.
- Agosin, M. 2009. Crecimiento y diversificación de las exportaciones en las economías emergentes. *Revista CEPAL* 97, 117-134.
- Ahumada, J. 1958. *En vez de la miseria*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Aiyar, M.S., Duval, M.R.A., Puy, M.D., Wu, M.Y. y Zhang, M.L. 2013. Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap. IMF Working Paper N° 13-71. Washington DC: International Monetary Fund.
- Benavente, J.M. 2009. El desafío de la innovación para América Latina de hoy (313-343). En Cardoso, F.H. y Foxley, A. (eds.), *A medio camino: nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar Editores.
- Birdsall, N., De la Torre, A. y Menezes, R. 2007. *Fair Growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Bittencourt, M. 2012. Inflation and Economic Growth in Latin America: Some Panel Time-Series Evidence. *Economic Modelling* 29(2), 333-340.
- Brown, H. y Arauz, C. 2013. Panamá: el crecimiento económico a expensas de la Política. *Revista de Ciencia Política* 33(1), 287-301.
- Bruno, M. y Easterly, W. 1996. Inflation and Growth: In Search of a Stable Relationship. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 78, 139-146.
- Bukowski, M., Halesiak, A. y Petru, R. 2013. Konkurencyjna Polska 2020. Deregulacja i Innowacyjność. Competitive Poland, 2020. Disponible en: <http://wise-europa.eu/2014/03/04/konkurencyjna-polska-2020-deregulacja-i-innowacyjnosc/>.
- Cortázar, R. 2019. *Reglas del juego y el fin del desarrollo acelerado. El regreso a un desarrollo mediocre*. Santiago: Programa Cieplan, Universidad de Talca.
- De Brun, J. 2004. Growth in Uruguay: Factor Accumulation or Productivity Gains? IADB. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publication/11091/growth-uruguay-factor-accumulation-or-productivity-gains>.
- De Gregorio, J. 2004. Economic Growth in Chile: Evidence, Sources and Prospects. Documento de Trabajo N° 298. Banco Central de Chile.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. New York: Basic Books.
- Doner, R.F. y Schneider, B.R. 2016. The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics* 68(4), 608-644.

- Eichengreen, B., Park, D. y Shin, K. 2013. Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap. National Bureau of Economic Research Working Paper N° 18673.
- Engerman, S. y Sokoloff, K. 1997. Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies (260-304). En Haber, S. (ed.), *How Latin America Fell Behind*. Palo Alto, California: Stanford.
- Felipe, J., Kumar, U. y Galope, R. 2017. Middle-Income Transitions: Trap or Myth? *Journal of the Asia Pacific Economy* 22(3), 429-453.
- Ffrench-Davis, R. 2005. *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fischer, S. 1993. The Role of Macroeconomic Factors in Growth. *Journal of Monetary Economics* 32(3), 485-512.
- Foxley, A. 2012. *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago: Cieplan, Uqbar Editores.
- Galor, O. 1996. Convergence? Inferences from Theoretical Models. *Economic Journal* 106(437), 1056-1069.
- Garrett, G. 2004. Globalization's Missing Middle. *Foreign Affairs* 83, 84-96.
- Gill, I.S. y Kharas, H. (eds.) 2007. *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington DC: The World Bank.
- Gill, I.S. y Kharas, H. 2015. The Middle-Income Trap Turns Ten. Policy Research Working Paper Series 7403. The World Bank.
- Gurría, Á. 2017. The Middle-Income Trap in Latin America: Ongoing OECD-World Economic Forum Partnership. Annual Meeting of the World Economic Forum, Davos.
- Hadzi-Vaskov, M. 2018. Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms in Chile. IMF Working Papers 18/285.
- Im, F.G. y Rosenblatt, D. 2013. Middle-Income Traps: A Conceptual and Empirical Survey. World Bank Policy Research Working Paper WPS 6594. The World Bank.
- IMF 2010. *World Economic Outlook*. Washington DC: IMF.
- Izvorski, I. 2011. The Middle-Income Trap, Again? Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/the-middle-incometrap-again>.
- Kosakoff, B. (ed.) 2007. *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: Oficina de la CEPAL.
- Kremer, S., Bick, A., y Nautz, D. 2013. Inflation and Growth: New Evidence from a Dynamic Panel Threshold Analysis. *Empirical Economics* 44(2), 861-878.
- Kuczynski, P.P. y Williamson, J. (eds.) 2003. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Le Fort, G. 2016. El crecimiento tendencial del PIB chileno en el próximo quinquenio. TIPS, Trabajos de Investigación en Políticas Públicas N° 21. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

- Le Fort, G. 2017. *Chile: de la miseria a la trampa del ingreso medio*. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes.
- Le Fort, G., Gallardo, B. y Bustamante, F. 2020. Estabilidad macroeconómica y crecimiento económico: mitos y realidades. *Revista CEPAL* 131. [A ser publicado en agosto 2020.]
- Levine, R. y Renelt, D. 1992. A Sensitivity Analysis of Cross-Country Regressions. *American Economic Review* 82(4), 942-963.
- Madison, A. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Maddison Project Database 2018. En Bolt, J., Inklaar, R., de Jong, H. y van Zanden, J.L. Rebasings 'Maddison': New Income Comparisons and the Shape of Long-Run Economic Development. Maddison Project Working Paper 10.
- Martins, P.M.G. 2019. Structural Change Rediscovered: The Role of Human and Physical Capital. Research and Policy Briefs N° 139479. The World Bank.
- Mena, H. 2019. La Venezuela sui generis al borde de un colapso apocalíptico. Mimeo. Disponible en: <https://www.linkedin.com/pulse/la-venezuela-sui-generis-al-borde-de-un-colapso-hugo-mena-keymer/>.
- Nasar, S. 2012. *La gran búsqueda: una historia del pensamiento económico*. Barcelona: Debate.
- Olavarría-Gambi, M. 2005. *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*. Santiago: Universitaria.
- Paunovic, I. 2000. Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s. *Serie Reformas Económicas* 70. Santiago: CEPAL, ECLAC.
- Pritchett, L. y Summers, L. 2014. Growth Slowdowns: Middle-Income Trap vs. Regression to the Mean. VOX CEPR Policy Portal. Disponible en: <https://voxeu.org/article/growth-slowdowns-middle-income-trap-vs-regression-mean>.
- Pruchnik, K. y Zowczak, J. 2017. Middle-Income Trap: Review of the Conceptual Framework. ADBI Working Paper 760.
- Robertson, P.E. y Ye, L. 2013. On the Existence of a Middle Income Trap. *Economic Record* 92(297), 173-189.
- Sachs, J. y Warner, A. 2001. The Curse of Natural Resources. *European Economic Review* 45(4-6), 827-838.
- Solow, R. 1956. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* 70(1), 65-94.
- Spence, M. 2011. *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multi Speed World*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- World Bank 2013. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington DC: The World Bank.
- World Economic Outlook Database 2019. International Monetary Fund. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

Cuadro 3. INGRESO RELATIVO Y VELOCIDAD DE CONVERGENCIA DE LOS PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS 1960

Países Y Medio 1960	Ypc Relativo 1960	Velocidad 1960-2000	Ypc relativo 2018	Velocidad 2001-2020
1 <u>Ucrania</u>	49,27%	-0,99%	14,72%	0,17%
2 Azerbaiyán	48,02%	-0,99%	28,77%	0,97%
3 Libano	47,43%	-0,60%	32,10%	0,12%
4 <u>Sudáfrica</u>	42,79%	-0,51%	22,07%	-0,02%
5 <u>Irlanda</u>	42,73%	0,93%	124,47%	2,19%
6 Uruguay	42,31%	-0,41%	37,29%	0,36%
7 Turkmenistán	41,04%	-0,90%	31,29%	1,25%
8 Irán	39,19%	-0,08%	32,16%	0,08%
9 <u>Eslovenia</u>	38,96%	0,43%	59,02%	0,46%
10 <u>Israel</u>	37,19%	0,60%	60,67%	0,11%
11 México	37,05%	-0,02%	33,09%	-0,10%
12 <u>Moldavia</u>	36,95%	-0,79%	11,38%	0,24%
13 Grecia	36,81%	0,54%	46,65%	-0,51%
14 <u>Japón</u>	35,69%	1,21%	71,39%	-0,40%
15 Bulgaria	35,35%	-0,22%	37,19%	0,79%
16 <u>Polonia</u>	34,92%	-0,06%	50,72%	0,95%
17 Montenegro	34,37%	-0,15%	30,23%	0,26%
18 Seychelles	34,36%	0,18%	48,90%	0,40%
19 Croacia	33,99%	0,14%	42,01%	0,36%
20 <u>España</u>	33,06%	0,79%	64,70%	-0,09%
21 Chile	32,68%	-0,03%	41,49%	0,47%
22 Rumania	32,68%	-0,17%	41,95%	0,87%
23 <u>Singapur</u>	30,96%	1,99%	157,46%	2,13%
24 <u>Portugal</u>	30,08%	0,71%	51,32%	-0,30%
25 <u>Perú</u>	28,55%	-0,30%	22,84%	0,38%
26 Serbia	28,30%	-0,09%	25,79%	0,34%
27 Brasil	27,96%	0,03%	25,82%	-0,04%
28 <u>Omán</u>	26,86%	1,68%	74,56%	-0,89%
29 <u>Hong Kong</u>	26,14%	1,27%	103,84%	1,32%
30 Costa Rica	24,94%	-0,03%	28,28%	0,29%
Mediana	35,13%	-0,03%	39,39%	0,31%

Nota: los países de ingresos medios en 1960, cuyos nombres aparecen subrayados, se han graduado a ser países ricos en 2018; los países con fondo gris han retrocedido a la condición de país pobre en 2018.

Fuente: estimaciones LE&F sobre la base de datos del IMF-WEO y del Madison Data Set. Última actualización utilizada 2018.

Cuadro 4. INGRESO RELATIVO Y VELOCIDAD DE CONVERGENCIA DE LOS PAÍSES POBRES 1960

Países pobres	Ypc Relativo 1960	Velocidad 1960-2000	Ypc Relativo 2018	Velocidad 2001-2020
1 <u>Turquía</u>	24,80%	0,13%	45,31%	0,69%
2 Macedonia	23,73%	-0,03%	24,88%	0,26%
3 Jordán	23,48%	-0,13%	15,07%	-0,07%
4 <u>Panamá</u>	23,21%	0,06%	42,94%	0,93%
5 Armenia	22,48%	-0,43%	16,46%	0,51%
6 Georgia	21,76%	-0,39%	18,59%	0,58%
7 <u>T. & Tobago</u>	21,47%	0,48%	51,60%	0,64%
8 Colombia	21,24%	-0,04%	24,07%	0,21%
9 Uzbekistán	20,42%	-0,39%	11,76%	0,31%
10 Ecuador	20,35%	-0,06%	18,80%	0,03%
11 Guatemala	19,58%	-0,14%	13,48%	-0,03%
12 Kirguistán	19,56%	-0,39%	6,11%	0,08%
13 <u>Malasia</u>	17,32%	0,48%	49,38%	0,62%
14 <u>Rep. Dominicana</u>	16,16%	0,04%	29,36%	0,55%
15 <u>Mauricio</u>	16,09%	0,21%	37,82%	0,66%
16 Egipto	14,63%	0,10%	21,43%	0,15%
17 Albania	13,66%	-0,04%	21,36%	0,53%
18 Bolivia	12,86%	-0,14%	10,34%	0,10%
19 Tunisia	12,23%	0,12%	19,82%	0,17%
20 Filipinas	11,82%	-0,11%	11,04%	0,17%
21 <u>Taiwán</u>	11,76%	1,14%	84,87%	1,31%
22 Marruecos	11,68%	-0,06%	14,35%	0,18%
23 Bosnia	11,67%	0,08%	21,66%	0,44%
24 Ghana	11,03%	-0,12%	8,05%	0,14%
25 Sri Lanka	10,32%	0,04%	21,64%	0,46%
26 Indonesia	9,81%	0,11%	21,12%	0,34%
27 <u>Corea del Sur</u>	9,11%	0,85%	66,37%	1,10%
28 <u>Tailandia</u>	8,43%	0,35%	30,65%	0,43%
29 India	6,03%	0,00%	12,69%	0,35%
30 <u>Botsuana</u>	5,57%	0,41%	28,67%	0,30%
31 <u>China</u>	3,15%	0,11%	29,04%	1,07%
30 <u>Guinea Ecuatorial</u>	2,28%	0,35%	55,16	2,02%
Mediana	14,15%	0,04%	21,53%	0,39%

Nota: los países pobres en 1960, cuyo nombre aparece subrayado, han ascendido a la condición de países de ingresos medios o incluso se han graduado a ser países ricos en 2018.

Fuente: estimaciones LE&F sobre la base de datos del IMF-WEO y del Madison Data Set. Última actualización utilizada 2018.

Cuadro 5. INGRESO RELATIVO Y VELOCIDAD DE CONVERGENCIA DE LOS PAÍSES RICOS 1960

Países	Ypc Relativo 1960	Velocidad 1960-2000	Ypc Relativo 2018	Velocidad 2001-2020
1 Kuwait	1170,90%	-29,00%	107,34%	-1,82%
2 Emiratos Árabes Unidos	988,66%	-17,16%	112,60%	-6,46%
3 Baréin	151,68%	-1,10%	81,33%	-1,18%
4 Suiza	149,22%	-0,80%	104,15%	-0,39%
5 Arabia Saudita	103,40%	0,32%	89,63%	-0,74%
6 Estados Unidos	98,90%	0,03%	100,19%	-0,07%
7 Rusia	96,49%	-1,74%	46,53%	0,82%
8 Venezuela	94,19%	-1,51%	17,58%	-0,83%
9 Noruega	92,61%	1,05%	119,10%	-0,68%
10 Dinamarca	86,28%	0,27%	83,08%	-0,47%
11 Holanda/Países Bajos	85,84%	0,26%	90,66%	-0,11%
12 Nueva Zelanda	85,32%	-0,60%	64,53%	0,14%
13 Alemania	84,01%	0,27%	84,77%	-0,02%
14 Suecia	83,85%	-0,01%	84,49%	0,20%
15 Australia	82,17%	0,02%	83,92%	0,10%
16 Canadá	80,16%	0,00%	80,03%	-0,12%
17 Inglaterra	78,37%	-0,04%	73,15%	-0,08%
18 Kazajistán	70,99%	-1,30%	44,06%	1,13%
19 Francia	69,83%	0,34%	73,08%	-0,34%
20 Bélgica	67,63%	0,40%	77,21%	-0,26%
21 Austria	67,10%	0,63%	83,69%	-0,17%
22 Lituania	64,49%	-1,01%	55,82%	1,46%
23 Latvia	62,98%	-1,04%	47,26%	1,17%
24 Estonia	59,96%	-0,75%	53,77%	1,05%
25 Finlandia	58,36%	0,50%	74,61%	-0,01%
26 Argentina	55,07%	-0,48%	33,03%	-0,15%
27 Rep. Checa	54,45%	-0,03%	59,97%	0,61%
28 Eslovaquia	54,45%	-0,32%	56,25%	1,04%
29 Hungría	53,13%	-0,23%	50,58%	0,55%
Mediana	82,17%	-0,04%	80,03%	-0,08%

Nota: los países ricos en 1960, cuyo nombre aparece con fondo gris, han retrocedido a la condición de países de ingresos medios o incluso a la condición de país pobre en 2018.

Fuente: estimaciones LE&F sobre la base de datos del IMF-WEO y del Madison Data Set. Última actualización utilizada 2018.

ARTÍCULO

AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO EN CHILE: EVIDENCIA Y PROPUESTAS PARA SU MASIFICACIÓN*

Nicole Winkler Sotomayor

BancoEstado, Santiago, Chile

Pablo Correa González

BancoEstado, Santiago, Chile

Francisca Lira Domínguez

BancoEstado, Santiago, Chile

Rodrigo Cruz Doggenweiler

BancoEstado, Santiago, Chile

NICOLE WINKLER es ingeniero agrónomo mención en Economía Agraria y Magíster en Economía mención Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. Es gerente de Estudios y Políticas Públicas en BancoEstado. Email: nwinkler@bancoestado.cl.

PABLO CORREA es economista y Magíster en Economía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica y Magíster en Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Es vicepresidente de BancoEstado. Email: pcorrea5@bancoestado.cl.

FRANCISCA LIRA es ingeniero agrónomo y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica. Es coordinadora de Planificación y Estudios Senior de BancoEstado. Email: flira@bancoestado.cl.

RODRIGO CRUZ es ingeniero comercial y Magíster en Análisis Económico de la Universidad de Chile. Es coordinador de Planificación y Estudios de BancoEstado. Email: rcruz6@bancoestado.cl.

* Los autores agradecen los valiosos comentarios y aportes de los árbitros anónimos de *Estudios Públicos*; de Cristián Aylwin, Pablo Mayorga y Álvaro López de BancoEstado, y a Jorge Moreno por su ayuda en la recopilación de antecedentes relativos al entorno internacional.

RESUMEN: Las bajas pensiones es un tema de preocupación global y Chile no es la excepción. La experiencia internacional muestra que una forma de mejorar la tasa de reemplazo es mediante el ahorro voluntario (APV), muchas veces con enrolamiento automático y descuelgue voluntario. En este trabajo, por una parte, se hace una descripción del sistema de pensiones chileno y la evolución del APV en los últimos años. Por otra parte, utilizando datos de la Administradora General de Fondos de BancoEstado, se desarrolla un modelo de Cox (riesgos proporcionales) sobre la persistencia de las cotizaciones voluntarias, de manera de identificar los factores que hacen que una persona deje de cotizar. Se encuentra no solo que el APV puede ser masificado en la población, en tanto más de la mitad de los ahorrantes tiene ingresos menores a 600 mil pesos, sino que el descuento automático es el factor más importante para la persistencia del ahorro, teniendo un riesgo 60% menor de dejar de cotizar respecto de quienes lo hacen mes a mes. Este efecto es más importante que los niveles de educación y salario de los ahorrantes, en línea con lo esperado por la economía del comportamiento. Así, se recomienda potenciar el pilar voluntario en Chile vía descuento automático, ya sea vía medios de pago masivos o mediante APV Colectivo con subsidio estatal para el aporte del empleador.

PALABRAS CLAVE: ahorro previsional voluntario, descuento automático, sistema previsional, subsidio estatal, economía conductual

RECIBIDO: septiembre 2019 / ACEPTADO: enero 2020

VOLUNTARY RETIREMENT SAVING IN CHILE: EVIDENCE AND POLICY PROPOSAL FOR ITS DEVELOPMENT

ABSTRACT: Low retirement pensions are an issue of global concern, and Chile is not the exception. The international experience shows that one way to improve the replacement rate is through voluntary savings (APV), often with automatic enrollment and voluntary withdrawal. This paper, on one hand, describes the Chilean pension system and the evolution of APV in recent years. On the other hand, using data from BancoEstado's General Funds Administrator, a Cox model (proportional hazards) over the persistency of the pension contributions is developed in order to identify the factors that cause an individual to stop saving. It is found not only that the APV can be massified in the population, as more than half of the savers in BancoEstado have an income of less than 600 thousand pesos, but also that the automatic discount is the most important factor for savings persistency, with a hazard rate 60% lower than having to save each month. This effect is more important than the effect of education and wages, in line with what is expected by behavioral economics. Thus, it is recommended

to strengthen the voluntary pillar in Chile through automatic discount, either through mass payment means or through Collective Voluntary Pensions Savings with State subsidy for the employer's contribution.

KEYWORDS: voluntary savings, automatic discount, pension system, State subsidy, behavioral economics

RECEIVED: September 2019 / ACCEPTED: January 2020

1. INTRODUCCIÓN

Contar con un sistema previsional que entregue garantías y certidumbre es una de las principales preocupaciones de los chilenos, visión compartida con diversos países en el mundo. El factor central de la preocupación en Chile es el bajo monto de pensión efectiva al momento de la jubilación, cuando la unidad de medida relativa más utilizada para determinar si una pensión es alta o baja es el porcentaje que representa la pensión del último sueldo que percibía la persona cuando trabajaba, conocida como tasa de reemplazo o de sustitución. Según la OCDE, la tasa de reemplazo teórica para Chile es de 40% para los hombres y 34% para las mujeres (OCDE 2017a), siendo la más baja dentro de este grupo de países. Adicionalmente, una serie de factores exógenos al diseño del sistema previsional contribuyen a un deterioro progresivo de las tasas de reemplazo esperadas, tales como el envejecimiento de la población y el menor rendimiento financiero de los ahorros previsionales.

Las mejoras implementadas en la reforma del año 2008 apuntaron principalmente al fortalecimiento y profundización del pilar solidario, pero no hubo cambios en la edad de jubilación y en la tasa de cotización, que se mantuvo en 10% (Superintendencia de Pensiones 2010; Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones 2015). En cuanto a esto último, existe consenso respecto de que cualquier reforma futura debe aumentar la tasa de cotización, pues el 10% actual se compara con el promedio para los países de la OCDE de 18%.¹ Aun si

¹ De acuerdo a la OCDE (2017a), la tasa de cotización bruta en Chile es de 12,3%, que se compara con un promedio de 21% para los países miembros y otros industrializados. La tasa de cotización bruta se compone de la cotización obligatoria de 10% sobre el sueldo imponible, más el pago de la comisión que cobran las AFP (en promedio un 1,0% del salario imponible de cargo del empleado), y el pago del seguro de invalidez y sobrevivencia (cercano a 1,4%).

esto se perfecciona, persistirían problemas en cuanto a la densidad de cotizaciones o falta de cobertura del pilar mandatorio, elementos que afectan principalmente a personas de medianos ingresos que no están cubiertas por el pilar solidario y tampoco realizan aportes voluntarios. Es por ello que la ampliación y desarrollo del pilar de ahorro previsional voluntario, conocido también como tercer pilar, podría entenderse como un importante desafío en materia de política pública, pues permite aumentar la tasa de reemplazo, en particular si se comienza a ahorrar desde el comienzo de la vida laboral y con una alta densidad de cotizaciones.

El ahorro previsional voluntario no es un producto nuevo ni aislado para aumentar las pensiones. Algunos países de la OCDE han puesto especial énfasis en este producto como fuente de fondos para futuras pensiones y, a pesar de que varios de ellos han implementado programas con posterioridad al año 2005, la incidencia del ahorro voluntario en las tasas de reemplazo se considera alto. De acuerdo a estimaciones teóricas de la OCDE (2017a), se observa que el aporte del pilar voluntario a la tasa de reemplazo es importante en 8 de los 34 países. En estos 8 países, el modelo para incentivar el ahorro voluntario se basa en el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC). Este permite mayores márgenes de maniobra en cuanto a su aplicación, pues además de la entrega de diferentes preferencias fiscales, tanto para la empresa como para el empleado, permite que se aplique el enrolamiento automático y sus variantes. Este sistema, también llamado autoinscripción automática, consiste en que los empleadores apuntan a sus trabajadores con una tasa de ahorro voluntario y un aporte del empleador predefinido de manera automática, ya sea al momento del ingreso a la empresa o bien a trabajadores antiguos. A pesar de que siempre se otorga al trabajador la opción de renunciar a dicho plan, lo anterior requiere de una tramitación adicional que se realiza de manera individual.

El enrolamiento automático es una buena herramienta de política desde el punto de vista de la economía del comportamiento desarrollada por Thaler (1980), Kahneman y otros autores (1990, 1991) para el incentivo del ahorro previsional voluntario. Esto se da porque actualmente se sabe que para las personas la pérdida de algo que tienen es peor que el dejar de ganarlo. En otras palabras, y en el contexto del ahorro voluntario, para las personas es más difícil ahorrar un monto fijo mes a

mes, que disminuir su ingreso en el mismo monto, en tanto la disminución del ingreso implica dejar de ganar algo, mientras que el ahorro es visto como una ‘pérdida’ de dicho monto que se está quitando del dinero disponible.

La finalidad de este artículo es entender qué hace que las personas dejen de cotizar en APV en Chile, de manera de entregar una serie de antecedentes y recomendaciones de política pública que ayuden a masificar e incrementar el hábito de ahorro en APV en el país. Para lo anterior, se describe la evolución del APV en Chile, donde en lo más reciente destaca el importante crecimiento tanto en número de cuentas como en montos ahorrados que ha tenido el APV de régimen tributario A, orientado a personas de menores ingresos, donde la Administradora General de Fondos de BancoEstado (AGFBE) ha tenido un rol protagónico. Otro elemento apreciable son los resultados obtenidos de un modelo de persistencia en el ahorro basado en cifras de 20 meses de los ahorrantes de la AGF de BancoEstado, desarrollado con el objetivo de contribuir a la propuesta antes expuesta. Como tercer punto clave se revisa la experiencia internacional de éxito en este tipo de ahorro, terminando con el análisis de estudios anteriores que traten los determinantes de esta categoría de ahorro en el país.

En Chile, en el período 2016-2018, según datos de la Superintendencia de Pensiones, los fondos acumulados en APV (incluyendo ambos regímenes tributarios, depósitos convenidos y APV Colectivo) mostraron un crecimiento promedio anual equivalente a 5,4%,² deflactado por rentabilidad. Entre ellos destaca el alza del APV de régimen tributario A, asociado a personas de ingresos medianos a bajos, con una expansión anual de 29% en el mismo período, llegando a representar casi el 60% del número de cuentas en 2018. Se observa que el principal crecimiento proviene de las cuentas de APV de régimen A, orientado a personas de menores ingresos, pasando de 745.760 cuentas a 1.258.362, entre 2015 y 2018; la mitad de ese crecimiento está concentrado en la AGFBE.

El segundo antecedente mencionado son los resultados obtenidos de un modelo de persistencia en el ahorro basado en cifras de 20 meses de los ahorrantes de la AGFBE, desarrollado con el objetivo de

² Rentabilidad ponderada de los fondos de pensiones administrados por las AFP.

contribuir a la propuesta antes expuesta. El modelo apunta a identificar antecedentes relativos a la densidad del ahorro previsional voluntario en el segmento de ingresos medios y bajos, factores que hacen que una persona deje de ahorrar a lo largo del tiempo. Se utilizan datos de una cohorte compuesta por cerca de 6.000 ahorrantes de la AGF de BancoEstado, que comenzaron con su plan de ahorro en agosto de 2017.

Entre los principales resultados del modelo de duración destaca que personas que mantienen el ahorro a través de un descuento mensual automático (ya sea directamente de su salario o a través de algún medio de pago) tienen un riesgo de fallo un 60% menor que las personas que hacen el ahorro manualmente mes a mes, siendo esta variable la que tiene el efecto más importante. En otras palabras, las personas que tienen un descuento automático persisten significativamente más que las que no lo tienen, lo que es especialmente importante considerando que la mitad de los ahorrantes tiene ingresos menores a 600 mil pesos chilenos mensuales.

Los principales hallazgos de este artículo son, en primer lugar, que el APV es un producto que puede ser masivo en Chile dada la concentración de cotizantes en el régimen tributario A con ingresos menores a 600 mil pesos en la AGF de BancoEstado. En segundo lugar, para una mayor persistencia de las cotizaciones en el tiempo, el ahorro realizado mediante descuento automático es más importante que el nivel de ingreso mensual del ahorrante, lo que va en línea con la economía del comportamiento, en tanto la persona no decide ahorrar todos los meses, sino que este pago se hace sin que la persona lo vea como parte de su ingreso. Así, la propuesta de política pública es incorporar el enrolamiento automático con alguna medida de descuelgue voluntario y, dado que el régimen tributario A tiene un alto número de cotizantes con un perfil de ingresos medios y bajos, se recomienda la eliminación de los beneficios tributarios del régimen APV-B, traspasando los fondos al régimen tributario A. Esto implicaría un mayor impacto, sin necesariamente involucrar una mayor carga financiera para el Estado.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: la segunda sección describe los mecanismos que han utilizado países de la OCDE para fortalecer su pilar previsional voluntario. La tercera sección trata la evolución del APV en Chile, sus distintos instrumentos, el incremento en la tasa de cotización que significa la presencia del APV —denomi-

nada tasa de cotización efectiva—, para terminar con la revisión de la literatura de sus determinantes. La cuarta sección describe el modelo de persistencia y sus resultados. Por último, la sección número cinco presenta las conclusiones, con una discusión y algunas recomendaciones de política que se deducen del estudio.

2. ¿QUÉ PODEMOS APRENDER DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL?

Incidencia del pilar voluntario en la tasa de reemplazo

En la publicación anual de la OCDE, *Pensions at a Glance* (2017a), se menciona el aporte del pilar voluntario a la tasa de reemplazo³ en 8 de los 34 países miembros. Estos 8 países, listados en la Tabla 1, son Alemania, Bélgica, Canadá, EEUU, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda y Reino Unido, mientras Chile, que fue incluido en la tabla únicamente a modo de referencia, aparece sin aporte del pilar voluntario. De acuerdo a antecedentes tomados de la misma publicación, los países señalados muestran un pilar obligatorio relativamente débil que se refleja en una tasa de reemplazo bruta atribuible a dicho pilar que fluctúa entre el 22,1% de la remuneración en Reino Unido y el 46,7% en Bélgica, cifras que se comparan con un promedio OCDE de 52,9%. La recaudación de dicho pilar obligatorio es a través del sistema público, a excepción de Chile y Nueva Zelanda. En todos los casos se aseguran pensiones mínimas, básicas o asistenciales con diferentes criterios entre países.

En la Tabla 1 se observa que si bien Chile muestra ingresos que son aproximadamente la mitad de los otros países, la tasa de reemplazo de la cuenta obligatoria está en niveles similares. Esto destaca la relevancia del ahorro voluntario (que puede explicarse en parte por los niveles de salario), donde la tasa de reemplazo se incrementa de manera importante gracias a este ahorro, llegando a un aporte máximo de 30 puntos porcentuales de un total de 52,2% de la renta

³ Este cálculo se basa en un trabajador de jornada completa que gana el equivalente al salario promedio de cada país y comienza a trabajar a los 20 años de manera ininterrumpida hasta la edad legal de jubilación de cada país. Adicionalmente se toman en cuenta otras particularidades del sistema de pensiones de cada país, tales como la tasa de cotización, y se usan supuestos económicos uniformes que incluyen una inflación de 2% anual, aumento de salarios anual de 1,25% y rentabilidad de los fondos de pensiones de 3%.

en Reino Unido. De este modo, considerando los niveles de renta promedio de dichos países, la pensión mensual promedio teórica calculada por la OCDE fluctúa entre US\$3.316/mes en Irlanda y US\$2.046/mes en Nueva Zelanda, que de no existir el pilar voluntario sería de US\$1.568/mes y US\$1.392/mes, respectivamente. Por su parte, en Reino Unido, donde destaca el elevado aporte del ahorro voluntario, la pensión así calculada aumenta desde US\$968 hasta US\$2.281/mes.

Tabla 1. PAÍSES OCDE CON CONTRIBUCIÓN VOLUNTARIA

Tasa de reemplazo bruta según contribuciones obligatorias y voluntarias
Porcentaje de la remuneración

	Salario bruto promedio (PPP)	Obligatorio	Voluntario	Total	Voluntario/Total
Alemania	66.521	38,2	12,7	50,9	25%
Bélgica	61.877	46,7	14,2	60,8	23%
Canadá	43.022	41,0	34,2	75,2	45%
Chile	23.883	33,5	0,0	33,5	0%
EEUU	54.951	38,3	33,0	71,3	46%
Irlanda	58.292	34,1	38,0	72,1	53%
Japón	51.184	34,6	23,1	57,7	40%
Nueva Zelanda	40.828	40,0	18,8	58,8	32%
Reino Unido	56.169	22,1	30,0	52,2	58%

Fuente: OECD 2017a y 2019.

De ellos destaca especialmente la rápida penetración que ha tenido el sistema en países como Gran Bretaña y Nueva Zelanda. En el primero, el porcentaje de trabajadores que participa en un plan de pensiones voluntario pasó desde 47% en 2012 hasta 64% en 2015. En Nueva Zelanda, el cambio fue aún más grande, con una subida desde el 17% de la fuerza de trabajo en 2007 hasta 71% en 2013.

Se observa que la incidencia del pilar voluntario en la tasa de reemplazo es importante en algunos países como Canadá, Irlanda, Reino Unido y EEUU. En términos del porcentaje de la fuerza laboral que se

encuentra realizando un aporte voluntario, destacan los casos de Nueva Zelanda (82%), Alemania (70%), Bélgica (60%) y Canadá (50%).

Políticas implementadas

Cada uno de los países ha empleado diferentes fórmulas para incentivar el ahorro voluntario, según se muestra en la Tabla 2, aunque todos los modelos se basan en el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), que consiste en aportes realizados por el trabajador y su empleador (Jackson 2017). Este sistema ha permitido que se aplique el enrolamiento automático y sus variantes, además de facilitar la entrega de diferentes preferencias fiscales, tanto para la empresa como para el empleado. El enrolamiento automático —también llamado autoinscripción automática— consiste en que los empleadores apuntan a sus trabajadores con un ahorro voluntario y un aporte del empleador predefinido de manera automática, ya sea al momento del ingreso a la empresa o bien a trabajadores antiguos. A pesar de que siempre se otorga al trabajador la opción de renunciar a dicho plan, esto requiere de una tramitación adicional que se realiza de manera individual (Jackson 2017).

En Estados Unidos, en 2006 se introdujo el enrolamiento automático a una fracción de los antiguos programas 401k, planes de jubilación que ofrecía el empleador (Jackson 2017). De acuerdo a diversas estimaciones (Butrica et al. 2015; Beshears et al. 2009), este mecanismo ha permitido aumentar la participación en los planes de ahorro voluntario, especialmente en empleados recién contratados y en los grupos más vulnerables (jóvenes y personas de salarios bajos). En Nueva Zelanda, en 2007 se lanzó el programa Kiwisaver, con enrolamiento automático obligatorio para nuevas contrataciones, lo que permitió aumentar la proporción de ahorrantes desde el 17% de la fuerza laboral en 2007 hasta 81% en diez años (OCDE 2017c; Butrica et al. 2015). Un sistema similar se implementó en Reino Unido a partir de 2012 (OCDE 2017b), comenzando con empresas más grandes y extendiéndose gradualmente a otras más pequeñas, logrando incrementar la proporción de ahorrantes en casi 20 puntos porcentuales. En 2017, Turquía implementó un enrolamiento automático obligatorio para todos los trabajadores dependientes menores de 45 años (European Social Policy Network 2017). Si bien en la actualidad hay un 66% del total de empleados menores de 45 años ahorrando, resulta prematuro realizar una evaluación de esta política.

Tabla 2. POLÍTICAS COMPARADAS PARA INCENTIVAR EL AHORRO VOLUNTARIO

	Alemania	Bélgica	Canadá	EEUU	Irlanda	Japón	Nueva Zelanda	Reino Unido
Ahorro Voluntario Colectivo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Preferencias fiscales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contribuciones equivalentes	✓			✓	✓		✓	✓
Inscripción automática			✓	✓	✓		✓	✓
Barrido automático				✓				✓
Escalada automática				✓				
Inscripción automática trabajador independiente			✓				✓	
Flexibilidad en retiros anticipados	✓		✓	✓			✓	✓
Porcentaje de población económicamente activa con ahorro voluntario	70,4	59,6	51,5	60,1	46,7	50,8	81,6	64,0

Fuente: elaboración propia a base de OCDE (2017a) y Jackson (2017).

Para maximizar la participación, EEUU y Reino Unido han implementado un barrido automático a aquellos trabajadores que deciden optar por no participar en los planes de pensiones, los que son reinscritos a intervalos regulares (Jackson 2017). Otro mecanismo es la escalada automática o autoescalada, que también se ha usado por algunas empresas en EEUU. Esta consiste en ir aumentando de manera automática la tasa de ahorro, pudiendo coincidir con alzas salariales. En Alemania (Jackson 2017), el gobierno complementa los ahorros de los participantes del sistema de pensiones Riester a través de subsidios fijos equivalentes, lo que se denomina contribución equivalente.

Para incentivar el ahorro, en Nueva Zelanda y Canadá se permite el retiro de parte de los ahorros previo a la jubilación, aunque condicionado al uso de los fondos (Jackson 2017). En el primer caso, los participantes pueden retirar fondos sin una multa ya sea en caso de una enfermedad grave, fines educativos justificados o para comprar una primera vivienda. En Canadá se permite un retiro sin multa de hasta cerca de US\$15.000 para financiar la compra de una primera vivienda o para autofinanciar la educación universitaria, aunque quienes deseen mante-

ner la preferencia fiscal deben restituir los fondos en un plazo máximo de 15 años.

En atención a las dificultades que enfrentan algunos países en vías de desarrollo para implementar dichos sistemas a causa de la alta informalidad, se proponen soluciones tecnológicas que permiten fomentar el ahorro voluntario. En México, donde cerca del 60% de la fuerza laboral trabaja de manera informal, se implementó un convenio entre el regulador de pensiones y las tiendas minoristas (7-Eleven y Telecomm), permitiendo que las personas destinen un porcentaje de sus compras o recargas de celulares al ahorro voluntario.

3. EL SISTEMA DE APV EN CHILE

El sistema en Chile es uno del tipo contributivo de capitalización individual con contribución definida, basado en tres pilares fundamentales: pilar solidario, pilar contributivo u obligatorio y pilar contributivo voluntario (Superintendencia de Pensiones 2010; Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones 2015). En Chile, el sistema está basado fuertemente en el pilar contributivo obligatorio, donde el trabajador aporta el 10% de su renta mensual a una cuenta individual, mientras que el pilar solidario funciona como complemento a las pensiones más bajas.

Si bien el pilar voluntario estaba considerado desde la implementación original del sistema por la vía de beneficios tributarios al ahorro, su rol se profundiza en 2002, cuando además de aumentar el límite permitido de ahorro exento de impuestos, se autoriza que sea administrado tanto por las AFP como por otras instituciones financieras, tales como AGF, compañías de seguros (CS) y bancos, entre otras. Posteriormente, con la reforma de 2008 se otorgan beneficios fiscales al ahorro con el objetivo de incentivar a personas de ingresos medios a bajos, que no se benefician de los incentivos tributarios por no pagar o no estar en los tramos de tasas marginales de impuestos más bajas.⁴

⁴ La tenencia de APV no se considera para determinar los posibles aportes del pilar solidario, con el objetivo de que la posibilidad de obtener aportes solidarios —ya sea como pensión básica solidaria o aporte previsional solidario— no desincentive el ahorro previsional voluntario. De hecho, la fracción de la pensión que proviene del APV se agrega a los aportes solidarios o a la pensión proveniente del ahorro previsional obligatorio según sea el caso.

Determinantes del ahorro previsional voluntario en Chile: revisión de literatura

La decisión de ahorrar voluntariamente en un APV tiene dos partes. Por un lado, la decisión de abrir una cuenta de APV y, luego de esto, la segunda parte, decidir ahorrar continuamente. Así, entender cuáles son los determinantes que motivan a una persona a abrir una cuenta de APV es de especial importancia desde un punto de vista de políticas públicas, en tanto permite identificar los factores que pueden ser influidos para incentivar el ahorro. Teniendo claridad de estos aspectos, se resuelve la primera parte del puzle.

Existe amplia literatura acerca de los determinantes del ahorro, especialmente centrada en el efecto de la educación financiera. Los resultados parecieran no ser concluyentes, pudiendo tener un efecto positivo condicional a otras variables (Bucher-Koenen y Lussardi 2011; Behrman et al. 2012; Landerretche y Martínez 2013), pero también desde una perspectiva de la economía del comportamiento existe evidencia de que el conocimiento de los mercados financieros se ve reducido por sesgos psicológicos (García 2013).⁵

La mayoría de los estudios econométricos referentes al APV en Chile se basan en cifras de la Encuesta de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social o de la Encuesta Financiera de Hogares del Banco Central de Chile y en cifras de la Superintendencia de Pensiones (Bravo et al. 2008; Pizarro 2008; Correa 2011). Dada la disponibilidad de datos, todos esos estudios trabajan con modelos de uno o más cortes transversales. Los principales resultados referidos específicamente al APV dan cuenta de la importancia del ingreso, la educación, el conocimiento financiero, así como del sistema previsional y la aversión al riesgo. Asimismo, uno de los estudios que incluye el efecto de los incentivos tributarios, concluye que este no es relevante para los sectores de ingresos más bajos y que no compensa la pérdida de liquidez en los potenciales ahorrantes de altos ingresos. Si bien la relevancia que tiene el ingreso como determinante del APV deja ver la dificultad que tienen las personas de bajos ingresos para ahorrar, la evidencia de BancoEstado muestra que no es prohibitivo.

⁵ García (2013) hace una revisión de la literatura que existe en torno a las decisiones financieras dentro de las finanzas y la educación financiera desde la perspectiva del comportamiento.

En otro plano, diversos autores en Chile han realizado experimentos específicos, que validan la importancia de los productos de ahorro, la atención personalizada y la educación financiera.

Sobre la base de información proveniente de la Encuesta de Presupuestos Familiares a partir de dos cortes transversales (1988 y 1996-1997), Gallego y Butelmann (2001) concluyen que el ingreso y la educación son determinantes importantes de las tasas de ahorro voluntario de los hogares.

En la misma línea, pero referido específicamente al APV, Bravo et al. (2008) estiman la probabilidad conjunta de que una persona realice APV, conozca este tipo de ahorro y esté afiliado al sistema de pensiones. Para esto emplean datos de la Encuesta de Protección Social de 2006, aplicando un modelo de probabilidad con doble sesgo de selección. Los principales resultados muestran que el nivel de ingreso, la edad y la tenencia de seguro de vida, utilizado como un indicador de aversión al riesgo, son variables determinantes a la hora de realizar APV. Así, concluyen que el APV no es un mecanismo de ahorro lo suficientemente atractivo para las personas de ingresos bajos y medios.

Basado también en la EPS del año 2006, Pizarro (2008) encuentra que el ingreso y la aversión al riesgo no son determinantes claros de distintas formas de APV, pero sí lo son los años de escolaridad, la edad, el grado de conocimiento financiero y el tipo de trabajo que desempeñe el individuo.

Con cifras provenientes de la Superintendencia de Pensiones y de la Encuesta Financiera de Hogares, Correa (2011) utiliza un modelo *logit* para estimar la probabilidad de participación en el APV según características individuales tales como ingreso, riqueza, tramo de impuesto de segunda categoría, educación y otros. Los resultados obtenidos dan cuenta de la importancia del ingreso, la riqueza del hogar y el conocimiento del sistema previsional. Por su parte, el incentivo tributario no habría sido relevante en los tramos de ingresos más bajos y en los más altos no habría logrado compensar la pérdida de liquidez.

En relación a estudios basados en diseños experimentales, Kast y Pomeranz (2013), trabajando con datos del Fondo Esperanza y la división de Créditos de Consumo de un banco local de gran tamaño, encontraron que cuando se dispone de los instrumentos adecuados para ello, aumenta la posibilidad de ahorrar, reduciendo así la propensión a tomar

crédito y, consecuentemente, la probabilidad de incurrir en sobreendeudamiento, lo que sugiere una relación de sustitución entre el ahorro y el crédito.

Otro experimento empírico ilustrativo es el de Fuentes y otros (2016), mediante el cual muestran la importancia de que los potenciales ahorrantes en APV reciban información personalizada en cuanto a su pensión proyectada y el efecto que tendría el ahorro voluntario. Para esto, tomaron una muestra de 2.604 personas, la que se dividió en un grupo de tratamiento y en otro de control. A ambos grupos se les solicitaron datos administrativos tales como edad, género, saldo obligatorio y voluntario, situación laboral en cuanto a imposiciones y gestión de fondos, para lo cual se instaló un módulo de la Superintendencia de Pensiones a fin de acceder a la información de pensiones. Además se registró su situación laboral y de ingresos, y se preguntó respecto de las pensiones esperadas y un breve test de conocimiento financiero. Posteriormente se diferenció entre ambos grupos, entregando al primero información personalizada en cuanto a las pensiones esperadas en distintos escenarios, mientras que al grupo de control solo se le dio información general en cuanto a pensiones y la importancia de ahorrar en APV. El experimento termina con una encuesta telefónica a ambos grupos realizada 12 meses después, mediante la cual se averigua sobre la comprensión del sistema de pensiones, la confianza en el sistema y la decisión de ahorro, siendo lo último particularmente relevante pues permite verificar que el ahorro no se haya canalizado por un instrumento distinto de APV. Los resultados indican que el ahorro voluntario del grupo de tratamiento aumenta de 10% a 15% respecto del realizado por el grupo de control.

Con todo esto se puede entender de mejor manera qué factores pueden ser intervenidos por políticas públicas que incentiven el ahorro voluntario. Así, si bien un resultado común es que el ingreso o riqueza aumentan la probabilidad de tomar un APV, la evidencia y experiencia de BancoEstado muestran que este no es un factor prohibitivo, es decir, las personas de ingresos medios o bajos también deben ser incentivadas a ahorrar, aunque presenten una menor propensión a hacerlo. Por otra parte, los resultados también muestran que la edad y la aversión al riesgo son factores que determinan la decisión de ahorrar, pero estas no pueden ser abordadas por políticas públicas. El factor que, aunque pare-

ciera tener un efecto limitado, pero sí puede ser efectivamente tomado por las políticas públicas, es la educación financiera y el entendimiento del sistema, por lo que ahí debiesen ponerse los esfuerzos de los hacedores de política.

Todo esto es únicamente la primera parte. Si el ahorro no es constante en el tiempo, este no tendrá el efecto esperado, por lo que es necesario estudiar qué factores afectan la persistencia del ahorro.

Instrumentos de ahorro

Los principales instrumentos de ahorro se describen a continuación:⁶

- *APV régimen tributario B (APV-B)* fue creado en 2002 y se asocia a un beneficio tributario consistente en la rebaja de la base imponible, con un tope de UF 600 por año.⁷ Su principal ventaja frente al ahorro no previsional es el incentivo tributario creciente con el nivel de renta, en tanto su principal desventaja es su iliquidez, ya que si el ahorrante hace retiros previos a la jubilación, debe pagar, además del impuesto a la renta correspondiente, una sobretasa que varía entre un 3% y un 7% adicional.
- *APV de régimen tributario A* surge con la reforma de 2008 con la intención de fomentar el ahorro de las personas que no están afectas al impuesto a la renta o que tributan en los tramos más bajos. Consiste en una bonificación estatal equivalente al 15% del monto ahorrado total, con un tope de UTM 6 por año,⁸ que se pierde en caso de retirar los fondos antes de la jubilación.
- *El APV colectivo* consiste en que los aportes voluntarios realizados por los trabajadores son complementados con aportes de sus empleadores. Para los trabajadores, el tratamiento tributario y de liquidez es similar al del APV, mientras que los empleadores no reciben ningún beneficio tributario adicional, pues computan su aporte como gasto.

⁶ Una estimación del costo fiscal actual de estos planes con incentivo tributario y fiscal puede ser solicitada a los autores.

⁷ Equivale a cerca de \$16 millones por año (US\$23.800) (UF del 30 de junio de 2019: \$27.903,3).

⁸ La unidad tributaria mensual (UTM) es una unidad de cuenta que sirve como medida o punto de referencia tributaria, UTM 6 equivalen a cerca de US\$420 (UTM de julio de 2019: \$49.033).

- *Los depósitos convenidos* son contribuciones que, sin formar parte del salario corriente, los trabajadores pueden convenir con sus empleadores. Estos se destinan a una cuenta que no está afectada al impuesto a la renta, hasta un límite máximo de ahorro de UF 900 por año.⁹ Estos depósitos no pueden ser retirados antes de la jubilación.

Evolución del APV en Chile

De acuerdo a cifras de la Comisión para el Mercado Financiero y de la Superintendencia de Pensiones, a diciembre de 2018 se registraban 1.362.000 ahorrantes en APV, definidos como aquellos que tienen una o más cuentas con saldo positivo en las instituciones autorizadas, las que pueden estar incorporando flujos de ahorros nuevos o bien solamente captando los cambios en rentabilidad neta de comisiones. En términos de depositantes activos, la misma fuente reporta un número de 568 mil en el último trimestre de 2018, lo que resulta en una densidad de cotizaciones de 42% en dicho año.

Los fondos acumulados en el pilar voluntario alcanzaban a diciembre de 2018 los \$7.199 miles de millones (aproximadamente US\$10 mil millones), equivalentes al 3,8% del PIB.

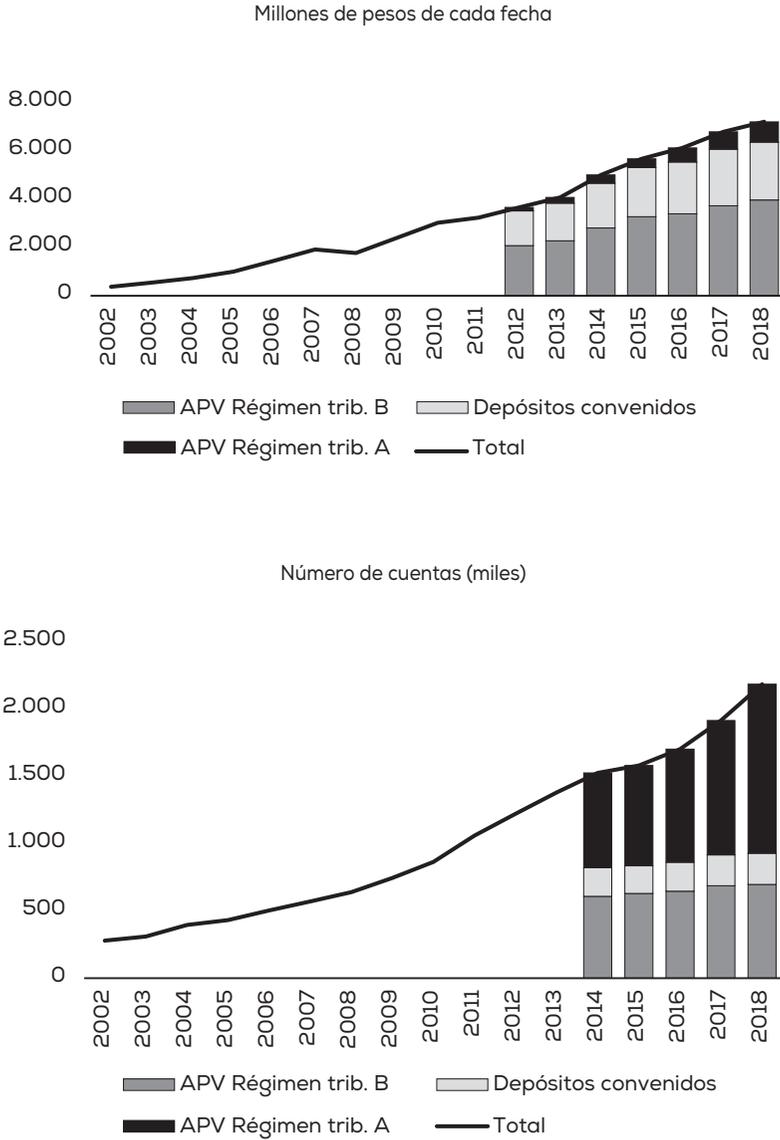
La participación del APV de régimen tributario A es relativamente baja en términos de montos, con \$840 mil millones (US\$1,2 mil millones) al cierre de 2018, pero alta en número de cuentas (1,2 millones). Por su parte, el APV de régimen tributario B muestra un saldo más alto de \$3.968 mil millones (US\$6 mil millones) del que participan solo 700 mil cuentas. La diferencia corresponde a depósitos convenidos por \$2.390 mil millones (US\$3 mil millones) con 230 mil cuentas y APVC con un saldo muy bajo de \$2.899 millones (US\$4 millones) y 1.375 cuentas. Así, los beneficios de política pública que vayan al régimen tributario A afectarán a un mayor número de personas y estarán enfocados principalmente en las de menores ingresos. Estos antecedentes se ilustran en el Gráfico 1.

En el período 2016-2018, los fondos acumulados mostraron un crecimiento promedio anual deflactado por rentabilidad de 5,4%.¹⁰ Del desglose por instrumento de ahorro destaca el mayor crecimiento del

⁹ Aproximadamente \$25 millones (US\$35.700) (UF del 30 de junio de 2019: \$27.903,3).

¹⁰ Rentabilidad ponderada de todos los fondos de pensiones administrados por las AFP.

Gráfico 1. EVOLUCIÓN DEL APV (NÚMERO Y MONTO SEGÚN INSTRUMENTOS)



Fuente: elaboración propia a base de Comisión para el Mercado Financiero.

APV de régimen tributario A, en relación a los otros instrumentos de ahorro previsional voluntario. De hecho, el APV de régimen A ha mostrado en los últimos tres años una expansión de real anual¹¹ de 29%, lo que se compara con un crecimiento equivalente de 3,7% en el APV de régimen B, y de 2,7% de los depósitos convenidos. En tanto, el número de cuentas de los respectivos productos muestran un crecimiento anual promedio de 19,1%, 3,4% y 4,0%, en el mismo período de tres años.

Este fuerte incremento en el número de cuentas del régimen tributario A, podría ser explicado principalmente por estrategias de venta de cada administradora; en tanto, no se han observado fuertes cambios en los salarios o en la educación (tanto formal como financiera) durante los años analizados. Así, como muestran Berstein y Ruiz (2005), en contextos de bajo conocimiento financiero, eran los agentes de venta de las AFP los que explicaban en mayor parte la competencia entre las administradoras, lo que puede ser extrapolable al caso del ahorro voluntario. A esto se puede sumar que, como el régimen tributario A beneficia únicamente los que pueden ser considerados montos bajos de ahorro, por una parte entrarían las personas que tengan baja capacidad de ahorro y, por otra, también entrarían las personas con alta capacidad de ahorro que maximicen el beneficio al distribuir el ahorro en ambos regímenes tributarios.

Separado por un agente administrador de dichos fondos, destaca el crecimiento que han experimentado las cuentas gestionadas por AGF, que pasaron desde 200 mil al cierre de 2015 hasta 518 mil en diciembre de 2018, superando con creces la expansión de otros agentes administradores tales como AFP. Lo anterior se explica por el fuerte crecimiento de las cuentas de APV de régimen tributario A, administradas por AGF, las que se más que quintuplicaron en el período en cuestión. El detalle de la evolución del número de cuentas por agente y la variación en número de cuentas, se muestran en las tablas 3a y 3b.

El destacado crecimiento de los fondos en AGF acogidos al régimen tributario A está explicado casi exclusivamente por el fuerte crecimiento de cuentas en la administradora filial de BancoEstado, que son en su gran mayoría asociadas al régimen tributario A, pues se trata de personas de estratos de ingresos medios a bajos. De hecho, el número

¹¹ Deflactado por rentabilidad ponderada de fondos de pensiones.

Tabla 3a. NÚMERO DE CUENTAS POR INSTRUMENTO DE AHORRO Y ADMINISTRADORA

		2015	2016	2017	2018
Fondos Mutuos (AGF)	APV régimen tributario A	51.634	94.554	193.668	381.735
	APV régimen tributario B	117.839	98.661	101.738	99.595
	Depósitos convenidos	31.423	32.642	35.956	36.826
	Total AGF	200.896	225.857	331.362	518.156
AFP	APV régimen tributario A	531.390	583.540	645.763	718.013
	APV régimen tributario B	422.385	450.981	498.845	512.220
	Depósitos convenidos	131.169	139.898	151.780	153.308
	Total AFP	1.084.944	1.174.419	1.296.388	1.383.541
Otros agentes	APV régimen tributario A	162.736	164.575	161.000	158.614
	APV régimen tributario B	91.662	97.392	87.193	87.048
	Depósitos convenidos	42.394	42.812	42.329	40.552
	Total otros	296.792	304.779	290.522	286.214
TOTAL	APV régimen tributario A	745.760	842.669	1.000.431	1.258.362
	APV régimen tributario B	631.886	647.034	687.776	698.863
	Depósitos convenidos	204.986	215.352	230.065	230.686
	TOTAL	1.582.632	1.705.055	1.918.272	2.187.911

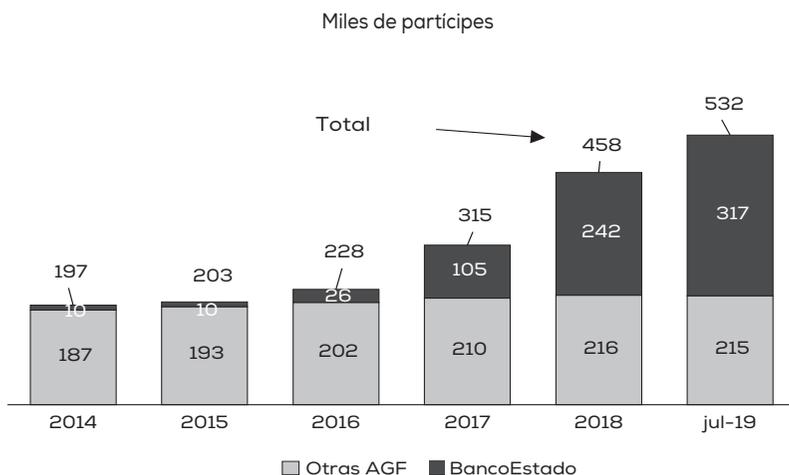
Fuente: elaboración propia a base de Comisión para el Mercado Financiero.

Tabla 3b. VARIACIÓN EN NÚMERO DE CUENTAS POR INSTRUMENTO DE AHORRO Y ADMINISTRADORA

		2015	2016	2017	2018
Fondos Mutuos (AGF)	APV régimen tributario A		83,1%	104,8%	97,1%
	APV régimen tributario B		-16,3%	3,1%	-2,1%
	Depósitos convenidos		3,9%	10,2%	2,4%
	Total AGF		12,4%	46,7%	56,4%
AFP	APV régimen tributario A		9,8%	10,7%	11,2%
	APV régimen tributario B		6,8%	10,6%	2,7%
	Depósitos convenidos		6,7%	8,5%	1,0%
	Total AFP		8,2%	10,4%	6,7%
Otros agentes	APV régimen tributario A		1,1%	-2,2%	-1,5%
	APV régimen tributario B		6,3%	-10,5%	-0,2%
	Depósitos convenidos		1,0%	-1,1%	-4,2%
	Total otros		2,7%	-4,7%	-1,5%
TOTAL	APV régimen tributario A		13,0%	18,7%	25,8%
	APV régimen tributario B		2,4%	6,3%	1,6%
	Depósitos convenidos		5,1%	6,8%	0,3%
	TOTAL		7,7%	12,5%	14,1%

Fuente: elaboración propia a base de Comisión para el Mercado Financiero.

Gráfico 2. APV EN FONDOS MUTUOS



Fuente: Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos.

de partícipes en la AGF de BancoEstado subió desde 9 mil en 2015 hasta 240 mil en diciembre de 2018, y a julio de 2019 ya alcanzaba los 317 mil partícipes (279 mil en marzo).

La evolución en el número de partícipes de ambos regímenes tributarios en AGF se muestra en el Gráfico 2.

La tasa de cotización efectiva

Se entiende por tasa de cotización efectiva aquella que incluye tanto la tasa obligatoria —actualmente del 10% del salario imponible— como la tasa implícita derivada del ahorro previsional voluntario. Esta última corresponde al cociente entre los depósitos netos unitarios en APV y el salario imponible de los cotizantes en cada momento del tiempo, de acuerdo a la siguiente fórmula.

(1) Tasa de cotización efectiva = Tasa de cotización obligatoria + tasa de cotización voluntaria

(2) Tasa de cotización voluntaria = $(\text{Depósitos} - \text{retiros de APV}) / \text{N}^\circ \text{ de ahorrantes de APV}$

Renta imponible promedio de cotizantes de APV

La fórmula indicada en (2) se refiere a la tasa de cotización voluntaria (TCV) que incluye solo a aquellos que cotizan en ahorro voluntario. Una definición más amplia se alcanza considerando el universo de cotizantes:

$$(3) \text{ TCV ampliada} = (\text{Depósitos} - \text{retiros de APV}) / \text{Número de cotizantes totales} \\ \text{Renta imponible promedio de cotizantes totales}$$

Estimaciones para el sistema, excluyendo depósitos convenidos, resultan en una tasa de cotización voluntaria de 1,8% al utilizar la fórmula indicada en (2) y de 0,6% si se aplica la definición más amplia indicada en (3). De este modo, la tasa de cotización efectiva resulta en 11,8% para los cotizantes en APV y de 10,6% para el universo ampliado de cotizantes en AFP.

Tabla 4. TASA DE COTIZACIÓN EFECTIVA

Metodología	Tasa de cotización obligatoria (a)	Tasa de cotización voluntaria (b)	Tasa de cotización efectiva clientes ahorro voluntario (a)+(b)	Tasa de cotización efectiva de cotizantes en el sistema (*)	Fuente
Depósitos netos unitarios se calculan con número de cuentas. Se considera renta imponible promedio		1,8%	1,8%	10,6%	Estimaciones propias a base de cifras Superintendencia de Pensiones
Depósitos netos unitarios se calculan con número de cotizantes. Se considera renta imponible de cotizantes	10%	2,5%	2,5%	10,8%	BBVA Research (2016)
Depósitos netos unitarios se calculan con número de cotizantes. Se considera renta imponible de cotizantes		2,5%	2,5%	10,8%	Estimaciones propias a base de clientes AGFBE

Nota: (*) Corresponde al promedio ponderado de las tasas de cotización obligatoria y voluntaria, entre el total de cotizantes, 5.844.975, y el total de cuentas de APV del sistema 1.882.213.

Fuente: elaboración propia a base de Comisión Mercado Financiero.

En la aplicación de la fórmula (2) se utilizó la renta imponible promedio del sistema de \$777 mil (US\$1.120) y el número de cuentas de APV como una aproximación del número de cotizantes. Esto último podría estar subestimando el resultado, pues es sabido que un trabajador puede tener más de una cuenta de APV, las que a su vez pueden estar activas o no en términos de cotizaciones.

La cifra de tasa de cotización previsional voluntaria obtenida por AGF de BancoEstado y por AFP Provida, ambas de 2,5%, se asociarían a resultados más representativos de personas de ingresos medios, ya que tienen cotizantes con renta imponible por debajo del promedio general, de \$639 mil para AFP Provida y \$637 mil en el caso de AGFBE (es decir, cerca de US\$920).

Por su parte, la tasa de cotización efectiva de AGFBE muestra una alta heterogeneidad según cuál sea el nivel de renta de los cotizantes (ver Tabla 5). Aquellos de menores ingresos tienen una tasa efectiva más elevada, que desciende en la medida en que aumenta el ingreso imponible. De hecho, la tasa de cotización efectiva es de 15,8% para los clientes con renta imponible menor a \$250 mil (US\$360); de 12,6% para los del tramo de renta imponible de entre M\$250 mil y \$500 mil (US\$360 a US\$720) y de 11,3% para los cotizantes con renta imponible superior a M\$1.000 (más de US\$1.440).

Tabla 5. TASA DE COTIZACIÓN EFECTIVA POR TRAMO DE RENTA. CLIENTES AGF DE BANCOESTADO

Renta imponible	Tasa APV	Tasa obligatoria	Tasa efectiva
Renta menor a \$250.000	5,8%		15,8%
Renta entre \$250.000 - \$500.000	2,6%		12,6%
Renta entre \$500.000 - \$750.000	1,9%	10,0%	11,9%
Renta entre \$750.000 - \$1.000.000	1,5%		11,5%
Renta mayor a \$1.000.000	1,3%		11,3%
Promedio	2,5%	10,0%	12,5%

Fuente: estimaciones propias a base de clientes de AGF de BancoEstado.

4. EL MODELO DE PERSISTENCIA EN EL AHORRO

En esta sección se presenta el modelo que permite indagar en los factores que influyen en la persistencia del ahorro, entendida como el tiempo en número de meses que una persona se mantiene cotizando en APV, con el objetivo de identificar algunos elementos que pudieran ser clave en la continuidad en las cotizaciones con las consiguientes recomendaciones de política pública. Esto, debido a que la persistencia en el ahorro es clave a la hora de incidir positivamente en la tasa de reemplazo. La literatura relacionada con el APV, expuesta en la sección 3, se refiere a aspectos que influyen en la decisión de tenencia de ahorro, sin hacer referencia directamente a la influencia en la persistencia de este.

Existe poca literatura que estudie la persistencia del ahorro a nivel micro mediante un modelo de riesgos proporcionales o de duración. Smith (2006), utilizando un modelo de riesgos proporcionales, estudia los factores que influyen en la persistencia para el Reino Unido, encontrando que cambios en el ingreso y necesidades de consumo influyen en la probabilidad de fallo.

La base de datos

Los datos empleados en el modelo provienen de bases de clientes con ahorro en la AGF de BancoEstado. Se utiliza la cohorte de los partícipes que entraron en julio de 2017 debido a que es la con mayor historia, lo que permite estudiar mejor la duración de los fenómenos. Esta cohorte cuenta con 6.862 partícipes, dando un total de 44.362 observaciones.

La mayoría de los ahorrantes en la AGF de BancoEstado pertenece al segmento de ingresos medios y bajos, son mujeres y no tienen estudios superiores. De hecho, a marzo de 2019, el 37% de los ahorrantes tiene ingresos mensuales inferiores a \$300 mil y el 30% se ubica en el tramo de ingresos de entre \$300 y \$600 mil. Asimismo, el 51% de los clientes son mujeres, porcentaje que resulta elevado al compararlo con la participación de la mujer en la fuerza laboral. Desglosado por edad, el 48% de los ahorrantes se encuentra en el tramo entre 19 y 40 años. En relación a la modalidad de ahorro, se aprecia que el 90% de los ahorrantes está suscrito a un pago automático del APV, en la mayoría de los casos a través de un descuento mensual en la CuentaRut u otras cuentas de manejo de efectivo en una fecha determinada del mes.

Como se menciona, se utiliza la cohorte de los partícipes que entran en agosto de 2017. El hecho de disponer de antecedentes de los partícipes en un período de tiempo, permite indagar en los aspectos que influyen en la densidad del ahorro para una cohorte o camada específica. Así, además de incluir los determinantes usuales en la literatura, tales como ingreso, edad, educación y género, se incluye la variable que identifica a las personas que ahorran mediante descuento automático. Sumado a lo anterior, se cuenta con la particularidad de que la mayoría de los clientes son de ingresos medios y bajos, permitiendo conclusiones específicas para ese segmento.

La formulación del modelo

A través de un modelo de Cox, también llamado modelo de riesgos proporcionales, se estudia la relación entre la persistencia en el ahorro y un conjunto de variables explicativas que abarcan un amplio espectro de indicadores. En otras palabras, este modelo permite estudiar los factores que afectan el riesgo de que una persona deje de cotizar en el período t condicional a que haya cotizado en $(t - 1)$. La ventaja de este modelo es que permite la incorporación de observaciones censuradas y no se necesitan supuestos de la distribución de supervivencia subyacente.

A los determinantes típicamente presentes en la literatura revisada anteriormente, que son ingresos, educación, edad y género, se agregan variables *proxy* de la aversión al riesgo, tales como tenencia de seguros de salud, crédito hipotecario y otros productos de ahorro. Adicionalmente se considera la modalidad de pago de la cuota de ahorro, distinguiendo el descuento automático del depósito mensual directo del ahorrante a la cuenta de la AGF.

La ecuación a estimar corresponde a la probabilidad de dejar de ahorrar en el período t , de acuerdo a la siguiente formulación:

$$(1) h(t|x_j) = h_0(t) * e^{X_j * \beta x}$$

Donde

$h(t|x_j)$ indica la probabilidad de fallo dada la variable independiente (x_j), que en este caso aplica a dejar de ahorrar, condicional a que haya cotizado en $(t - 1)$.

$h_0(t)$ indica el riesgo base en el período t enfrentado por los individuos, cuando todas las variables independientes son igual a cero.

x_j : variables independientes denominadas con la letra X. Estas se expresan en la forma de variables categóricas, entrando como *dummy* en el modelo. En el caso de las variables que tienen más de dos categorías, cada categoría se separa en una *dummy* distinta,¹² que indica si pertenece o no a dicha categoría. Estas son:

- Suscripción a pago automático del descuento de ahorro mensual, ya sea a través de la planilla salarial o de algún medio de pago. (Es 1 si tiene pago automático y 0 si no tiene.)
- Tenencia de productos de ahorro. (Es 1 si tiene y 0 si no tiene.)
- Tenencia de crédito hipotecario con o sin subsidio. (Es 1 si tiene y 0 si no tiene.)
- Género. (Es 1 si es hombre y 0 si es mujer.)
- Ingreso (categorías menor que \$300.000 mensual; entre \$300.001 y \$600.000; entre \$600.001 y \$900.000; entre \$900.001 y \$1.200.000; y mayor a \$1.200.000).
- Edad (categorías 20 a 30 años; 31 a 40 años, 41 a 50 años; y 51 a 60 años).
- Nivel educacional (categorías escolar completa, escolar incompleta, técnica y universitaria o mayor).
- Trabaja en empresas adscritas a convenios con BancoEstado. (Es 1 si afirmativo y 0 si no lo es.) Esta variable pretende ser un *proxy* de la estabilidad laboral, toda vez que las empresas adscritas a convenios suelen ser empresas con cierta trayectoria y tamaño.

β_x : son los coeficientes estimados que muestran el riesgo de que una persona deje de ahorrar en APV según cuál sea cada una de las variables explicativas.

El valor de los coeficientes β_x fluctúa en torno a 1, número que es indicativo de que no hay cambios en el riesgo de dejar de cotizar. Estos coeficientes miden la probabilidad relativa al caso base para cada variable. Si el coeficiente β_x es menor que 1 —por ejemplo 0,7—, se interpreta como que el riesgo de dejar de cotizar es el 70% del riesgo del caso base o, visto de otro modo, el riesgo de dejar de cotizar es un 30%

¹² Se deja una de las categorías como base, por lo que la cantidad de variables *dummy* generadas serán una menos que las categorías existentes.

más bajo en relación al caso base. Si el coeficiente β_x es mayor que 1, por ejemplo 1,4, se interpreta como un riesgo de dejar de ahorrar 40% más alto que el punto de referencia. De este modo, siendo el coeficiente menor que 1, un menor coeficiente se asocia a una mayor persistencia en el ahorro.

Resultados

Los principales resultados que se obtuvieron del modelo de duración aparecen en la Tabla 5, donde se muestran los coeficientes junto a su significancia. La variable que siendo significativa presenta el coeficiente más bajo es el descuento automático, indicando que la probabilidad de dejar de ahorrar es un 60% menor que la del grupo que no tiene descuento automático. Este resultado muestra la importancia que puede llegar a tener el descuento automático sobre el ahorro voluntario, nuevamente destacando lo mencionado en la economía del comportamiento. Así, el hecho de que el ahorro sea visto como un menor ingreso, en vez de asociarlo a un gasto entendido como una ‘pérdida’ del dinero disponible, hace que la probabilidad de que se deje de ahorrar sea un 60% menor.

Otra variable que tiene un impacto importante en la persistencia en el ahorro es el ingreso, donde para tramos de renta de entre \$900 mil y \$1,2 millones mensuales (entre US\$1.300 y US\$1.800), la probabilidad de fallo es un 40,2% menor que en el grupo de ingresos menor a \$300 mil, en línea con lo encontrado por Smith (2006).¹³

Por su parte, la tenencia de productos de ahorro, seguros y créditos hipotecarios se asocia a mayor persistencia respecto de los ahorrantes que no tienen esos productos. De hecho, quienes tienen crédito hipotecario sin subsidio muestran una probabilidad de fallo un 34% menor que aquellos que no lo tienen. En caso de créditos con subsidio, el fallo por tenencia de ese producto es un 11% menor.

En relación a la edad, se observa que la persistencia aumenta en los grupos de más edad, contrario a lo encontrado por Smith (2006), pero acorde a lo que se esperaría si se piensa que las personas más próximas a jubilar están más preocupadas por su pensión. Por último, resulta inte-

¹³ La autora encuentra una probabilidad de fallo un 26% menor para las personas del quintil más alto en comparación con las del primer quintil de ingresos.

Tabla 6. RESULTADOS MODELO DE PERSISTENCIA

	Coefficiente	Desviación estándar	Valor P
<i>Forma de pago</i>			
Descuento automático	0,3951	0,0053	0,000***
<i>Género</i>			
¿Es hombre?	1,1873	0,0124	0,000***
<i>Edad (20 a 30 años)</i>			
30-40 años	0,8871	0,0117	0,000***
40-50 años	0,8588	0,0124	0,000***
50-60 años	0,7378	0,0113	0,000***
<i>Ingreso mensual (Menor \$ 300 mil)</i>			
300- 600 mil	0,8068	0,0103	0,000***
600-900 mil	0,6678	0,011	0,000***
900 mil -1,2 millones	0,5981	0,0136	0,000***
Mayor que \$1,2 millones	0,6216	0,0131	0,000***
<i>Educación (escolar completa)</i>			
Escolar incompleta	0,9274	0,0896	0,621
Técnica	0,9213	0,0133	0,000***
Universitaria	0,9041	0,0143	0,000***
<i>Tenencia otros productos</i>			
¿Tiene otros prod. de ahorro?	0,8848	0,0123	0,000***
¿Tiene crédito hipotecario sin subsidio?	0,6573	0,0154	0,000***
¿Tiene crédito hipotecario con subsidio?	0,7395	0,0199	0,000***
¿Tiene seguros?	0,8311	0,0094	0,000***
Empleadores adscritos	0,7746	0,0112	0,000***

Nota: *** Significativo al 1%.

Fuente: elaboración propia a base de resultados del modelo estimado.

resante señalar que cuando se separa por género, los hombres tienen un riesgo de fallo un 19% mayor que las mujeres.

De los coeficientes reportados en la Tabla 6, el que presenta un menor riesgo de fallo —interrumpir o abandonar el ahorro en este caso— es la presencia de descuento automático, el que tiene mayor relevancia en la persistencia del ahorro que variables como el ingreso, la edad o la aversión al riesgo.

Estos resultados dejan en evidencia la importancia de incentivar el descuento automático para planes de ahorro. Esto refuerza la idea de los beneficios de prácticas tales como el enrolamiento automático, debido a la fuerte incidencia que tiene sobre la persistencia en el tiempo con el consiguiente efecto sobre la pensión futura.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A base del éxito de programas implementados en varios países y de la experiencia de crecimiento en el APV régimen tributario A en Chile, el fortalecimiento del pilar voluntario surge como una medida de política eficaz, sostenible y factible de implementar en un plazo inmediato, con el objetivo de incrementar las tasas de reemplazo esperadas del sistema.

Los resultados encontrados en este trabajo están en línea con la teoría de Thaler, también llamada *nudge theory* o teoría del empujoncito. Lo anterior tiene su base en la economía del comportamiento (Thaler 1980; Kahneman et al. 1990, 1991), donde, especialmente en el caso del descuento o enrolamiento automático, se estarían evitando dos problemas. En primer lugar, la ‘aversión a la pérdida’, que postula que perder una cantidad de dinero es peor que dejar de ganar esa misma cantidad, aun cuando el resultado en monto es el mismo. El segundo problema abordado es el ‘efecto dotación’, según el cual una persona valora más tener un bien que adquirir el mismo bien; es decir, el valor de dicho bien cambiará dependiendo de si se es propietario o no de aquel. En otras palabras, en el contexto de las cotizaciones voluntarias, cuando las personas están inscritas a descuentos automáticos sienten que están dejando de ganar dinero al no verlo dentro de sus ingresos. En contraste, las personas que cotizan mes a mes, sienten que todos los meses están ‘perdiendo’ ese monto de dinero, lo que hace más probable que quieran dejar de ahorrar.

El éxito de las experiencias internacionales comparadas tiene su base en esta teoría y se explica principalmente por la implementación de programas de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) con enrolamiento automático. Estos han podido generar un incremento significativo a nivel de cobertura poblacional y mayor persistencia tempo-

ral del ahorro. Lo anterior es complementado con acciones tomadas por el Estado que van desde la obligatoriedad en el enrolamiento, hasta incentivos fiscales o tributarios. Además, si el descuento automático es un ahorro compartido con el empleador, permite implementar mecanismos tales como escalada automática (subir el monto del ahorro periódicamente en línea con reajustes salariales) o barrido automático (inscribir a quienes por cualquier motivo estén fuera del plan), dando mayores incentivos al ahorro voluntario de los trabajadores.

El importante aumento del número de participantes en APV en la AGF de BancoEstado, deja ver que, además de los clásicos determinantes del ahorro presentes en la literatura, como el ingreso y la aversión al riesgo, hay otros factores que influyen en la decisión de ahorrar, que son factibles de manejar a través de políticas públicas. Adicionalmente, se destaca el estudio de la persistencia en el ahorro, en tanto cotizar solo un mes no es suficiente: es necesario que dicho ahorro sea un flujo permanente en el tiempo.

En este ámbito cobra especial relevancia la presencia de un descuento automático para el ahorro, que se asocia a una probabilidad de fallo en el ahorro un 60% menor, más relevante que otros factores tales como el ingreso, la edad y la educación. Nuevamente, corroborando lo enunciado por la economía del comportamiento. Adicionalmente, se muestra que si bien el ingreso es un determinante relevante en la probabilidad de tomar un APV, este no es prohibitivo, en tanto más de la mitad de los ahorrantes de BancoEstado tienen ingresos menores a 600 mil pesos mensuales.

Si bien los agentes administradores del APV en Chile, tales como AFP, AGF y CS operan mayoritariamente con descuento a través de la planilla de sueldo —lo que es deseable de acuerdo a los resultados del estudio—, hay tres aspectos en este mecanismo que están desalineados con lograr la masificación y persistencia del ahorro. En primer lugar, este mecanismo deja fuera a trabajadores independientes que no reciben un salario de un empleador. Un segundo aspecto a destacar es que el ahorro se ve interrumpido para los asalariados en caso de despidos o cambios de trabajo, aspecto que es relevante considerando la alta rotación laboral existente en Chile en relación a otros países, y que es especialmente elevada en segmentos de menores ingresos, lo que se asocia

a la menor especialización de sus empleos. De acuerdo a un informe referente al mercado laboral publicado por el Banco Central en diciembre de 2018, los tres deciles de ingresos más bajos tienen una rotación laboral superior al 50%, que contrasta con un indicador en torno al 20% para el decil más alto. En tercer lugar, se agrega el hecho de que, en el contexto actual, las compañías administradoras tienen incentivos para captar de manera personalizada a personas de altos ingresos, pues junto con mostrar menor tasa de deserción por rotación laboral, ahorran mayores montos pues sus salarios son más altos, con los consiguientes mayores ingresos por comisiones para dichas compañías, que compensan la asesoría personalizada.

De este modo, surge como una idea de política la implementación de un enrolamiento automático masivo a través de productos bancarios o no bancarios de administración de efectivo, tales como CuentaRut de BancoEstado, motivando a las administradoras de fondos a tener un rol activo a ese respecto. Este mecanismo tendría la ventaja de incluir a trabajadores independientes y de alta rotación, permitiendo además disminuir el posible sesgo de selección que tendrían actualmente los agentes administradores de APV.

Otra alternativa de política en línea con estos resultados podría ser dar mayores incentivos para fomentar el ahorro previsional voluntario colectivo (APVC). Esto permite aplicar, además del enrolamiento automático, alguna de las variantes ya expuestas en la experiencia internacional. Como forma de focalizar el gasto fiscal, parece razonable quitar el incentivo del APV-B y destinar esa mayor recaudación a un subsidio fiscal por trabajador, entregado directamente por el Fisco a la empresa empleadora. De este modo, una vez que el enrolamiento automático se haga obligatorio, se propone un aporte desde el fisco a la empresa que cumplirá con el rol de poner la fracción del APVC correspondiente al empleador, en un esquema similar al plan Riester de Alemania. La medida propuesta es deseable en términos de asignación de recursos públicos por cuanto es progresiva por partida doble. Por una parte, quita el beneficio fiscal dirigido a rentas altas y, por otra, lo entrega de manera igualitaria a todos los trabajadores, lo que significa un aporte proporcional más alto para las personas de salarios más bajos.

BIBLIOGRAFÍA

- Barberis, N. y Thaler, R. 2003. A Survey of Behavioral Finance (1053-1128). En Constantinides, G., Harris, M. y Stulz, R. (eds.), *Handbook of the Economics of Finance*. Amsterdam: North-Holland.
- Behrman, J.R., Mitchell, O.S., Soo, C.K. y Bravo, D. 2012. How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation. *American Economic Review* 102(3), 300-304.
- Berstein, S. y Ruiz, J.L. 2005. Sensibilidad de la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile. Documento de Trabajo N° 4. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile.
- Berstein, S., Larraín, G. y Pino, F. 2005. Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 20 años plazo. Documento de Trabajo N° 12. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile.
- Beshars, J., Choi, J.J., Laibson, D. y Madrian, B.C. 2009. The Importance of Default. Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the United States (167-195). *Social Security Policy in a Changing Environment*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bravo, D., Eguiguren, J.M., Rau, T. y Vásquez, J. 2008. Determinantes del Ahorro Previsional Voluntario en Chile. Documento de Trabajo. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Disponible en: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/encuesta-de-proteccion-social/estudios-relacionados-eps/2008/17-determinantes-del-ahorro-previsional-voluntario-en-chile.pdf> [14 de enero 2020].
- Bucher-Koenen, T. y Lussardi, A. 2011. Financial Literacy and Retirement Planning in Germany. *Journal of Pension Economics and Finance* 10(4), 565-584.
- Butrica, B., Dworak-Fisher, K. y Perun, P. 2015. Pension Plan Structures before and after the Pension Protection Act of 2006. U.S. Department of Labor, Employee Benefits Security Administration. Disponible en: <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/EBSA/researchers/analysis/retirement/pension-plan-structures-before-and-after-ppa.pdf> [14 de enero 2020].
- Correa, G. 2011. Un estudio empírico sobre el Ahorro Voluntario Previsional. Tesis Mg. en Economía, Universidad Católica de Chile.
- Cleves, M., Gould, W., Gould, W.W., Gutiérrez, R. y Marchenko, Y. 2010. *An Introduction to Survival Analysis Using Stata*. Texas: Stata Press.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones 2015. Informe final. Disponible en: http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015 [14 de enero 2020].
- European Social Policy Network 2017. New Legislation in Turkey Requiring Automatic Enrolment in the Voluntary Funded Individual Pension Scheme. ESPN Flash Report N° 10/2017.
- Fertig, A., Lefkowitz, J. y Fishbane, A. 2015. El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro: una nueva mirada a las aportaciones voluntarias a las pensiones en México. Disponible en: <https://>

- www.ideas42.org/wp-content/uploads/2016/06/ideas42_MX-Pensiones_Esp.pdf [14 de enero 2020].
- Fuentes, E. 2007. Creating Incentives for Voluntary Contributions to Pension Fund by Independent Workers: An Informal Evaluation based on the Case of Chile. Working Paper N° 1012. BBVA Bank, Economic Research Department.
- Fuentes, O., Lafortune, J., Riutort, J., Tessada, J. y Villatoro, F. 2016. Personalized Information as a Tool to Improve Pension Savings: Results from Randomized Control Trial in Chile. Documento de Trabajo IE-PUC N° 483.
- Gallego, F. y Butelmann, A. 2001. Ahorro de los hogares en Chile: evidencia microeconómica. *Economía Chilena* 3(1), 5-24.
- García, M.J.R. 2013. Financial Education and Behavioral Finance: New Insights into the Role of Information in Financial Decisions. *Journal of Economic Surveys* 27(2), 297-315.
- Hoyo, C. y Tuesta, D. 2014. Ahorro voluntario a largo plazo en Chile. Documento de Trabajo. Observatorio económico de inclusión. Servicio de Estudios. BBVA. Disponible en: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/observatorio-economico-inclusion-financiera-ahorro-voluntario-a-largo-plazo-en-chile-2/> [14 de enero 2020].
- Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional 2006. Disponible en: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudiosprevisionales/comisionpensiones/documentos-interesgeneral/informe-consejo-asesor-presidencial-reformadel-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf> [14 de enero 2020].
- Jackson, R. 2017. Voluntary Pensions in Emerging Markets New Strategies for Meeting the Retirement Challenge. Global Aging Institute. Disponible en: <https://www.globalaginginstitute.org/assets/client-assets/common/downloads/publications/2017-Voluntary-Pensions-in-Emerging-Markets-EN.pdf> [14 de enero 2020].
- Kahneman, D., Knetsch, J.L. y Thaler, R.H. 1990. Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem. *Journal of Political Economy* 98, 1325-1348.
- Kahneman, D., Knetsch, J.L. y Thaler, R.H. 1991. Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. *Journal of Economic Perspectives* 5(1), 193-206.
- Kast, F. y Pomeranz, D. 2013. Saving more to Borrow less: Experimental Evidence from Access to Formal Savings Accounts in Chile. Working Paper 20239. National Bureau of Economic Research.
- Landerretche, O.M. y Martínez, C. 2013. Voluntary Savings, Financial Behavior, and Pension Finance Literacy: Evidence from Chile. *Journal of Pension Economics & Finance* 12(3), 251-297.
- Morales, C. y Vergara, R. 2018. Aumentar la densidad de cotizaciones: clave en una reforma efectiva de pensiones. *Puntos de Referencia* 486. Centro de Estudios Públicos.

- OCDE 2017a. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing. Disponible en: https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en [14 de enero 2020].
- OCDE 2017b. Pensions at a Glance 2017: Country Profile - United Kingdom. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-United-Kingdom.pdf> [14 de enero 2020].
- OCDE 2017c. Pension at a Glance 2017: Country profile - New Zealand. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-New-Zealand.pdf> [14 de enero 2020].
- OCDE 2019. Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en> [14 de enero 2020].
- Pizarro, E. 2008. Ahorro privado en Chile: un análisis microeconómico. Tesis Lic. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/108464> [14 de enero 2020].
- Smith, S. 2006. Persistency of Pension Contributions in the UK: Evidence from the British Household Panel Survey. *Journal of Pension Economics & Finance* 5(3), 257-274.
- Superintendencia de Pensiones 2010. *El sistema chileno de pensiones*. Santiago: Superintendencia de Pensiones.
- Thaler, R. 1980. Toward a Positive Theory of Consumer Choice. *Journal of Economic Behavior and Organization* 1(1), 39-60. *EP*

NEOPOPULISMO DE LA FELICIDAD

Beatriz Sarlo

"**S**ostenemos que estas verdades son autoevidentes, que todos los hombres son creados iguales, que están provistos por su Creador de ciertos derechos inalienables, que dentro de esos están la vida, la libertad y la búsqueda de felicidad."¹ Esta declaración, escrita por Jefferson, trece años antes que la de la Revolución Francesa sobre los derechos del hombre y del ciudadano, nos introduce, desde el mismo comienzo, en una de las discusiones fundamentales de la política moderna. Una y otra vez, a lo largo de 250 años, los intereses y las ideas chocaron a propósito de una cuestión que aún hoy sigue abierta: ¿cuáles son los deberes de la política en este campo donde solo la libertad y la seguridad son considerados equiparables a la prosecución de la felicidad? Al mencionarlos explícitamente, la Declaración de la Independencia establece su equivalencia como derechos fundamentales que sostienen la legitimidad moral y política. Dejo de lado la discusión

BEATRIZ SARLO es ensayista y escritora argentina. Ha sido *fellow* del Wilson Center (Washington), Simón Bolívar Professor of Latin American Studies en la Universidad de Cambridge y becaria del Wissenschaftskolleg, Berlín. Es autora del ya clásico *Borges, un escritor en las orillas* (1993). Algunos de sus últimos libros son *Ficciones argentinas* (Buenos Aires: Mardulce, 2012); *Viajes: De la Amazonia a Malvinas* (Buenos Aires: Seix Barral, 2014); *Zona Saer* (Santiago: UDP, 2016); *La intimidación pública* (Buenos Aires: Seix Barral, 2018) y es coautora de *La lengua en disputa. Un debate sobre el lenguaje inclusivo* (Buenos Aires: Ediciones Godot, 2019). Email: beatriz.sarlo@gmail.com.

¹ "We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness."

sobre si estos derechos tienen, a su vez, un fundamento trascendente, porque ello no afecta su equivalencia.

Persisten, en cambio, los debates de ideas y los conflictos políticos sobre la respuesta que se dé a la pregunta que define el lugar del Estado: aceptados los derechos como universales, ¿qué debe hacer el Estado para garantizarlos?, ¿cuál es la medida de una intervención justa?, ¿es suficiente la igualdad ante la ley o es necesario que esa igualdad formal se realice en estrategias que la vuelvan material y socialmente posible?, ¿compete al Estado reparar las diferencias que separan a los hombres de un ejercicio pleno de sus derechos?

No intentaré contestar estas preguntas, que desbordan mis posibilidades, ya que el debate comenzó al mismo tiempo que la declaración que instituía a la Felicidad en el lugar de los tres derechos fundamentales, abriendo así una larga tradición de igualitarismo democrático y una no menos larga y contenciosa tradición de republicanismo que rechazaba cualquier intervención del gobierno en el mercado que aspirara a una proporcionalidad en la distribución de los bienes y, por tanto, en las circunstancias en que los derechos se ejercen.

El debate, que comienza con Madison y los federalistas de un lado, y con Thomas Paine del otro, con diferentes figuras, algunas de ellas monstruosas, sigue hasta nuestros días. Como lo sintetiza Benjamin Radcliff (2013, 592, 597):

Fundamentalmente, Madison tiene como primer principio la noción de que el Estado debe respetar el derecho de quienes tienen riqueza a asegurar su propiedad, mientras que Paine cree que este derecho debe ser interpretado a la luz de sus efectos en aquellos que carecen de propiedad (...) Este es el corazón del desacuerdo y la base última de las diferencias que existen hoy entre derecha e izquierda. ¿Vemos al Estado con una obligación de proteger la riqueza privada (o, en el léxico de la derecha, ‘libertad’) o proveyendo ‘felicidad general’?²

² “More fundamentally, Madison has as a first principle the notion that the state must respect the right of the wealthy to be secure in their property, whereas Paine believes that this right must be interpreted in light of its effects on those who lack property (...) This is the heart of their disagreement and the ultimate basis for the differences between the Right and the Left that exist today. Do we view the state as having an obligation more to protect private wealth (or, in the Lexicon of the Right, ‘Liberty’) or to provide for the ‘general happiness’?”

El Estado de Bienestar de la posguerra europea es uno de los capítulos de ese debate, que encontró sus réplicas en algunos regímenes latinoamericanos, especialmente en el primer peronismo, de 1945 a 1955, constructor de lo que he llamado ‘Estado de Bienestar a la criolla’, por las desprolijidades gigantescas, el personalismo y el populismo como ideología de sustento de democracias no liberales, con fuertes apoyos corporativos.

1. LOS POPULISMOS MODERNOS

En Argentina, el populismo es un rasgo tradicionalmente atribuido a gobiernos o partidos con tendencias nacionalistas, centralizantes y con escasa vocación institucional. En términos generales, tendencias no republicanas, pero sí democrático-plebiscitarias. El espacio simbólico populista es la Plaza donde se exhibe el Movimiento ante el Líder. Ambos se contraponen a la máquina de los partidos y las instituciones. No se trata sencillamente, como afirma Ernesto Laclau (2016), del establecimiento de dos campos ideológicos y políticos, sino de los diferentes instrumentos de acción en cada uno de esos campos y, sobre todo, de sus muy diferentes manifestaciones culturales y simbólicas, que definen un conjunto de estilos populistas que sostienen su capacidad hegemónica. No hay un populismo, sino diferentes manifestaciones históricas de las relaciones culturales entre política, dirigencias y Estado.

En primer lugar, sería inexacto afirmar que el populismo ha sido, en Argentina, siempre e invariablemente antirrepublicano. A comienzos del siglo XX, la Unión Cívica Radical, dirigida por Hipólito Yrigoyen, lleva adelante un largo conflicto con las elites políticas hasta obtener una ley fundamental para la democracia institucional: la de sufragio universal masculino, con voto secreto y obligatorio. Esa ley lleva a Yrigoyen a la presidencia en 1916. Todo puede decirse de este dirigente menos que careciera de elementos populistas en las formas de organización de su partido, la relación establecida con los nuevos votantes y el discurso mismo (carismático y misional) con que difunde sus ideas y construye la primera victoria electoral democrática.

La Unión Cívica Radical impone un cambio profundo en las costumbres políticas oligárquicas, que tampoco carecían de rasgos populistas. Lo que cambia es la forma de relación con bases sociales que, hasta

comienzos del siglo XX, estaban excluidas de la decisión política o incluidas en estrategias de tipo únicamente clientelar y paternalista. Yrigoyen interpela a quienes hasta ese momento o no votaban o votaban siguiendo las instrucciones de sus patrones y caudillos. Votar a Yrigoyen representó una insurrección electoral, preparada en redes políticas de nuevo tipo.

Veinte años después, derrocado Yrigoyen por un golpe militar en 1930, un grupo de intelectuales y políticos, muchos de ellos radicales, fundaron FORJA, cuyo nombre mismo enuncia la orientación renovadora y nacionalista de un populismo de inspiración criolla: fuerza orientadora de la juventud argentina. En el campo cultural, FORJA es contemporánea de las diversas corrientes conocidas como revisionismo histórico, cuya diversidad, por izquierda y por derecha, no fue obstáculo para que coincidieran en un sistema de oposiciones que, desde entonces, ha tenido gran éxito en las versiones más populares del pasado argentino: litoral/interior; ciudad puerto/provincias; doctores y letrados/Pueblo; patria/europeísmo.

Estos pares de conceptos antagónicos expresan, por una parte, la tensión entre elites letradas y masas populares; por la otra, la condición periférica y dependiente de la Argentina; y, finalmente, su constitución como país donde las regiones más alejadas del litoral atlántico sufrieron la opresión económica de las ciudades-puerto, especialmente de Buenos Aires. Tales oposiciones, aunque hoy no formen parte central del conocimiento producido por la historia académica, siguieron siendo ideológicamente productivas; fueron la ideología del gobierno kirchnerista, que le dio al revisionismo histórico y sus sacerdotes un lugar destacado, convirtiéndolo en la espontaneidad del discurso presidencial de Cristina Kirchner.

Pero antes del kirchnerismo, el mercado editorial ya había descubierto que libros y revistas que transmitieran el relato revisionista se convertían en éxitos de venta por varias razones: evitaban la pesadez argumentativa y probatoria de la historia académica; daban una versión dramatizable de un pasado complejo, es decir: una historia popular no solo por sus contenidos sino por su forma narrativa; y sus autores, precisamente porque no eran académicos, manejaban las destrezas del periodismo. Las oposiciones (Nación vs Imperio, Pueblo vs elites) que organizaban la historia revisionista sintonizan perfectamente con un

relato donde amigos y enemigos eran definidos con claridad y ya le habían transferido al sentido común las claves de una historia que ofrecía la ventaja de prolongarse en una narración que anuncia e interpreta el presente. A esta retórica de la ideología la he llamado populismo histórico de mercado. Ofrece una versión sencilla y convincente de los *corsi e ricorsi* del pasado nacional. A medida que la historia académica alcanza sus mejores niveles, el revisionismo de mercado la supera en lectores e instruye una Doxa.³

Bronislaw Baczko (1991, 21) afirma:

Uno de los caracteres fundamentales del hecho social es precisamente su aspecto simbólico. En la mayor parte de las representaciones colectivas no se trata de una representación única, de una cosa única, sino de una representación elegida más o menos arbitrariamente para significar otras y para impulsar prácticas.

La construcción de un relato histórico ha sido, hasta hoy, un capítulo de la construcción de identidades colectivas. En el caso argentino, el peronismo fue, a partir de la década de 1960, un objeto privilegiado por los discursos de intención histórica e identitaria.

Sucesivas oleadas de interpretación del peronismo forman parte de un capítulo extenso de historia intelectual y de historia política argentina. Las variaciones interpretativas fueron desde la matriz marxista con acentos nacionalistas y trotskistas, que definió al peronismo como bonapartismo, hasta la marxista antiimperialista, que lo consideró la forma culminante del nacionalismo democrático de masas en una nación dependiente. Ernesto Laclau (2016) fue el último en intentar esta aventura filosófica. Su populismo define a una identidad parcial, el Pueblo, como única identidad total legítima. Y requiere la división de la sociedad en dos campos, uno de los cuales se presenta como parte que reclama ser el Todo.

Con todas estas variantes historiográficas y filosóficas, el populismo argentino, identificado generalmente con el peronismo o con una línea de ese movimiento, apareció como única dimensión ideológica capaz de producir fuertes identificaciones simbólicas y por lo tanto identidades políticas sostenidas en identidades culturales. Sería la articula-

³ Sobre revisionismo, véase Quattrocchi-Woisson (1995).

ción de masas movilizadas y de un líder carismático, en una escena de democracia plebiscitaria con régimen no republicano liberal. Este fue el populismo del kirchnerismo, no tanto o no solo por influencia de Laclau (alguien demasiado arduo para leer salvo por intelectuales), sino por una vulgata que toma hilos de todos los populismos anteriores y que, sobre todo, tiene conciencia política de que para prevalecer es indispensable definir un Enemigo (interno, externo, amenazante o vencido, real o fantasmático). Algo así como un movimiento schmittiano, cuyos dirigentes kirchneristas muy probablemente no habían leído a Carl Schmitt, como lo leyeron y aplicaron Laclau y, de modo más articulado, Chantal Mouffe. Si se admite una nota filológica: Arturo Sampay, un intelectual importante del primer peronismo, conocía a Schmitt (Dotti 2000).

Tales fueron, en la Argentina, los ‘populismos modernos’. Influieron en el debate intelectual y en la práctica política a la que le ofrecieron un vocabulario común para la interlocución entre dirigentes y masas. Tradujeron de un dialecto social a otro, produjeron una lengua común. Taguieff (1996) subraya que el nacional-populismo presupone no solo al Pueblo como sujeto sino a un Líder que sea capaz de constituirlo mediante una interpelación exitosa. Por eso, agrega, “el partido populista debe ser hiperbólicamente personalizado” (Taguieff 1996, 56-59). Y el Pueblo que vive en el discurso es convocado para una tarea redentora de sí mismo y de la Patria.

2. FORMAS ACTUALES: LOS POPULISMOS POSMODERNOS

Este tipo de discurso, que llamo ‘populismo moderno’, puede eventualmente volver a tener un lugar en la esfera política; ya en el siglo XXI, el kirchnerismo argentino presentó, entre otros rasgos, la capacidad de movilización cultural e ideológica que se atribuye a los liderazgos carismáticos. Pero el paisaje actual tiene los colores de lo que llamaría los populismos posmodernos, sin hacer de ese adjetivo una llave para resolver todos los enigmas, sino un indicador que caracteriza configuraciones culturales diferentes de las conocidas en Occidente en el siglo pasado.

La configuración neopopulista es propia de sociedades de masas emancipadas de las culturas tradicionales, es decir, sociedades constituidas por el mercado y por la cultura mediática industrial y sus de-

rivaciones. Allí, al parecer, se han debilitado identidades ciudadanas ya adquiridas (por ejemplo, en el mercado de trabajo y la educación formal). Diferente de los populismos cultural-políticos organizados por el eje Pueblo-Líder y apoyados con frecuencia en organizaciones como los sindicatos, surge un populismo de la ‘sociedad’ o populismo de la ‘gente’, que es en realidad un populismo del mercado.

Algunos ejemplos: el populismo juvenilista (que coloniza desde el mercado hasta el discurso educativo); el populismo estético, desde el pop, pero acentuadamente hoy por la pregnancia de la iconografía popular en las artes plásticas; el gusto letrado por lo kitsch, que comienza con la relectura ‘cultiva’ de la telenovela y, poco más tarde, el *reality*; el populismo de una opinión pública alejada de la esfera política y de los partidos que se expande en las redes sociales.

El análisis cultural latinoamericano, especialmente en la obra de Jesús Martín Barbero (2010) (alguien que recibió tempranamente las tesis de Michel de Certeau), desde hace décadas describe al consumidor de los bienes del mercado como alguien que no tiene límites para rearmar lo que recibe. En contra de las teorías del determinismo del mensaje, esta teoría de la recepción sostiene la libertad semiótica del espectador. Su tono es generalmente optimista y opuesto a las versiones catastrofistas en las que los medios definen y conforman identidades. En la caracterización de ‘consumidores’ y ‘ciudadanos’ que realizó Néstor García Canclini (1995), las prácticas de los ciudadanos frente al mercado distanciaban a esos ‘consumidores’ de la identificación que quisieron imponer las elites: un pueblo de ciudadanos. Abundaron los discursos celebratorios. Sin embargo, lo que tuvo lugar fue una crisis, de la que el mercado salió victorioso y con capacidad para diseñar inclusiones y exclusiones decisivas. Esa crisis afectó a los sistemas educativos en una dirección que contribuyó a las desigualdades. Afectó también la legitimidad de las elites letradas, ya que las redes sociales se caracterizan por una horizontalidad sustentada en valores que desplazan a los emisores tradicionales, sean estos de ‘izquierda’ o de ‘derecha’ (lo escribo con las comillas como supersigno de otro rasgo de la posmodernidad: el fin llamado de las ideologías).

La pérdida de densidad del discurso político tiene una relación continua, aunque inestable, con la influencia de los medios y de la encuestología sobre la política. Si se habla de los medios y se leen las

encuestas, lo que se construye ya no es el pueblo sino ‘la gente’; el político pierde su apellido y se lo designa por su nombre de pila: Mauricio, Gaby, Cristina, Evo, lo que, salvo en Brasil, es una novedad. Solo unos pocos conservaron su apellido y, en cada caso, la explicación debe buscarse en particularidades políticas nacionales: Bachelet, Lagos, Chávez, Correas. El nombre de pila es la forma de representar una proximidad imaginaria. Los políticos, como las estrellas mediáticas, necesitan ser vistos como entes cercanos, aunque un subtexto indique que son excepcionales e inalcanzables.

La proximidad de los políticos neopopulistas con estas estrellas y su intensa y nerviosa relación con los medios y las redes se retroalimentan, como lo señala Mario Riorda (2016, 7) refiriéndose a Macri:

Más que a los medios tradicionales, este gobierno les presta muchísima atención a los actores con incidencia en los medios. Las reuniones de Macri con Mirtha Legrand y con Marcelo Tinelli son ejemplos notables de que a todo aquello que incide le presta atención (...) Me parece que con la mayoría de los principales medios de Argentina, este gobierno tiene una buena relación y hasta incluso delegativa, en tanto permite que los medios editorialicen del gobierno muchas cosas que el propio gobierno no editorializa de sí mismo. Terceriza parte de la construcción de su mito de gobierno en actores con pluma propia.

Estos cambios en la esfera simbólica tienen lugar en condiciones económicas desconocidas hasta los años ochenta del siglo pasado, impuestas por una pobreza de nuevo tipo, que destruyó anteriores lazos comunitarios, barriales, espaciales y familiares. Hoy, hombres y mujeres no están en condiciones materiales de pensarse como integrantes de una nación que, a su vez, integra. Este fue tanto el mito como el impulso real de buena parte del siglo XX en Argentina. A comienzos del XXI, predominan los efectos de una amenaza que, para un tercio de la población, se ha vuelto demasiado real: la caída y la pérdida.

Las sucesivas crisis económicas deformaron el paisaje que se creía conocer. Argentina llegaba al fin del siglo XX convertida en un territorio de exclusión. Nos ‘latinoamericanizábamos’, para decirlo con el verbo que le daba nombre al aumento de la pobreza y la desintegración económico-social. Durante 2001, año de alerta y desenlace, las

ideas sobre Argentina cambiaron quizás tanto como había cambiado la realidad. Cuando el cambio ya no es novedoso para nadie, quedan sus consecuencias solo parcialmente compensadas por políticas sociales. Quienes no cayeron en la pobreza saben, aunque borrosamente, que un tercio del país ha caído. El paisaje de la pobreza es ineliminable. De todos modos, este saber se entrelaza, de modo imaginario y real, con las posibilidades de consumo de los ‘salvados’. Para ellos, nada hay más persuasivo que el consumo y el mercado.

El resultado es la desagregación sociocultural que toca a cerca de un 30% de la población.⁴ Hoy, más que nunca puede hablarse de un proceso que va en sentido opuesto a las fuerzas que caracterizaron la sociedad argentina hasta mediados del siglo XX. Los conflictos ideológicos de hace cuarenta años fueron enconados y no incorporaban ninguna posibilidad de resolución que evitara la escalada de violencia ni su trágico cierre con el terrorismo de estado. Sin embargo, las cosas sucedían en una sociedad relativamente integrada en términos sociales, producto de las décadas anteriores, cuyo impulso se mantuvo hasta comienzos de la década de 1980.

En primer lugar, estuvo la integración en la escuela pública, gratuita y obligatoria para niñas y niños; luego, de manera sobresaliente, la integración en el mercado de trabajo y las experiencias de representación sindical en ese espacio y en la esfera pública. El mundo popular tenía formas de representación generalizadas, aunque ellas fueran de calidad desigual y sobre todo alejadas de un funcionamiento democrático pleno. Esas formas transcurrían, en una dimensión, a través de partidos políticos, con ideologías hegemónicas a partir de los años cincuenta por la persistencia de la identidad justicialista; pero, también, y fundamentalmente, por diversos niveles de representación sindical, asociativa y territorial. No había un vacío de referencias, sino más bien un pleno identitario, que las organizaciones de izquierda consideraban un obstáculo organizativo y simbólico a su expansión.

En segundo lugar, se produjo un giro en el tipo y extensión de la hegemonía mediática. La hegemonía audiovisual fue acompañada por el descenso en la lectura de diarios, y esto le dio un tono particular a la cultura pública y a la política. La televisión se impuso como construc-

⁴ INDEC y Observatorio de la Deuda Social de Argentina-Universidad Católica Argentina.

tora de una esfera pública donde la competencia electoral y la confrontación de ideas eran procesadas en torneos de popularidad mediática. A este perfil comunicacional, las redes sociales aportaron su promesa de democratista que no se cumple invariablemente o, más bien, que se cumple solo en condiciones muy precisas: las redes pueden llamar a una manifestación, pero es bien difícil sostener, en las redes, la continuidad temporal y la complejidad argumentativa de la política. Rosanvallon (2011) se refiere a este punto:

Esta opinión borrosa y confusa que existe a través de Internet, porque Internet no es un medio, sino una forma social, una especie de materialidad directa y conmovedora de una opinión pública que antes solo existía representada por las instituciones, los medios de comunicación y las técnicas de encuesta.⁵

Si el teórico francés es relativamente optimista, de todos modos, imposible pasar por alto que el espacio público, la escena simbólica de la nación, está fracturado en secciones diferenciadas social y culturalmente hasta el detalle. Aquello que los teóricos del mercado denominan ‘nichos’ culturales, son verdaderos agujeros de segregación y producción de diferencias. En estas condiciones es casi ilusorio hablar de un espacio público nacional. Basta consultar los datos educativos de Argentina para definir clivajes y fracturas que tienen consecuencias de largo plazo, en una sociedad desarticulada en tribus sin solidaridades, que se agrupan por pulsiones. A diferencia del melodrama romántico y moderno, el nuevo melodrama social carece de lugares e indicaciones estabilizadas. Y esto repercute en identidades estalladas, que no se reconocen en principios generales, sino en parcialidades culturales. De allí la importancia del deporte y de la música, identificaciones resistentes a las que sería equivocado considerar fugaces. Hoy, la nación deportiva es el único gran imaginario transclase: el fútbol, una luz enceguedora, cuyo dinamo está en el mercado.

⁵ “Cette opinion indistincte et confuse qui existe à travers Internet, car Internet n’est pas un média, mais une forme sociale, sorte de matérialité directe et mouvante d’une opinion publique qui n’existait autrefois que représentée par des institutions, des médias, des techniques de sondage.”

3. POPULISMO DE LA FELICIDAD

No es casual que Mauricio Macri venga del fútbol. Presidente de Boca Juniors, ese fue su primer cargo electivo. En un *cursus honorum* abreviado si se lo compara con el de cualquier político argentino con militancia en los partidos o los sindicatos, de allí pasó, directamente, a la jefatura de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Y de allí a la presidencia de la república. No fue dirigente estudiantil, ni gremial, ni militar, ni partidario, ni participó en otras actividades que las del fútbol y el empresariado (aunque tampoco en esta esfera fue dirigente). Como Donald Trump, entró en la política porque era rico, sin que su riqueza fuera complementada por un pasado de ascensos, en general largos y trabajosos. Representa una nueva forma de llegada, que vacilaría en llamar excepcional, ya que puede ser la primera de una serie de nuevo tipo.

A diferencia de Alfonsín o Néstor y Cristina Kirchner, Macri carece de un relato histórico que dé razón de su propio pasado y lo enlace con el de la República o el de la Nación. En su convocatoria, “los valores ‘morales’, ‘tradicionales’, ‘naturales’ o del ‘sentido común’ sustituyen a la ideología, a fin de alcanzar la unidad interclasista” (Taguieff 1996, 55). Carece de una epopeya o mito fundacional, en la medida en que es imposible convertir un club de fútbol, por mayor renombre mundial que posea, en una larga marcha hacia el poder, a lo Mussolini; o en una insurrección popular, como el 17 de octubre, donde el Pueblo rescató a su Líder, exigió su libertad y, finalmente, lo puso en la casa de gobierno.⁶

En épocas todavía cercanas, Chávez también protagonizó una larga marcha que incluyó elecciones, desplazamientos, prisiones, golpes de estado, regresos. E incluso Néstor Kirchner, cuando asumió como presidente de Argentina, evocó una marcha que se extendía desde los años de la juventud peronista con sus ideales nacionales y revolucionarios (que, como dijo en su primer discurso, no estaba dispuesto a dejar a las

⁶ Mussolini, por ejemplo, antes de la marcha sobre Roma, pronuncia un discurso que culmina así: “El momento es para nosotros propicio; es más, diría venturoso. Si el gobierno hubiese de ser inteligente, nos dará el poder pacíficamente; si no hubiese de ser inteligente, lo tomaremos por la fuerza. Debemos marchar sobre Roma para quitársela de las manos a los politicastro púsilánimes e ineptos. Cuando suene la campana, marcharemos como un solo hombre” (discurso de agosto de 1922, cit. en Gentile 2014, 151).

puertas de la casa de gobierno) hasta el presente. Con alto valor simbólico, el día de su investidura, el nuevo presidente se bajó de su automóvil, se acercó a la multitud, estrechó manos, fue abrazado e, incluso, se lastimó la frente con la cámara de un fotógrafo demasiado ansioso. Realizó los gestos y pronunció las palabras adecuadas a lo que Sigal y Verón (1985) llaman el ‘paradigma de la llegada’: “vengo desde lejos”, dijo Perón, cuando regresó a la Argentina después de 18 años de proscripción. “Vengo de la clase obrera” se escuchaba, de diversos modos, en la primera etapa de los discursos de Lula como candidato.

Macri, gran cambio, llega al gobierno de la ciudad de Buenos Aires desde Boca Juniors. Y el día de su asunción como presidente, al salir al histórico balcón de la casa de gobierno, se sacó la banda azul y blanca, símbolo nacional centenario, para bailar más cómodamente frente a quienes lo miraban desde la Plaza de Mayo. A diferencia de los dirigentes calientes, su epopeya fundacional es *cool*.

Frente a la ausencia de alternativas sociopolíticas que puedan despertar el entusiasmo, Macri se ajusta a las leyes de una economía simbólica de la felicidad, donde ese concepto es usado en sus acepciones vulgares, sin rastros del debate de 250 años que se mencionó al comienzo. Durante la campaña electoral que lo llevó a la presidencia, los asesores de discurso de Macri sostuvieron esta estrategia discursiva con una convicción tan fuerte como vacía de contenidos sustanciales. Según el ideólogo de esa campaña, citado por uno de los que trabajaron en ella: “Nosotros no buscamos votos, buscamos que nuestros candidatos tengan buena imagen; si tenés buena imagen, los votos van a venir” (Iglesias 2016, 59). Buena imagen es eso, brutalmente dicho: no mostrar nada sino aquello que sintonice con lo que funciona probadamente en los medios y las redes sociales; hablar lo menos posible, poner en escena una proximidad ilusoria con la gente, tocar y ser tocado, mirar y ser visto.

Esa fabricación de la proximidad ha tenido, hace muy poco, dos escenas culminantes. La primera: un viaje de Macri en colectivo (como se designa en Argentina a los ómnibus urbanos), para el cual se montó una filmación y se hizo un *casting*, como si se tratara de un film publicitario, aunque el gobierno lo difundió como ‘salida espontánea’. La segunda: incorporar a su hija de cuatro años a las visitas dominicales que, acompañado por fotógrafos, realiza a los habitantes de casas en

barrios populares, pero no villas miseria, en los distritos del conurbano. Un neopopulismo no solo *cool* sino proclive a la manipulación.

Mientras se insiste en estas acciones de mínima sustancia política, se leen encuestas cuantitativas y se hacen *focus groups*, con el fin de descubrir en esas fuentes, como dijo un asesor antes de que Macri llegara a la presidencia, “cosas que son populares y son buenas para el país. Después vemos cuando seamos gobierno cómo hacemos para conseguirlo” (Iglesias 2016, 229). Desde una perspectiva clásica se podrá objetar la carga de improvisación encuestológica. Pero, desde la perspectiva del nuevo populismo, la ausencia de convicciones políticas de los dirigentes es más bien el indispensable rasgo positivo de la nueva situación, donde se compite por el apoyo de la ‘gente’, a la que se define movilizadora por las mismas valencias que las movilizan en el mercado. La política ha perdido su especificidad discursiva y práctica.

El neopopulismo decidió su consigna de campaña del mismo modo. La consigna fue Pobreza Cero, aunque el candidato presidencial (que es un orador menos que mediocre) tuvo dificultades en exponerla, entre otras razones porque es un horizonte utópico en el que probablemente se sienta incómodo. Durante la campaña por la presidencia, el equipo de discurso fue todopoderoso, tal como lo explica uno de sus integrantes: “Esta mañana estuvimos a punto de cambiar el nombre de ‘Pobreza Cero’ por el de ‘Un país de clase media’ o algunas de sus variantes” (Iglesias 2016, 230). Quien sugiere el cambio, lo hace porque Pobreza Cero presenta el problema de ser una consigna negativa, “mientras que la referencia a la clase media permitía a los electores identificarse con un sueño”. Sin embargo, quedó Pobreza Cero porque la consigna que prometía el ascenso a la clase media sonaba paternalista y además colocaba un ‘techo’, un ‘hasta aquí nomás’.

Cualquiera que haya formado parte de un equipo de campaña política (y ese es mi caso) sabe que estas discusiones de mercadotecnia son casi inevitables. Sin embargo, la particularidad del equipo de Macri fue (y sigue siendo) que estas discusiones desplazan por completo cualquier otra que tuviera como objeto reintroducir la política en el discurso presidencial. Una y otra vez, el equipo de discurso se confirma en la idea de que no hay que hablar de nada o de que hay que hablar de la manera menos concreta posible. Se diseña así un modelo donde el momento imaginativo y creador de la política es considerado un lastre pretérito.

O peor aún: se considera que el programa con el que se gobernará en caso de ganar elecciones, no debe ser conocido por los votantes que se aburren con esas cosas. ¿Porque se aburren? ¿Acaso transmitir claramente las medidas de gobierno que pueden afectar sus vidas no es un deber ético del político? Esa sería una interpretación benevolente del discurso de la felicidad sin sustancia. También podría pensarse en otras dos razones: la primera, que ese programa no existe del todo y que, por eso, quedará librado a un juego conflictivo de presiones e intereses; la segunda, porque ese programa es inconfesable y contradictorio con las consignas ‘pobreza cero’ o ‘un país de capas medias’.

En consecuencia, el neopopulismo tiene la obligación del seguidismo a una opinión construida en las encuestas, como si esa construcción fuera, en primer lugar, una verdad de fuerte valor empírico (cosa que está por verse según más cuidadosos exámenes de método) y, en caso de serlo, como si esa base empírica fuera el techo y no el piso de la creación política. Viene al caso la crítica ya clásica de J.-C. Passeron al populismo, “para quien el sentido de las prácticas populares se cumple íntegramente en la felicidad monádica de la autosuficiencia simbólica” (Grignon y Passeron 1989, 31). Hoy diría, el ‘culto de la proximidad manufacturada’.

De tal modo, la promesa de felicidad no abre un debate, como lo abrió cuando Jefferson inscribió ese derecho entre los tres fundamentales, sino que lo cierra, dado que la política no se hace cargo del conflicto implícito: si la consecución de la felicidad es un derecho ¿debe proveerse a ese derecho o simplemente enunciarlo sin producir las condiciones materiales para que se convierta en realidad social? El neopopulismo no desea ni está en condiciones de enfrentar esta pregunta, ni desea considerar valores centrales como equidad, igualdad de oportunidades, etc., etc.

La felicidad vuelve al discurso político como un resto degradado, ocasional, cuando una tendencia neopopulista cree descubrir allí no un problema sino una consigna. El neopopulismo cree que algunos conceptos son una máquina de licuar conflictos que no se extienden solamente a lo simbólico. O, como lo fraseó en sus instrucciones de campaña electoral el maestro de mercadotecnia elegido: “Mauricio [Macri] venía menos a proponer un cambio que a acompañar y representar el deseo de cambio que ya estaba en la gente” (Grignon y Passeron 1989, 22).

Imposible solicitar que este neopopulismo tome en consideración que existe el conflicto entre el deseo individual de felicidad y la trama social donde se enfrentan esos deseos en sus diferencias e incompatibilidades. El neopopulismo considera que este tema es ideológico y que las ideologías han muerto. O, como lo frasea el jefe de gabinete el 15 de junio pasado, en Twitter: “Juntos vamos a lograr lo que parece imposible”. Ni un paso atrás ni uno adelante: “Todo es posible juntos”, como instruye una de las consignas que hoy repite el gobierno.

Palabras de Macri en un discurso del 19 de julio de 2015:

Creo en una política distinta. Una política que despierte a la gente en lugar de adormecerla. Que saque lo mejor de cada uno. Que aspire a potenciar la vida y la esperanza, no que fomente el miedo y la resignación. Creo en la solidaridad y en el trabajo en equipo. En una sociedad donde las personas entiendan a su vecino como alguien con quien compartir y construir en conjunto, respetando sus diferencias. Creo en la honestidad y en la humildad de los argentinos. No admito la idea que los argentinos somos corruptos y mentirosos. Somos mejores que lo que han hecho de nosotros las equivocaciones de muchos de nuestros dirigentes.

¿Qué decir? La sincera obviedad de los temas vuelve superfluo cualquier análisis. Sin embargo, algunos temas ideológicos merecen un subrayado.⁷ El primero, que tiene ecos de nacionalismo individualista, sostiene que los argentinos somos mejores que lo que han hecho de nosotros los errores de los políticos. El tema es el de la reconciliación populista con una autoimagen fantasiosa, que pasa por alto la afirmación opuesta: que los argentinos son peores que algunos de sus dirigentes (como se demostró en la indiferencia de los argentinos frente a la dictadura militar, que solo tuvo como opositores a algunos dirigentes de movimientos sociales y unos pocos políticos; o la indiferencia de los argentinos frente a los procesos de pauperización de la década de 1990, porque las capas medias no se sentían directamente amenazadas). El tema resuena con la antigua contraposición populista entre gente del común y elites. Y su función es salvadora. Este tema se enlaza con el

⁷ Estos temas pueden leerse en los materiales de la web de Mauricio Macri: <http://pro.com.ar>; y en las cuentas de Twitter y Facebook.

de la ‘honestidad y la humildad de los argentinos’: dos cualidades que es difícil reconocer al unísono. La honestidad tiene algunas formas de medirse, entre ellas las de la evasión impositiva, el trabajo en negro, la precariedad laboral, el intercambio de coimas y favores, que diferencian muy claramente las costumbres argentinas de las de sus vecinos de Chile y Uruguay.

Esta visión complaciente de los argentinos es indispensable en el discurso neopopulista, ya que este no propone una reforma intelectual y moral que sus potenciales votantes probablemente no estén dispuestos a aceptar como tarea pendiente. El neopopulismo, como el paleo-populismo, necesita embellecer el Pueblo (en general capas medias) al que aspira a convertir en su clientela política gratuita. Así se protege una identidad mitologizada. Por cierto, este pueblo supuestamente ‘honesto y humilde’ merece la felicidad como recompensa a esas virtudes que fueron traicionadas por políticos que carecieron de humildad y honestidad. De nuevo, en este caso una operación imaginaria que separa radicalmente a los gobernantes de los gobernados, olvidando los momentos más comprometedores de la historia argentina del último medio siglo. El neopopulismo de derecha se especializa en estas operaciones, de las que excluye tanto a la sociedad realmente existente como a sí mismo. Como es un populismo posmoderno, *cool*, de baja tensión, no se presenta como el populismo clásico. Por el contrario, abjura del cesarismo, el funcionamiento plebiscitario, la movilización y el carisma caliente de sus liderazgos. Tampoco confía en convocar fuerzas existentes en la sociedad y sus organizaciones. Con desnuda evidencia, trae un discurso que no lo obliga a compromisos con las fuerzas sociales. Afirmar sencillamente que desea un imposible, pobreza cero, por ejemplo, como ha dicho Mauricio Macri.

Jugar con el imposible sin definirlo implica el juego de la ensoñación. Todos queremos ser felices. Para decirlo con palabras en las que coincidieron Hannah Arendt y Franklin Roosevelt, todos deseamos liberar nuestras vidas de las condiciones de necesidad y del miedo a caer en esas condiciones. Llegados a este punto, se reabre un viejo debate sobre sociedad y Estado: ¿hay algo que el Estado puede hacer en la prosecución de la felicidad? El discurso neopopulista sostiene, cuando habla en serio y no en función mediática, que el Estado debe garantizar la libertad. No cabe duda, pero la pregunta sigue abierta. Dos siglos de historia

debatieron el *quantum* de lo que debe hacer el Estado. El neopopulismo de la felicidad se inclina, en el caso argentino, a que ese *quantum* sea programática e idealmente mínimo, excepto si debe enfrentar situaciones excepcionales de intranquilidad social. ¿Y si el mercado produce una inseguridad incompatible con el mito de la felicidad? La respuesta a esta pregunta está en el centro del debate. La ‘mano invisible’ del mercado repartirá sus dones. El neopopulismo de la felicidad confía en hacer política en estado de baja politicidad. El concepto-mito correspondiente podría llamarse ‘optimismo país’.

BIBLIOGRAFÍA

- Baczko, B. 1991. *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dotti, J.E. 2000. Arturo E. Sampay: el ‘schmittiano’ que nunca fue tal (135-166). En *Carl Schmitt en Argentina*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- García Canclini, E. 1995. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México DF: Grijalbo.
- Gentile, E. 2014. *El fascismo y la marcha sobre Roma*. Buenos Aires: Edhasa.
- Grignon, C. y Passeron, J.-C. 1989. *Miserabilismo y populismo en sociología y en literatura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Iglesias, H. 2016. *Cambiamos. Mauricio Macri Presidente. Día a día, la campaña por dentro*. Buenos Aires: Sudamericana.
- INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2019. Disponible en: www.indec.mecon.ar.
- Jefferson, T. 1776. *Declaration of Independence*. Disponible en: www.archives.gov/exhibits/charters.
- Laclau, E. 2016. *La razón populista*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Martín Barbero, J. 2010. *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. Barcelona: Anthropos.
- Observatorio de la Deuda Social de Argentina-Universidad Católica Argentina 2019. Disponible en: uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina.
- Quattrocchi-Woison, D. 1995. *Los males de la memoria*. Buenos Aires: Emecé.
- Radcliff, B. 2013. *The Political Economy of Human Happiness*. New York: Cambridge University Press.
- Riorda, M. 2016. Macri terceriza la construcción de su mito de gobierno en algunos medios. “Ideas”, *La Nación*, 4 de septiembre, 7.
- Rosanvallon, P. 2011. Penser le populisme. *La Vie des idées*. Disponible en: www.laviedesidees.fr/penser-le-populisme-html.

- Sigal, S. y Verón, E. 1985. *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Legasa.
- Taguieff, P.-A. 1996. Las ciencias políticas frente al populismo: de un espejismo conceptual a un problema real (56-59). En Adler, F., Fleming, T., Gottfried, P., Luke, T., Piccone, P., Taguieff, P.-A. y Wilson, C., *Populismo posmoderno*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. *EP*

RESEÑA

Pablo Beytia. *La síntesis de la libertad. Fundamentos teóricos desde la obra de Ortega y Gasset*. Santiago: RIL Editores, 2019. US\$15 (ISBN: 9789560106919), 218 pp.

Álvaro Perpere Viñuales

La vida académica moderna pone al intelectual que se decide a escribir un libro ante una disyuntiva fundamental. El camino que tome ante ella es el que luego marcará el tono de la obra que comienza. Hay dos opciones esenciales. La primera posibilidad consiste en que el intelectual decida que su texto sea una exposición fidedigna, pero al mismo tiempo novedosa, de las ideas de un autor ya consagrado. Al ceñirse a esta elección, su trabajo buscará reflejar, en última instancia, las ideas de otro antes que las suyas. La segunda posibilidad, en cambio, consiste en elegir una temática e intentar abordarla de un modo propio y original, con la confianza en que su trabajo enriquecerá la perspectiva que hay sobre esta cuestión.

Uno podría asumir, a primera vista, que Pablo Beytía Reyes eligió, al escribir este libro, la primera de las opciones. Su meta sería entonces la de exponer de un modo objetivo y riguroso, aunque original, las ideas de Ortega y Gasset, en un tema tan complejo como lo es el de la libertad. Desde esta lectura interpretativa, una reseña a la obra *La síntesis de la libertad. Fundamentos teóricos desde la obra de Ortega y Gasset* debe comenzar señalando que el texto, luego de una correcta introducción, desarrolla lo central de la temática a lo largo de tres capítulos, para finalizar con un epílogo que refleja lo sustancial de lo antes dicho. Así, tras presentar lo esencial de la temática, en el primer capítulo, Be-

ÁLVARO PERPERE VIÑUALES es Doctor en Filosofía (Universidad de Navarra); Máster en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE); profesor de Historia de las Ideas Políticas y Económicas (UCA, UBA, Austral); secretario de redacción de la revista *Cultura Económica*. Email: aperpere@uca.edu.ar.

yía busca mostrar aspectos esenciales de las ideas de Ortega y Gasset. Para lograr esto, resalta de un modo especial el abordaje dialéctico que hace el español al tratar las cuestiones filosóficas más complejas. El autor muestra que Ortega establece siempre primero dos polos conceptuales opuestos y en tensión, para, a continuación, buscar llegar a una síntesis superadora, la cual, para ser verdadera síntesis, debe tomar elementos de ambos polos, pero ir también más allá de ellos. Estos polos de los que se parte, a su vez, no son puras construcciones teóricas y atemporales, sino que se han dado de maneras particulares y concretas a lo largo de la historia (29).¹ Así, en el plano metafísico, para Ortega la tensión se ha dado entre el racionalismo y el idealismo. En temas epistemológicos, esta tensión se manifestó, según el español, en el debate entre racionalismo y relativismo. Finalmente, en el plano antropológico, los polos opuestos han sido, históricamente, el intelectualismo y el voluntarismo. Para superar cada uno de ellos, Ortega propone (y expone Beytía con mucha precisión en la última parte del capítulo), una metafísica ‘raciovitalista’, una epistemología ‘perspectivista’ y una antropología ‘dramatista’.

En el segundo capítulo, asumido que este método dialéctico es el método apropiado para enfrentar las grandes preguntas, Beytía se lanza a establecer la visión de Ortega en el tema de la libertad. Pero, a diferencia de lo que sucede con las tensiones conceptuales anteriores, que son en mayor o menor medida explícitas en las obras orteguianas, en esta temática los polos deben ser identificados, ya que “el filósofo [Ortega] no siempre hizo referencia explícita a los términos antagónicos que podrían ser conciliados con sus innovaciones conceptuales” (76). En otras palabras, para tratar sobre la libertad, Beytía primero se ve obligado a intentar construir (o reconstruir) estos polos en tensión, desde los cuales se podría entender el pensamiento del filósofo madrileño que, siguiendo su método, presentará su visión del tema como una superación de lo anterior.

La primera tensión que se puede reconocer es la que se observa entre la ‘libertad ontológica’ y la ‘libertad circunstancial’. La primera es entendida como la concepción de la libertad como algo inherente a todo ser humano. Siguiendo con lo dicho en el capítulo anterior, en el que se

¹ En adelante, el libro reseñado será citado con el número de página entre paréntesis.

decía que lo central era ver las manifestaciones históricas de las ideas, Beytía realiza un repaso histórico de una serie de autores a los que atribuye la defensa de la libertad como algo propio de todo ser humano. El espacio temporal abarca a pensadores que van desde la antigüedad romana hasta el siglo XX. Todos ellos tendrían en común, en sus aspectos centrales, esta concepción de la libertad. La libertad circunstancial, en cambio, asume a la libertad como una característica que se puede adquirir o perder en el marco del devenir de la vida de las personas. Aquí también hay una nueva mirada a la historia, y el repaso de autores es muy completo, ahora comenzando desde la antigüedad bíblica y llegando también hasta autores del siglo XX.

A continuación, Beytía analiza estas dos concepciones ya que, a su entender, una mirada atenta hacia cada una de ellas muestra que en ambas hay una tensión dialéctica interna a superar. Dentro de la primera (la libertad ontológica), los polos se pueden reconocer entre aquellos que defienden el libre albedrío, frente a aquellos que proponen una libertad determinada. En esta discusión aparece, siguiendo lo propuesto más arriba, una línea histórica de continuidad conceptual entre dos corrientes diferenciadas: unos defendiendo una concepción y los otros la contraria. Lo que llama la atención al ver a los autores específicamente señalados dentro de una y otra corriente, es que aparecen pensadores que, a primera vista, uno los consideraría fuertemente antagónicos y representantes de escuelas con profundas divergencias entre sí. Beytía señala, sin embargo, que analizados específicamente desde esta particular perspectiva de la libertad, estas divergencias no son tan fuertes, como sí lo son las continuidades entre ciertas tesis centrales sostenidas por ellos en el tema del libre albedrío (o de la libertad determinada). A modo de ejemplo, uno encuentra en el primer grupo a autores como Agustín de Hipona, Tomás de Aquino, Kant y Nietzsche, mientras que, en el segundo, señala a Martín Lutero, Thomas Hobbes, David Hume, Baruch Spinoza y Michel Foucault, por mencionar a algunos de los tratados. A pesar de sus profundas discrepancias en otras temáticas, habría, en el tema de la libertad, elementos unificadores que los aúnan. Finalmente, dentro de la libertad circunstancial, se presenta la discusión de la libertad entendida como ‘autodeterminación’, frente a la libertad entendida como ‘no limitación’ o ‘no interferencia’. En uno y otro caso, Beytía señala, con acierto, que esta autodeterminación (y también esta

no interferencia) es generalmente tratada en el marco de discusiones de filosofía política, pero que esta distinción es, sin embargo, pasible de ser aplicada a nivel individual y, de hecho, así ha sucedido en la historia. De todas formas, si en la discusión establecida dentro de la libertad ontológica parece primar el elemento teológico, aquí parece primar el elemento de filosofía política, así que no es de extrañar que los autores especialmente desarrollados sean aquí Constant, Rousseau, Marx, Hume, A. Smith, Stuart Mill o Hayek.

El tercer capítulo se centra en mostrar a Ortega como sintetizador de todas estas tensiones. Para ello, apelando a una cuidada selección de textos del filósofo madrileño, Beytía va desarrollando punto por punto la superación propuesta por Ortega. La libertad, como había sucedido con las otras nociones filosóficas tratadas, para ser comprendida cabalmente debe ser asumida como una realidad que es al mismo tiempo ideal y concreta, atemporal e histórica, espiritual y encarnada. Aceptando todo eso, para superar la primera cuestión señala que la síntesis se daría con una idea de libertad que “puede ser entendida como una condición humana fundamental” pero “que cambia históricamente de forma” (163). Para superar la segunda tensión dialéctica que había postulado en el capítulo anterior, apela a intuiciones centrales de Ortega y Gasset, como son sus ideas de ‘vocación’ y de ‘proyecto vital’, para así sostener una libertad presente en todo hombre, pero que no es absoluta, en la medida en que tiene que, por medio de su acción, acertar o rechazar ese destino auténtico al que está invitado cada uno. Finalmente, la tercera tensión es resuelta pensando una vez más en la historia, ahora especialmente en la historia política de Occidente. Lo que se busca con esta mirada es mostrar que la preferencia que se ha dado a una y otra concepción de libertad (libertad positiva y negativa), que a primera vista son entendidas como opuestas e irreductibles, pueden ser entendidas como igualmente destinadas a desarrollar la libertad de esas sociedades, siempre que no se las analice en abstracto sino en el marco de las diferentes situaciones sociales e institucionales en que se dio la cuestión.

El ensayo concluye con un epílogo en el que se destacan las principales conclusiones y al mismo tiempo se señalan los desafíos que surgen de esta síntesis propuesta.

II

Creo, sin embargo, que todo lo dicho hasta aquí no refleja cabalmente el intento ni la intención de Pablo Beytía Reyes al escribir su libro. Decía, al comenzar, que todo autor contemporáneo se enfrenta al desafío de elegir entre exponer las ideas de otro autor, usualmente uno ya consagrado por la academia, o abordar originalmente una temática, proponiendo una reflexión propia sobre ella. En una muestra de que él también parece seguir esta dinámica orteguiana de dialéctica y superación, Beytía realiza una especie de síntesis entre ambas opciones. En efecto, ya desde el mismo título, uno puede intuir que este libro no es ‘sobre’ el pensamiento de Ortega sino ‘desde’ él y su obra. Algo similar sucede en los últimos dos párrafos del ensayo, donde se reitera esa idea (209-210). En otras palabras, es cierto que lo central a tratar es la cuestión sobre la libertad, y no menos importante es que este tratamiento se hará inspirado en Ortega y Gasset, pero con cierta originalidad propia, es decir, no limitándose a reformular lo dicho por el español.

Leído en esta clave de interpretación, el libro presenta un cariz muy diferente. Más que a una exposición sistemática del pensamiento de Ortega y Gasset, Pablo Beytía Reyes nos invita a pensar con él (y con Ortega) sobre la difícil cuestión que es concebir de un modo más o menos acabado la idea de la libertad. Nos invita, ciertamente, a seguir un método específico, el propuesto por Ortega, y que es el que da el marco para que luego pueda desarrollarse la propuesta personal del autor. Bajo esta perspectiva, entonces, el segundo capítulo es sin duda el más provocador intelectualmente, y el que convoca al lector a la reflexión. Beytía construye, primero, los polos dialécticos en los que, a su juicio, se debe enmarcar la discusión sobre la libertad. Esta construcción no está explícitamente así planteada por Ortega, sino que es presentada por Beytía. Supone, por una parte, una interpretación original y desafiante de la historia de las ideas sobre la libertad, tanto en el plano teológico (pues es central para abordar lo que él llama la ‘libertad ontológica’) como en el plano de la filosofía y de la filosofía política (en este caso, central para comprender los debates relacionados con la ‘libertad circunstancial’). Y, como se señaló, al tratar estas tensiones Beytía busca mostrar líneas de continuidad en corrientes de pensamiento a los que la manualística tradicional ha puesto usualmente

en tensión. Así, algunas interpretaciones y el establecimiento de ciertas conexiones que postula, al poner en una misma tradición, por ejemplo, a autores como Tomás de Aquino, Kant y Nietzsche, o también a Martín Lutero, Hume y Spinoza por otro, no puede sino llamar la atención. La reafirmación que se hace de que esta continuidad se da (o se daría) en este tema específicamente tratado, sin embargo, obliga al lector a repensar sus ideas y conocimientos previos, como un camino para revisar la propuesta de este ensayo. Complementario a esto, Beytía también desafía al lector mostrando discontinuidades profundas en tradiciones de pensamiento que son usualmente tomadas como afines o cercanas. Solamente si se acepta este doble desafío que propone el autor, que invita a cuestionar preconceptos, y a poner en relación elementos de diferentes escuelas de filosofía, ciencias y visiones religiosas, es que se puede percibir el esfuerzo y la originalidad de la síntesis que se intenta hacer.

Un segundo elemento a destacar es que el trabajo queda abierto a nuevas reflexiones sobre el anclaje de la libertad en diversas circunstancias y políticas contemporáneas. Aunque dicho de un modo sutil, aparece, sobre el final, una intuición que considero especialmente valiosa. Ella muestra la riqueza de la perspectiva propuesta por el autor para entender la idea de libertad. Al asumirse el planteamiento de Ortega, que toma la idea de libertad como algo que es al mismo tiempo ideal e histórico, una cabal comprensión de la misma obliga a quien medita sobre ella a volver su mirada a la realidad concreta de su propio tiempo, y de su propia historia. Además, también aparece como potencialmente muy fructífera en orden a trabajos posteriores. Dice el autor que, de ser correcto su planteamiento y su síntesis, se vuelve necesario revisar el abordaje que se hace, especialmente en las ciencias políticas y sociales, a la libertad política de las sociedades contemporáneas. Esta tesis de Beytía (ciertamente inspirada en Ortega) nos obligaría a reconocer que el traspaso directo y acrítico de organizaciones institucionales que están presentes y en pleno funcionamiento en distintos países que no las poseen, no sería tan fácil ni sencillo como algunos han supuesto. Aquellos que pretenden esta copia de modelos y sistemas institucionales dejan de lado el aspecto situacional que tiene la libertad, y que también es parte esencial de ella. Por no ser tenido esto último en cuenta, aun cuando leyes, reglamentos y costumbres se repliquen en estos otros lugares con exactitud milimétrica, será imposible que allí la libertad florezca verda-

deramente. A modo de ejemplo, señala con sobriedad pero a mi juicio con gran lucidez, que “la exportación de formas de gobierno hacia otras naciones del mundo —como sucedió en América Latina y en general en las repúblicas que tuvieron pasado colonial— no implica necesariamente el establecimiento de libertad política: quizás en esas circunstancias sociales ellas no representarían los arreglos institucionales preferidos por la población” (203).

III

Para concluir, en “Síntesis sobre la libertad” la noción de libertad es tratada en todas sus múltiples dimensiones, desde el plano personal hasta el plano político, y repasando elementos propios tanto de la filosofía como de las ciencias y de la teología. Se logra, así, que el libro que aquí se presenta sea, como señala el autor en la introducción, un ensayo en el que se “pretende argumentar que desde la teoría de la libertad delineada por Ortega es posible establecer una síntesis o asimilación de los discursos antagónicos en la historia de este concepto” (32).

El especialista en la obra de Ortega y Gasset reconocerá con facilidad que Beytía Reyes va, en su trabajo, mucho más allá de lo dicho por el español. También, que leída por quien dedica su actividad académica al estudio de las ideas del filósofo español, este seguramente objetaría algunas referencias hechas en el presente ensayo, tanto en el plano formal como en el plano interpretativo. Pero leído, en cambio, desde una mirada de síntesis y global, uno encuentra un ensayo que invita a pensar sobre la libertad, y a hacerlo desde diferentes disciplinas y enfoques. Con un lenguaje claro y directo, el libro de Pablo Beytía Reyes es de muy amable lectura. Tal vez algunos de los autores y tradiciones tratados, siendo tan diversos, ameritarían, quizás, un desarrollo algo mayor a los que uno encuentra. Sin embargo, más allá de eso, es claro que el desafío que se propuso es logrado a lo largo de las páginas. Y, especialmente, una vez terminada la lectura, deja abierta la cuestión para que el lector siga, inmerso siempre en sus propias ‘circunstancias’, meditando y reflexionando sobre la compleja noción de libertad. *EP*

RESEÑA

Oriana Bernasconi, ed. *Resistance to Political Violence in Latin America: Documenting Atrocity*. London: Palgrave Mac Millan, 2019. US\$120 (ISBN 978-3030170455), 258 pp.

Silvia Borzutzky, Universidad Carnegie Mellon, Estados Unidos

El estudio de los derechos humanos puede ser enfocado desde diversos puntos de vista. Para algunos, el objetivo es analizar los abusos cometidos por dictaduras o en casos de guerra o conflicto; para otros, la necesidad radica en examinar el impacto que los abusos han tenido en las víctimas; para un tercer grupo, el énfasis recae en la importancia de las políticas de justicia transicional que distintos gobiernos han llevado a cabo después de que los países han retornado a la democracia o una vez que los conflictos han terminado.

A diferencia de los enfoques señalados, la relevancia de *Resistencia a la violencia política en América Latina: documentando atrocidades*, editado por Oriana Bernasconi, es que no se enfoca en las políticas o en las víctimas, sino en la labor de quienes, a través de un gran esfuerzo y corriendo grandes riesgos, se han dedicado a apoyar a las personas cuyos derechos fueron abusados y a construir una historia documentada de los crímenes cometidos por la dictadura militar en Chile, entre 1973 y 1989.

Después de leer esta excelente colección de ensayos, no cabe duda de que la labor de la editora y de sus colaboradores tendrá un importante impacto en el historial chileno del siglo XX y en el historial de

SILVIA BORZUTZKY es profesora de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Escuela de Sistemas de Información y Políticas Públicas, Universidad Carnegie Mellon, Estados Unidos. Sus publicaciones versan sobre política chilena, políticas de pensiones y políticas de derechos humanos. Entre sus últimos libros están *Human Rights Policies in Chile: The Unfinished Struggle for Truth and Justice* (2017); en coautoría con Mark Hyde, *Rent-Seeking in Private Pensions: Concentration, Pricing, and Performance* (2016); en coedición con G. Weeks, *The Bachelet Government: Conflict and Consensus in Post-Pinochet Chile* (2010). Email: sb6n@andrew.cmu.edu.

los derechos humanos en general, ya que hasta ahora la comunidad académica no había procedido a desarrollar un trabajo en el cual se presentara una historia sistemática de las acciones de aquellas instituciones creadas para documentar las violaciones cometidas por la dictadura y las acciones de aquellos que apoyaron a las víctimas en forma legal y emocional. Como lo hace notar la editora, el problema de la documentación de las atrocidades es uno de los menos explorados, no porque no sea relevante, sino por la complejidad del proceso de exploración. Además, es necesario aclarar que la editora y sus colaboradores no solo hicieron una nomenclatura de eventos y acciones, sino que además ofrecen una interpretación de las acciones llevadas a cabo por tales organizaciones. Para lograr este objetivo usan el concepto de ‘tecnologías políticas’, desarrollado por Foucault. Este concepto incluye técnicas, artefactos y procedimientos que esencialmente convergen para construir conocimiento y dar una guía de acción en el proceso de defensa y ayuda a individuos (23).

Foucault también proporciona a los autores incluidos en este volumen un concepto de poder que se define como ‘un juego que se transforma, refuerza o invierte relaciones de fuerza a través de una batalla sin fin’. Esta definición de poder es muy útil ya que nos ayuda a comprender la forma como grupos de resistencia pueden adquirir un potencial de poder, aun cuando el gobierno controle el poder hegemónicamente (27, 28). Como lo hace notar Bernasconi, esto es lo que ocurrió en Chile con el sistema de registro y documentación creado por la Vicaría de la Solidaridad, organización que tuvo un efecto paradigmático en la defensa de los derechos humanos en Chile. Esta organización, creada por la Iglesia Católica durante la dictadura militar, no solo sobrevivió a las amenazas del régimen militar, sino que además fue una fuente de información esencial para las Comisiones de Verdad y Justicia establecidas en 1991, 2006 y 2011, así como en los juicios de derechos humanos que se llevarían a cabo en el futuro.

Los distintos capítulos de este libro proveen una visión panorámica tanto de las instituciones de derechos humanos y su forma de actuar como de su impacto judicial, político y psicológico. Entre otros temas, los autores analizan cómo se puede sostener una organización de derechos humanos durante un estado de violencia; cuál es la labor de las comunidades epistemológicas y cómo se realiza un registro de violaciones

de derechos humanos; de qué manera hacer visible la violencia de estado a través de documentación, investigación y denuncia de atrocidades; cómo se nombra, define y clasifica el repertorio de violencia política, y cuál es el uso judicial del registro y documentación de violencia política en los juicios de derechos humanos.

En el capítulo dedicado a analizar cómo se puede sostener una organización de derechos humanos, en el contexto de una dictadura brutal, los autores —Bernasconi, Gárate, Suárez y Mansilla— no solo nos brindan una historia detallada de cómo se creó la Vicaría de la Solidaridad y el Comité Pro-Paz, que incluía a representantes de las diversas comunidades religiosas presentes en Chile, sino también nos procuran de una valiosa lección sobre qué es el poder y cómo este se mantiene cuando las circunstancias son tan adversas. La lección que emana de este capítulo es que estas organizaciones fueron capaces de generar un espacio propio de poder y pudieron ganarse el reconocimiento y el respeto a nivel nacional e internacional. Como lo expresan los autores, las organizaciones “lograron ser un poderoso interlocutor, moviéndose constantemente entre los planos sociales, políticos y espirituales, e interactuando con el gobierno, el sistema judicial, los medios de publicidad, otras iglesias” (73).

Cada una de estas organizaciones estaba formada por trabajadores sociales y por abogados dedicados a recibir el testimonio de las víctimas y/o sus familiares, y a convertir esos testimonios en documentos históricos y judiciales, incluyendo recursos de *Habeas Corpus*. Como lo hacen notar los autores y autoras de este volumen y también otros expertos como Cath Collins (2010), entre otros, el escenario de los derechos humanos y el proceso de justicia transicional en Chile fueron liderados por los abogados de derechos humanos organizados alrededor de la Vicaría de la Solidaridad. Como lo indican María Soledad del Villar, Boris Hau, María Teresa Johansson y Manuel Guerrero Antequera, en el capítulo 4 de este libro, entre 1976 y 1992, los abogados de la Vicaría presentaron 8.904 peticiones de *Habeas Corpus* y registraron 44.413 casos de detenciones por motivos políticos. Solo diez de las 8.904 peticiones fueron aceptadas por el sistema judicial y el mayor obstáculo en la obtención de justicia fue el Decreto de Amnistía que, de acuerdo con la errónea interpretación que la Corte Suprema hizo de este decreto hasta la detención del general Pinochet en Londres, le prohibía

a los miembros del poder judicial investigar acusaciones de violaciones de derechos humanos cometidas por la dictadura militar. Pero la labor de estos abogados y trabajadores sociales no se desperdició, ya que la información recolectada fue usada en los juicios de derechos humanos y en las Comisiones de Verdad y Justicia que se establecieron durante el proceso de transición a la democracia.

Oriana Bernasconi y Elizabeth Lira, en el capítulo 5 del libro, titulado “Haciendo la violencia de Estado visible: documentando, investigando y denunciando atrocidades”, nos describen no solo los mecanismos usados para documentar la violencia, sino que también analizan el desarrollo del concepto de detenido-desaparecido y la eventual colaboración de personal militar dispuesto a proveer información sobre las violaciones de derechos humanos que habían presenciado. Además, como lo hacen notar las autoras, las acciones de la Vicaría contribuyeron de manera considerable a la creación de un movimiento internacional de derechos humanos. Asimismo es importante hacer notar que la documentación ayudó a construir una realidad que era totalmente diferente a la realidad construida por la dictadura militar. Como concluyen las autoras, “el acto de narrar, nombrar, categorizar e inscribir atrocidades en el momento en que están pasando puede ser esencial no sólo para [entender] el presente sino también para el futuro de sociedades estremecidas por violencia política masiva” (154).

Esta línea de análisis continúa en el capítulo siguiente, escrito por Oriana Bernasconi, Loreto López y Marcela Ruiz. Las autoras muestran aquí una taxonomía diseñada para proveer ayuda a las víctimas, que llegó a ser un documento esencial en el proceso de descubrimiento del pasado y en el diseño de políticas de los derechos humanos en el Chile de hoy. Finalmente, en el último capítulo, Bau, Lessa y Rojas evidencian el valor de la labor de documentación llevada a cabo por la Vicaría y por el Comité Pro-Paz. Los autores muestran que tanto en Chile como en Argentina los documentos fueron utilizados en los juicios de derechos humanos, lo cual es muy relevante debido a que quienes abusan no dejan un rastro de papel o documentos inculpatorios.

En síntesis, como lo indico en la conclusión de mi libro sobre *Políticas de derechos humanos en Chile: La inconclusa lucha por verdad y justicia en Chile* (2017), la obtención de justicia y el esclarecimiento de la verdad son procesos que todavía están en curso. Los abusos co-

metidos por gobiernos totalitarios y dictaduras pueden llevarse a cabo solamente en la oscuridad y por esta razón esos gobiernos son expertos en construir un sistema de impunidad que les permite escapar de la censura nacional e internacional. Como bien lo ha dicho Kimberly Theidon (2015), las políticas que persiguen descubrir la verdad y la justicia son esenciales en la destrucción de ‘la arquitectura de impunidad’ construida por los dictadores. Desde este punto de vista, las acciones de las organizaciones de derechos humanos analizadas en esta excelente colección de ensayos, y el acto de recopilar y publicar esta información en forma analítica y precisa, representan enormes contribuciones al descubrimiento de la verdad y a la obtención de justicia para aquellos que sufrieron el impacto de los grandes abusos de derechos humanos cometidos por la dictadura militar.

BIBLIOGRAFÍA

- Borzutzky, S. 2017. *Human Rights Policies in Chile: The Unfinished Struggle for Truth and Justice*. Cham, Switzerland: Palgrave McMillan.
- Collins, C. 2010. *Post-Transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Theidon, K. 2015. First Do No Harm: Enforced Sterilizations and Gender Justice in Peru. *Open Security: Conflict and Peacebuilding*. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/opensecurity/kimberly-theidon/first-do-no-harm-enforced-sterilizations-and-gender-justice-in-peru>. *EP*

NÚMEROS ANTERIORES

Nº 156, primavera 2019

Rogelio Altez, Poder, negocios y destrucción. Los apagones de Venezuela en marzo de 2019 y la cartelización del Estado; **Claudia Mora**, Interseccionalidad y fronteras sociales: género y clase social en el mercado laboral chileno; **Adolfo Fuentes**, El valor de conocer a alguien: generador de recursos y el mercado laboral en Chile; **Hugo Cadenas**, Sistemas y sistema-mundo: la crisis teórica en Immanuel Wallerstein; **Nathaly Mancilla**, Del sistema-mundo a la sociedad mundial: la necesidad de una reconstrucción histórica; **Julio Labraña, José Joaquín Brunner y Javier Álvarez**, Entre el centro cultural y la periferia organizacional: la educación superior en América Latina desde la teoría de sistemas-mundo de Wallerstein; **Adriana Valdés**, Ernesto Ottone, *Marx y sus amigos. Para curiosos y desprejuiciados*, **Hernán Larraín**, Iván Jaksic, *Andrés Bello. Repertorio americano. Textos escogidos*.

Nº 155, invierno 2019

Patricia Springborg, Hobbes sobre la libertad de los súbditos; **Rafael Alvear**, Alienación y cosificación en la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas: el ser humano como medida de observación; **Julio Peña-Torres, Emiliano Vargas y Guillermo Donoso**, Remate de derechos de agua en Chile: ¿qué pasó posreforma del Código de Aguas de 2005?; **Ernesto Ayala**, *Río Bravo*. Relaciones creativas; **Marisol García**, *His Girl Friday*. Las cosas a su modo; **Ascanio Cavallo**, *Tener y no tener*, de Howard Hawks; **Antonio Bascuñán**, Discurso de agradecimiento del profesor Antonio Bascuñán Rodríguez con ocasión de la investidura de la calidad de doctor *honoris causa* por la Universidad de Valparaíso; **Andrés Estefane**, Manuel Llorca-Jaña y Diego Barriá, eds., *Empresas y empresarios en la historia de Chile: 1810-1930* (tomo I); *1930-2015* (tomo II)

Nº 154, otoño 2019

Joaquín Galeno, Francisco Gallego y Felipe González, ¿Candidatas o espectadoras? Un análisis del impacto de la ley de cuotas; **Ignacio Valenzuela**, Dejar de jugar por las reglas: hacia una revitalización del derecho

societario como instrumento de política económica; **Felipe Schwember**, Las vicisitudes de la esperanza liberal: de la utopía minarquista a la distopía anarcocapitalista; **Felipe Irarrázabal**, Objetivos y estrategias utilizados para consolidar la Fiscalía Nacional Económica como un servicio público confiable; **Alfonso Peró**, Peter Sloterdijk: “La vida debiera orientarse menos hacia su prolongación y más hacia su profundidad”; **Cristóbal Bellolio**, Juego de generaciones. Apuntes sobre el nuevo paisaje político chileno; **Eduardo Sabrovsky**, Dinero, abstracción y crisis de la sociabilidad liberal; **José Joaquín Brunner**, El misterioso poder de las ideas (*Acting Politics. A Critical Sociology of the Political Field*, de Alfredo Joignant); **Carlos Peña**, Actuando la política (*Acting Politics. A Critical Sociology of the Political Field*, de Alfredo Joignant); **Ernesto Ayala**, Disidencia o prostitución (*Cuba. Viaje al fin de la revolución*, de Patricio Fernández); **Manfred Svensson**, Del orden sagrado a la opción preferencial por los niños (*El poder del poder. Repensar la autoridad en tiempos de crisis*, de Pablo Ortúzar).

Nº 153, verano 2019

Isabel Aninat y Andrés Hernando, Mapeando el laberinto de la política pública indígena en Chile; **Mario Canales y Álvaro García**, Empresas de crecimiento acelerado y productividad: evidencia microeconómica para Chile; **Eduardo Saavedra y Javier Tapia**, El control de los precios excesivos en el derecho de la libre competencia: análisis y propuesta; **Carla Cordua**, Ser y tiempo; **Hans Ulrich Gumbrecht**, Fin del mundo: una mirada sobre la paradoja de la identidad cultural chilena; **Ernesto Águila**, Las complejidades para un nuevo pacto entre el centro y la izquierda en Chile; **Carolina Tohá**, Hacerse cargo; **Max Colodro**, La centroizquierda en el limbo; **Sylvia Eyzaguirre**, *Viaje al sueño socialista (Viajes a las estepas*, de Cristián Pérez); **Aldo Mascareño**, Pedro Morandé: del barroco a los sistemas sociales (*Pedro Morandé. Textos sociológicos escogidos*, de Andrés Biehl y Patricio Velasco, eds.); **Josefina Araos Bralic**, La cultura como el punto ciego del orden social (*Pedro Morandé. Textos sociológicos escogidos*, de Andrés Biehl y Patricio Velasco, eds.)