ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 116 *PRIMAVERA* *2009*

Defensa de la novela
Ian McEwan, Arturo Fontaine y David Gallagher

Transantiago: Un problema de información
Ignacio Briones

El capitalismo después de la crisis
Luigi Zingales

Economía y ética
Joseph Ramos

La tolerancia y los fines de la justicia global en *The Law of Peoples* de John Rawls
Mauricio Correa C.

El rol de la argumentación en la alfabetización científica
Antonia Larrain

¿Quién tiene que preguntarse qué hacer con un dios en la república?
Antonio Bascuñán

Borges Infinito, Borges Virtual, de Alfonso de Toro
Roberto Hozven

Borges revisitado
Javier Pinedo

Á. Cabrera, S. de la Cuadra, A. Galetovic y R. Sanhueza
Las pyme: Quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 116 primavera 2009

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

Director Responsable Arturo Fontaine

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

Secretaria de Redacción María Teresa Miranda H.

Secretaria Ejecutiva Ana María Folch V.

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

Toda colaboración debe ceñirse a las normas de *Estudios Públicos* que se indican al final de la revista. Las contribuciones, así como todo comentario y correspondencia, deben dirigirse a: *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, C. Postal 7500011 Providencia, Santiago, Chile. Teléfono: 328-2417. Fax: 328-2440.

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

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

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

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

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

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

Composición: Pedro Sepúlveda; *diagramación*: David Parra

Impreso en *Andros Productora Gráfica*.
Hecho en Chile / Printed in Chile, 2010.

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Nº 116 primavera 2009

ÍNDICE

	Entrevista	
Ian McEwan, Arturo Fontaine, David Gallagher	Defensa de la novela	5
	Estudio	
Ignacio Briones	Transantiago: Un problema de información	37
	Opinión	
Luigi Zingales	El capitalismo después de la crisis	93
	Opinión	
Joseph Ramos	Economía y ética	113
	Estudio	
Mauricio Correa C.	La tolerancia y los fines de la justicia global en *The Law of Peoples* de John Rawls	129
	Estudio	
Antonia Larrain	El rol de la argumentación en la alfabetización científica	167

Libros

Antonio Bascuñán	¿Quién tiene que preguntarse qué hacer con un dios en la república? (Sol Serrano: *¿Qué Hacer con Dios en la República? Política y Secularización en Chile*)	195

Roberto Hozven — Alfonso de Toro: *Borges Infinito. Borges Virtual* 209

Javier Pinedo — Borges revisitado (Alfonso de Toro: *Borges Infinito. Borges Virtual*) 217

Documento

Ángel Cabrera, Sergio de la Cuadra, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza — Las pyme: Quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas 229

Abstracts 387

DEFENSA DE LA NOVELA*

Ian McEwan, Arturo Fontaine y David Gallagher

www.cepchile.cl

Estas páginas recogen el encuentro con Ian McEwan que tuvo lugar en el Centro de Estudios Públicos el 8 de septiembre de 2009. En la entrevista, a cargo de Arturo Fontaine y David Gallagher, y luego en la conversación con el público, el distinguido escritor inglés se explayó sobre una variedad de temas y abordó significativos aspectos de la creación literaria. Entregó su parecer sobre la relación entre ficción, realidad e ideas, y sobre la dimensión moral en las obras de ficción. Se

* La entrevista fuen transcrita y traducida al castellano por Alberto Ide; Jaime Collyer, por su parte, tradujo el fragmento que Ian McEwan leyó de su próxima novela. La edición fue realizada por *Estudios Públicos*.

IAN MCEWAN. Nació en Aldershot (Inglaterra) en 1948. Estudió literatura inglesa en la Universidad de Sussex y obtuvo un Master en literatura en la Universidad de East Anglia. Su primera colección de cuentos breves *Primer amor, últimos ritos* recibió el prestigioso premio Somerset Maugham en 1976. Autor de las novelas *Amsterdam* (premio Man Booker 1998); *Expiación* (premios WH Smith y National Book Critics' Circle), que luego fue llevada al cine; *Sábado* (premio James Tait Black Memorial 2006), y *Chesil Beach*, nombrada Galaxy Book en los British Book Awards de 2008. Su publicación más reciente es *For You*, libreto para una ópera. En marzo de 2010 aparecerá su última novela "Solar", que aborda la temática del calentamiento global.

ARTURO FONTAINE. Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile. M. A. y M. Phil. en Filosofía, Columbia University. Director del Centro de Estudios Públicos, profesor del Departamento de Filosofía de la Universidad de Chile, ensayista y escritor. Autor de las novelas *Oír su Voz* (reeditada por Alfaguara) y *Cuando Éramos Inmortales* (Alfaguara) y de

refirió a la vigencia de la novela hoy en día, advirtiendo el peligro de la tendencia actual a escribir principalmente acerca de estados emocionales y desde una percepción muy subjetiva. Asimismo, ahondó en su propio proceso de creación literaria, el desarrollo de las tramas y de los personajes. Entre otros tópicos, también dio su opinión sobre los logros que debe alcanzar un sistema educativo y la importancia de una formación integral, que incluya tanto las ciencias como las artes y las humanidades.

Arturo Fontaine: Bienvenidos al Centro de Estudios Públicos. Quisiera agradecer en primer lugar a la Fundación Ciencia y Evolución y a su presidente, Álvaro Fischer, que ha organizado un seminario* de tanta importancia y significación, la gentileza que nos permite tener hoy día junto a nosotros a un maestro de las letras como es Ian McEwan. Es realmente un honor muy particular y un privilegio poder estar con él esta tarde. Ustedes conocen la trayectoria de Ian McEwan, por lo que no voy a repetir su larga lista de premios, y tampoco voy a leer esa larga lista de sus conocidísimas novelas y los libros de cuentos que ha publicado. Se trata, indudablemente, de un maestro de la literatura de nuestro tiempo en cualquier lengua, y ciertamente en la lengua inglesa. Veo aquí rostros de muchos escritores, y creo que hay consenso en cuanto a que es así.

En esta 'manada' tan distinguida, con miembros muy destacados y figuras brillantes de la literatura inglesa de esta época como

www.cepchile.cl

---

los libros de poesía *Nueva York* (Editorial Universitaria), *Poemas Hablados* (Francisco Zegers Editor), *Tu Nombre en Vano* (Editorial Universitaria) y *Mis Ojos x tus Ojos* (Andrés Bello).

DAVID GALLAGHER. Educado en Oxford, fue luego profesor de literatura latinoamericana del St. Antony's College de esa misma Universidad. Ha publicado *Modern Latin American Literature* (Oxford University Press, 1973), *Improvisaciones* (Centro de Estudios Públicos, 1992), *Otras improvisaciones* (El Mercurio-Aguilar, 2004) y numerosos ensayos. Actualmente es socio de ASSET-CHILE y combina sus actividades como ensayista y crítico con las de banca de inversiones. Colabora con TLS (*The Times Literary Supplement*) y es columnista de *El Mercurio* de Santiago. Es miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

* Se trata del simposio "El legado intelectual de Darwin en el siglo XXI" que tuvo lugar en Casa Piedra, en Santiago, los días 7 y 8 de septiembre de 2009, en el marco de una serie de simposios organizados por la Fundación Ciencia y Evolución durante el año 2009. Aquí y más adelante, las referencias al seminario corresponden a este simposio del mes de septiembre (N. del E.)

Julian Barnes, Martin Amis, Ishiguro, Naipaul, Kureishi, Rushdie, parece que cada vez son más los que ven en Ian McEwan al 'macho alfa'. Yo quisiera simplemente destacar dos cosas que me han impresionado mucho en su literatura: una es su maestría inimitable para la construcción de tramas; y la segunda es su extraordinaria capacidad para alternar un relato de horror que eriza los pelos con un relato de extraordinaria ternura e intimidad. Esta capacidad de saltar de un estado de ánimo a otro, de un tipo de situación a otra, no creo que alguien más la tenga hoy en la literatura, por lo menos en lo que yo he leído.

Dicho lo anterior, la idea es partir con una pequeña lectura que va a realizar Ian McEwan de un pasaje de su próxima novela, de manera que vamos a tener la posibilidad de escuchar la primicia de unas páginas de su próximo trabajo. Luego vamos a sostener un diálogo con él y con David Gallagher, para posteriormente recibir algunas preguntas del público.

www.cepchile.cl

Ian McEwan: Es un gran placer encontrarme en este distinguido centro de estudios, en este bonito edificio. Y es para mí un gran honor que estén presentes aquí tantos escritores chilenos; me siento muy agradecido.

En estos momentos me encuentro en una situación muy especial, porque acabo de terminar una novela. Todos los escritores en esta sala saben lo maravillosa que es esta sensación, ¡es como perder 10 kilos de peso! La envié la semana pasada desde Idaho, en Estados Unidos, mediante esa vía magnífica que tenemos hoy en que basta hacer clic en 'enviar'; ya no hay que caminar hasta el buzón.

Su personaje principal es Michael Beard, un tipo medio sinvergüenza, no el mejor de los hombres. El fragmento que les voy a leer es de su época de estudiante, cuando llega a Oxford entre 1967 y 1968 para estudiar física. Michael es un muchacho bastante precoz, ya ha perdido su virginidad. Proviene de un ambiente de clase media. Es muy hábil para reparar cosas; siempre se adelanta a los demás; conoce a todo el mundo. Tiene una agenda de escritorio —probablemente es el único alumno de Oxford que tiene una agenda de escritorio—. De pronto le llama la atención una hermosa muchacha que estudia en Lady Margaret Hall, un *college* para mujeres. Tan pronto como ella le pregunta qué estudia y él le responde 'física', el rostro de la joven adquiere una rigidez inexpresiva. La chica lo desdeña porque ella estudia literatura

inglesa. Pero Beard es un tipo muy resuelto, de modo que hace lo mismo que todos los buenos científicos: investiga. Así descubre que la pasión de la joven es John Milton. Averigua por acá y por allá y alguien le informa que John Milton es un poeta inglés del siglo diecisiete. Un alumno le debe un favor a Beard, porque éste se las arregló para que pudiera asistir a un recital de Cream el mes pasado. Michael lo localiza, lo sienta frente a él y le dice: 'cuéntame todo sobre Milton', y consigue así que el chico le dedique una hora entera. A continuación Michael emprende la lectura de *El paraíso perdido*, *Sansón agonista* y todo lo demás… Le lleva cuatro días leer la obra completa de John Milton, y luego se dirige al *college* y espera cerca de las rejas del establecimiento a que la muchacha salga. Cuando ésta aparece, Michael simula tropezar con ella por casualidad. Ella tiene que cruzar el parque y él le dice: 'también voy en esa dirección. ¿Te importa si te acompaño?' Y ella responde: 'Mm… Está bien'. A propósito, él ha hecho un viaje especial a Londres, donde ha adquirido un ejemplar de segunda mano de *Areopagitica*, la famosa obra de Milton en defensa de la libertad, en una edición del siglo dieciocho. No se trata de un libro raro, pero aun así ha gastado en él la mitad del dinero destinado a financiar su trimestre académico, así que esto también pasa a formar parte de su 'arsenal'. La muchacha se llama Maisie.

Paso ahora a leerles el fragmento:

> En el camino, él indagó educadamente sobre sus estudios y ella le explicó, como a un provinciano sin muchas luces, que estaba escribiendo sobre Milton, un poeta inglés muy renombrado del siglo diecisiete. Él le pidió que fuera más específica, acerca del ensayo que estaba preparando. Ella lo fue. Él aventuró una opinión informada. Sorprendida, ella se explayó otro poco. Para clarificar algún punto que ella propuso, él trajo a colación un verso: *Del alba / al mediodía fue declinando…* el que ella completó de un tirón: *…del mediodía al húmedo atardecer*. Cuidándose de mantener un tono tentativo, él habló de la infancia de Milton, y luego de la Guerra Civil. Había cosas que ella no sabía, por cierto, y se mostró interesada en conocer. No sabía mucho de la vida de Milton, y, sorprendentemente, considerar las circunstancias de la época del poeta no parecía formar parte de sus estudios. Él la condujo de vuelta a un terreno conocido. Ambos citaron algunos versos adicionales de entre sus preferidos. Él le preguntó a qué auto-

www.cepchile.cl

res había leído como apoyo. Él también había leído a algunos de ellos y se lo demostró con gentileza. Su conversación superó con creces lo que había alcanzado a hojear en una bibliografía. A ella le desagradaba Comus incluso más que a él, y él lo aprovechó para aventurar una tibia defensa de sus aportes y permitir que ella lo demoliera.

Luego él habló de la *Areopagitica* y su importancia para la vida política moderna. Ella se detuvo al instante y le preguntó cómo podía ser que un científico supiera tanto de Milton, y él se sintió atrapado. Pero sólo pretendió estar un poco ofendido. Le interesaba el conocimiento en su totalidad, dijo, las fronteras entre un tema y otro eran meras conveniencias, accidentes históricos, la inercia de la tradición. Para ilustrar el punto, se valió de lo que aquí y allá les había escuchado decir a sus amigos antropólogos y zoólogos. En un tono de voz más cálido ahora, ella comenzó a preguntarle acerca de sí mismo, aunque no se interesó mayormente por sus estudios. ¿Y de dónde era, por cierto? Essex, dijo él. ¡Ella también! ¡De Chingford! Fue el afortunado interludio que él esperaba y no desperdició la oportunidad. La invitó a cenar. Ella aceptó.

Él habría de contabilizar aquella tarde neblinosa y soleada de noviembre, ese paseo a orillas del río Cherwell, en las cercanías del Rainbow Bridge, como el hito que gatilló el primero de sus matrimonios. Tres días después la llevó a cenar al Hotel Randolph, habiendo completado para entonces otro día entero de estudios acerca de Milton. Estaba claro, a esas alturas, que su propia especialidad sería la luz y se sintió naturalmente inclinado hacia el poema así titulado, aprendiéndose de memoria los últimos diez versos. Con la segunda botella de vino le habló a ella del *pathos* subyacente, un hombre ciego que lloraba por lo que jamás vería, y que luego exaltaba el poder redentor de la imaginación. Acodado en el mantel almidonado, sosteniendo en su mano la copa de vino, se lo recitó a ella, finalizando con: … *Brilla, pues, en mi interior, ¡oh, luz celestial!, con tanta mayor intensidad cuanto más penetradas de tus rayos estén todas las potencias de mi espíritu: pon ojos en mi alma, dispersa y aparta de ella todas las tinieblas, a fin de que me sea dable ver y decir cosas invisibles a los ojos de los mortales*. Al declamar estos versos, advirtió las lágrimas en los ojos de Maisie y buscó bajo la mesa, en la silla próxima, su obsequio: una edición de 1738 de la *Areopagitica*, encuadernada en piel. Ella quedó demudada. Una semana después, en el cuarto de ella y contraviniendo las normas, con el Sargento Pepper sonando en el tocadiscos Dansette que él mismo le había reparado, se hicieron al fin amantes. Y el rótulo de ‘chica fácil’, con el subtexto conocido

www.cepchile.cl

de que era propiedad común, ahora le resultaba detestable. Aun así, le pareció bastante más osada y salvaje, más abierta a la experimentación y más generosa al hacer el amor que cualquier otra chica con que se había topado antes. También preparaba muy bien los bistecs y el pastel de hígado. Resolvió que estaba enamorado.

Ir en pos de Maisie fue una empresa implacable, altamente organizada y muy satisfactoria, y fue un punto de inflexión en su propio desarrollo, pues supo con certeza que ningún alumno del tercer año de artes, por brillante que fuese, hubiera logrado impresionar a sus propios compañeros de licenciatura en matemáticas y física con sólo estudiarse la materia durante una semana. El tránsito era en un solo sentido. Su semanita de Milton le hizo sospechar de un *bluff* monstruoso. Leer a Milton era fastidioso, pero no se topó con nada que pudiese considerarse, ni remotamente, un desafío intelectual mayor, al menos nada comparable al grado de dificultad que solía encontrar a diario en su propia disciplina. Esa misma semana de la cena en el Randolph le había tocado aprenderse el Escalar de Ricci, entendiendo al fin su utilidad dentro de la Teoría General de la Relatividad de Einstein. Por fin había conseguido asimilar esas ecuaciones trascendentales. La Teoría no era ya más una abstracción para él, sino algo revestido de sensualidad: pudo *sentir* cómo el tejido sin costuras del espacio-tiempo era deformado por la materia y cómo ese tejido influía en el movimiento de los objetos, o la gravedad se veía conjurada por su curvatura. Durante casi media hora contempló absorto los términos y subíndices al centro de las ecuaciones de campo y entendió al propio Einstein cuando habló de su 'incomparable belleza' y por qué Max Born había dicho que eran "la mayor proeza del pensamiento humano en torno a la naturaleza".

Esa comprensión súbita era el equivalente, a nivel mental, de levantar pesas: algo imposible de lograr en un solo intento. Él y su grupo pasaban en conferencias y actividades de laboratorio de nueve a cinco de la tarde cada día, intentando absorber algunas de las cuestiones más áridas que el ser humano había ideado jamás. En cambio la gente de artes saltaba de su cama recién al mediodía, para sus dos escasas tutorías de cada semana. Ahora sospechaba que nada de lo que allí hablaban podía resultar incomprensible para alguien de mediana inteligencia. Se había leído, él mismo, cuatro de los mejores ensayos acerca de Milton. Ahora *sabía*. A pesar de eso, se hacían pasar por superiores intelectualmente, esos chicos tan listos, y él se había dejado intimidar. Pero ya no más. Desde el momento en que conquistó a Maisie, se sintió intelectualmente libre.

www.cepchile.cl

Sólo quisiera agregar, en defensa de las humanidades, que muchos años después Michael Beard se reúne con un profesor de inglés en Hong Kong, y éste le dice: 'te equivocaste de medio a medio: si hubieras seducido a noventa mujeres con noventa poetas durante tres años, y los hubieras recordado a todos (me refiero a los poetas), y hubieras sido capaz de sintetizar tus conocimientos en una obra sinóptica, entonces te habrías merecido el grado de licenciado en literatura inglesa. No es tan fácil como piensas'.

David Gallagher: Magnífico pasaje. Creo que todos aquí esperamos con impaciencia la aparición de la novela; parece ser muy graciosa...

A propósito de la discusión que existe hoy en día, implícitamente al menos, sobre los méritos relativos de las ciencias y la literatura, me pregunto si podría extenderse un poco más en el comentario que hizo al final en defensa de las humanidades... En el seminario de esta mañana, escuchamos a Helena Cronin dar esas cifras tan deprimentes de que los egresados de filosofía y letras ganan alrededor de 25.000 libras al salir de la universidad, mientras que los egresados de ciencias ganan cerca de 250.000 libras, es decir, ¡10 veces más! Pero algunos personajes de sus novelas piensan que la literatura puede servirles. Por ejemplo, está Robbie, en *Expiación*, quien si bien aspira a ser médico, estima que su licenciatura en inglés puede serle de ayuda porque le permitiría aprender algo acerca del corazón humano... En fin, hay muchas preguntas. ¿Acaso las humanidades están condenadas? ¿Qué va a ocurrir con la lectura de novelas? ¿O tal vez el panorama no es tan malo?

IME: Bueno, pienso que no es tan malo... Sólo que ambas partes —en esa división más bien artificial entre artes y ciencias— viven en un mundo monocromático si no tienen acceso una a la otra. Es tan simple como eso... Mi hijo William, que actualmente es un genetista a punto de comenzar a trabajar en su primer empleo en Cambridge, está muy contento de que yo lo haya persuadido a tomar los exámenes avanzados de literatura inglesa para entrar a la universidad... De modo que todo lo que digo acerca de Michael Beard es siempre a favor de las humanidades. Él es un científico muy letrado, que lee novelas y al mismo tiempo puede escribir bien.

www.cepchile.cl

A mi juicio, poco importa si estudiamos inglés o historia o cualquier otra materia. Lo importante es que todos, incluidos los científicos, estudien una asignatura en que haya que redactar un ensayo. Para ser un intelectual absolutamente concentrado, y al mismo tiempo un ser sensible, es crucial que uno sea capaz de organizar sus pensamientos en 2.000 palabras de prosa clara y fluida. A mi modo de ver, si eso no se logra, el sistema educativo ha fracasado estrepitosamente. Asimismo, pienso que si un sistema educativo excluye la capacidad de maravillarse ante el extraordinario ingenio humano que hizo posible gran parte de nuestra tradición científica, y los magníficos escritos que ha originado —existe una maravillosa tradición científica de escritura—, también ello, a mi juicio, sería indicador de una enorme deficiencia y fracaso.

No es preciso que seamos matemáticos para conocer y amar las ciencias, como tampoco tenemos que ser compositores para conocer a Mozart y deleitarnos con su música. Podemos disfrutar las ciencias sin ser necesariamente científicos, sin tener que dominar el cálculo o, de hecho, la teoría de la relatividad especial de Einstein, o las ecuaciones de Paul Durac. Pero sí podemos hacernos una idea de esos temas, tal como podemos leer literatura sin ser novelistas. Se trata de grandes proezas del ingenio humano, y están ahí para que las disfrutemos. Podemos, por así decirlo, "apropiarnos" de ellas...

Este año se cumplen cincuenta años de la publicación del ensayo de C.P. Snow sobre "Las dos culturas", y aun cuando muchos de sus términos han sido reformulados, los problemas que plantea siguen siendo los mismos. No deberíamos suponer que los jóvenes han recibido una educación completa mientras no hayan adquirido una noción de ambas culturas.

Arturo Fontaine: Pasando a una de sus novelas, en *Los perros negros* uno de los personajes dice que los puntos de quiebre o momentos decisivos son invenciones de los novelistas y los dramaturgos… mecanismos necesarios cuando se trata de condensar una vida entera en una trama, cuando es preciso extraer una moraleja de una secuencia de actos, cuando el público debe irse a casa recordando una escena inolvidable que marca el crecimiento de un personaje, etc. Y en su famosa y maravillosa novela *Expiación* —de la cual se hizo una película— Briony escribe una suerte de epílogo donde explica porqué en su

www.cepchile.cl

novela ha inventado una suerte de final feliz para Robbie y Cecilia, los amantes que en la vida real ella separó con sus mentiras. De hecho, ambos murieron durante la guerra por lo que nunca tuvieron la oportunidad de reencontrarse. Según Briony Tallis, contar la verdad no hubiera funcionado al interior de la novela. Dice Briony: "¿Cómo podría terminar así la novela —con esa verdad—? ¿Qué sentido de esperanza o satisfacción podría extraer el lector de un relato semejante? ¿Quién quisiera creer que Robbie y Cecilia nunca volvieron a verse, que nunca consumaron su amor?". La pregunta es, pues, ¿qué se nos dice aquí acerca de la novela como artefacto humano y su papel en nuestra vida como lectores, y su papel en vida de Ian McEwan como novelista?

IME: Lo primero que quisiera aclarar es que ese pasaje fue escrito por un narrador que no soy yo. Fue escrito por Briony, no por mí, y sus opiniones de la novela no son necesariamente las mías... Estoy lanzando una cortina de humo ...¡lo sé!

Briony se está refiriendo a algo que es muy prosaico y sentimental a la vez, pero de lo cual nunca podemos sustraernos del todo. Incluso en los lectores más refinados es posible encontrar ese aguijón de la curiosidad que el arte moderno [*modernism*], a mi juicio, descartó por su cuenta y riesgo. En otras palabras, que el deseo infantil o pueril de saber lo que pasa es un motor muy útil para mantener la trama en continuo movimiento; sin embargo tendemos a pensar que eso sólo pertenece a la literatura barata... Y también ese deseo primario y sentimental de avanzar en una novela y descubrir que se atan los cabos sueltos, que han triunfado los buenos, y que los malos han sido castigados. Estas consideraciones operan con mucha fuerza en la mente de Briony. ¿Cómo podía ella concluir la novela sin hacernos saber que efectivamente al final los amantes se reencontraron, que ella sí fue a visitarlos, que se inició una etapa de reconciliación, que ella fue capaz de hacer algo, que recurrirían a un abogado, que sus padres se enterarían de todo y que se alcanzaría alguna forma de expiación?

Pero no fue eso lo que ocurrió en realidad. Tal como dice Briony, siempre habrá lectores que preguntarán "¿qué sucedió, en verdad?". Bueno, obviamente la respuesta es que en verdad no sucedió nada. Ella escribió su relato satisfactorio, y yo escribí una especie de apéndice, en su capítulo final, para decir, bueno, nosotros como lectores debemos analizar estos impulsos. Sabemos que los hechos no son enteramente

www.cepchile.cl

ciertos, sabemos que la vida no siempre castiga el mal, que no siempre reúne a los amantes, que las personas mueren antes de volver a encontrarse. Entonces, ¿cómo graduamos ese impulso que, como lectores, nos mueve a tratar de enmendar estas situaciones y darles un final feliz, aunque sabemos que no fue así? ¿Cuáles son esas exigencias formales? ¿Qué fuerza interior nos lleva a actuar de esa manera?

Lo que simplemente estoy diciendo es que ustedes como lectores deben decidir qué les mueve a desear tal o cual desenlace.

Muchos lectores están indignados, muy molestos conmigo por este motivo. Yo les fallé. Ellos se habrían sentido más satisfechos si yo hubiera dejado la novela allí donde concluye, al final de la tercera parte, sólo con las iniciales BT —para hacerles saber que quien la escribió fue Briony Tallis y no yo— y la fecha, 1999.

Ésa es una pregunta, supongo, que tienen que encarar los escritores en la era posmoderna [*in the aftermath of modernism*]. Aun cuando contamos con todas esas magníficas herramientas de la caracterización, del estilo indirecto libre, no podemos pretender que no existe en la narración un enmarque... Somos ahora lectores sofisticados y no podemos pretender que un compositor escriba una sinfonía o una pieza musical que concluya con un acorde que hubiera satisfecho a Rossini, pero no a los auditores de nuestros días. Se trata en verdad de un compromiso con la lectura, ese es el quid del asunto... No es fácil.

Ahora, si le preguntamos a alguien cuáles han sido los momentos decisivos en su vida, estoy seguro de que tendrá que hacer un esfuerzo para responder. Supongo que el nacimiento es un momento decisivo, y la muerte vaya que lo es, al igual que el matrimonio... Pero más allá, ¿existen de verdad momentos en que de pronto percibimos todo de manera distinta? Eso tiende a suceder en las novelas más que en la vida real. Y tiende a ocurrirles a las personas cuando analizan retrospectivamente la narrativa de su existencia. Si alguien nos dice que de pronto se ha dado cuenta de que todo el programa político del partido al cual estuvo afiliado es una completa falacia, es muy probable que eso no haya sucedido en un momento, aunque con el tiempo se convertirá en un momento decisivo.

Las novelas nos enseñan que acostumbramos a crear historias, o tal vez las novelas simplemente reflejan ese impulso que tenemos a crear historias.

www.cepchile.cl

Pero estoy consciente de que agregar esa disquisición al final de una novela con argumento, más bien tradicional, como *Expiación*, ha de resultar molesto para algunos. Pero para otros puede ser una experiencia estimulante y estarán dispuestos a entrar en el juego; de eso se trata.

David Gallagher: En un artículo del *New York Times* usted decía que el artificio del epílogo al final de *Expiación* fue un intento por explorar la conciencia que tiene la novela de sí misma. Pero, al final, sus novelas son bastante realistas y después de *Expiación* no vuelve a hacerlo...

Y lo que me parece muy interesante es que varias de sus novelas incluyen situaciones en las que se llega a un punto de quiebre en que ocurre algo terrible. Hay un bárbaro acechando frente a la reja, hay un cadáver en la habitación, hay un inocente, hay un maníaco que blande un cuchillo y amenaza a una mujer, como en *Sábado*, lo mismo que en *Amor Perdurable*. Aparecen estas personas bastante felices que súbitamente se transforman en seres muy tensos, peligrosos o amenazados. Pero al final la amenaza es conjurada, el bárbaro es expulsado, y en el epílogo se produce una suerte de final feliz. De las últimas seis novelas, me parece que *Amsterdam* es la única en que no hay un final feliz, pero esa obra parece ser más bien una sátira en la que los dardos se dirigen contra una serie de gente pomposa. En *Amor Perdurable*, sin embargo, da la impresión de que la pareja se reconcilia para siempre y adopta un hijo, o al menos así parece, en el apéndice...

IME: ¡Es sólo una manera de adoptar un hijo!

Es interesante lo que acaba de decir, aunque también afirma que eso es realismo. Pero sólo son estratagemas... ¡es puro artificio! Quiero decir que de repente los escritores nos sentimos fuertemente tentados a extender los brazos para alcanzar un tum-tum, y comenzar a golpearlo a un ritmo completamente distinto. De pronto deseamos salir y buscar otra cadencia, deseamos que ocurra algo. A lo mejor parecerá una vulgaridad de mi parte, ¡pero no puedo resistirme!

...En ocasiones resulta interesante fijarse en cómo las mismas personas recuerdan de manera distinta el mismo suceso. ¡Es fascinante comprobar lo imperfecto que es el mecanismo de la memoria humana! Otras veces es interesante ver cómo los personajes cambian en relación

www.cepchile.cl

con los acontecimientos... Esto se hace con el lenguaje del realismo, aunque estoy muy consciente de que rara vez sucede así en la vida real.

Un accidente automovilístico es un ejemplo muy claro de un momento completamente aleatorio que puede transformar, o incluso tronchar, una vida. Siempre me ha llamado la atención el fisgoneo, la disminución de la velocidad al pasar por el sitio de la tragedia… ese terrible momento en el que adquirimos plena conciencia de que si hubiéramos circulado por ahí tres minutos antes o tres minutos después, podría habernos ocurrido a nosotros, y que en cualquier momento podemos ser nosotros los afectados. Y sabemos, al avanzar a 15 kilómetros por hora, que hay vidas que han sufrido una transformación y que hay personas que tal vez no podrán volver a caminar, o ver, o hablar. Si bien se trata de sucesos poco comunes y aleatorios, ocurren.

Respecto a la conciencia que tiene la novela de sí misma, una de mis novelas favoritas es *La contravida,* de Philip Roth, que analiza sus propias entrañas, por así decirlo. Una novela extraordinaria y enrevesada en que el narrador nos ofrece una versión y luego se retracta y luego nos entrega otra, por lo que no estamos seguros de cuál de ellas es la correcta, y la verdad yace de manera oblicua entre una y otra. ¡Está brillantemente ejecutado! Con todo, no creo que a los lectores les gustaría que un escritor hiciera eso constantemente. Se puede presentar la oportunidad de hacerlo, pero a mi juicio no hay que repetirlo, y tendrá que encontrarse otro medio para expresar lo mismo de una manera diferente.

Me parece que el artificio de los sucesos a los que usted alude es en realidad otra forma de decir: 'De acuerdo, ahora vamos a girar estas perillas y ver qué ocurre con el artificio, por ejemplo, de los personajes'.

En una frase célebre, Virgina Woolf dijo en 1910 que el personaje había muerto en la novela; lo que en mi opinión es completamente erróneo. Estoy convencido de que la novela es una herramienta de primer orden para investigar la naturaleza humana. No hay nada que se le asemeje. Nada en la psicología cognitiva puede ofrecernos la totalidad de una persona. Nada en el cine —ni en el teatro— puede permitirnos apreciar las cualidades interiores. La novela es algo que hemos inventado; es un desarrollo bastante reciente. Ella nos permite medir la distancia no sólo entre las personas, sino además entre éstas y su sociedad, su historia. Todo puede ser volcado en la novela y, por

www.cepchile.cl

cierto, lo más importante, tanto las dificultades como los placeres de las relaciones privadas. Todo puede ser examinado en detalle a través de las convenciones que hemos establecido...

Durante mi intervención esta mañana en el seminario sobre Darwin comencé a darle vueltas a la idea —que todos suscribimos—, de que el arte no progresa sino que simplemente cambia... ¿Alguien en la sala quiere decir algo sobre esta idea? ...Sabemos que el arte más sublime ha existido de maneras distintas, en distintas épocas y en distintos siglos, pero ¿seríamos en verdad capaces de escribir acerca de la conciencia sin el ejemplo de Joyce? ¿Podríamos escribir sobre los estados subjetivos sin los ejemplos de Richardson? ¿Podríamos de hecho recurrir a las circunvoluciones del estilo indirecto libre sin Jane Austen? Lo que quiero decir es que hemos recibido ayuda. Si Newton se paró sobre los hombros de gigantes, pienso que los artistas se paran sobre los hombros de otros, y a la vez hay gigantes que se paran sobre los hombros de ellos... Hablábamos de esto la otra noche, y alguien, revirtiendo las famosas palabras de Newton, decía que el motivo por el que yo no puedo ver lo que ocurre a gran distancia es porque tengo a muchos gigantes apoyados sobre mis hombros... ¡a veces puede volverse muy opresiva la tradición literaria!

Me parece que todos los novelistas somos beneficiarios de una tradición literaria local y de otros países. Y si somos beneficiarios, entonces debe haber una noción del refinamiento de las herramientas... Y también tenemos que proporcionar de algún modo esas satisfacciones que nos preguntamos si son vulgares o reales... Ésas son como rocas que tenemos que sortear.

Arturo Fontaine: A propósito de la "vulgaridad" de las tramas, permítame hacerle algunas preguntas al respecto. Muchos escritores piensan que la trama no tiene ya cabida en la literatura seria, consideran que es vulgar, una manera más bien burda de absorber la atención de los lectores. Se supone que la buena literatura versa sobre el lenguaje, sobre historias de poca importancia. Por cierto que usted no pertenece a esa escuela; sus tramas son muy sólidas y poderosas...

IME: ¡Me aburre esa escuela!

Arturo Fontaine: ¿Puede decirnos algo acerca de la manera en que arma esas tramas, esos pequeños engranajes, maravillosos y sutiles

www.cepchile.cl

que encontramos en sus novelas? ¿Qué procura evitar mientras los construye? ¿A qué aspira mientras trabaja urdiendo esas tramas? ¡Cuidado, la sala está llena de escritores que podrían robarle sus ideas!

IME: Me parece muy bien, porque también yo estoy preparado para robarles sus ideas a ellos...

No creo que haya construido alguna vez una trama. Lo que tengo es una idea gruesa de lo que estoy escribiendo... Comienzo con un fragmento, con los personajes; los personajes permiten que la trama avance. A menudo no sé a dónde me dirijo… Déjenme reformularlo: tengo una idea de adónde quiero llegar, pero no sé como voy a llegar ahí. Comienzo una especie de viaje; tengo una idea vaga, y a veces ni siquiera la escribo en mi cuaderno de notas porque no deseo traducirla a palabras. Y sé que muchos escritores aquí presentes sabrán de que se trata...

Quisiera destacar dos aspectos: la importancia de titubear, de contenerse, de no pensar con demasiada claridad a veces, de abstenerse de explicar en detalle lo que uno está haciendo, de no pensar en temas —los temas son lo que los lectores piensan acerca de los libros en su momento—.

Durante una clase en la Universidad de Cornell dirigida a estudiantes, en su calidad de jóvenes lectores que estaban comenzando a comprender y familiarizarse con la gran literatura, Vladimir Nabokov hizo su célebre recomendación: 'No piensen en los temas en primer lugar; piensen en los detalles, piensen en los perspicaces detalles en la obra de Tolstoi o de Flaubert; acarícienlos; descubran por qué son tan notables, y dejen que los temas emerjan después. Su primer deber como lectores es no desconectarse jamás del principio del placer. Descubran entonces cuáles son los detalles que les cautivan en los escritores que les gustan'.

Sometiendo la afirmación anterior a una ingeniería inversa, pienso que el placer de la escritura es a menudo el placer del detalle. El placer de construir una frase; el placer de estructurar un párrafo; el placer de algo que se va acumulando gradualmente y comienza a ser más que la suma de sus partes.

No podría haber concebido *Expiación* como quien escribe una trama en el reverso de un sobre. No tenía la menor idea de lo que estaba haciendo. Para ser sincero, al comenzar pensé que estaba escri-

www.cepchile.cl

biendo un relato de ciencia ficción, ambientado en el siglo XXIII. El personaje de Robbie tenía la cabeza rapada y un implante. Fue sólo al llegar al final del primer capítulo cuando me di cuenta de que eso era increíblemente estúpido, y de que o lo abandonaba o acabaría escribiendo un cuento de segunda categoría. Comencé de nuevo, pero ahora ya estaba interesado en el carácter del personaje. Ya había escrito los pasajes en que Cecilia recoge algunas flores, y la escena que transcurre en torno a la fuente. Eso era todo lo que tenía, el jarrón que se rompe... No quería en realidad desechar lo que había escrito, pero lo que sí tenía claro era que la historia no transcurriría en el siglo XXIII. De modo que pensé lo siguiente: 'Voy a guardar estos párrafos y le daré a Cecilia una hermana menor'. Y luego me pregunté: '¿Qué hará ella? Vendrán unos primos de visita, así que ella está escribiendo una obra de teatro'... Nuevamente, no tenía una idea preconcebida y dejé que el personaje creciera. De pronto me percaté de que es una niña a la que le gusta escribir historias, por lo que me enfrasqué con ella en la escritura de "Las tribulaciones de Arabella". Luego comencé a pensar: 'Bueno, Cecilia está esperando la llegada un amigo, y tal vez la novela no está ambientada ni en el presente ni en el pasado distante, sino a mediados de los años treinta, con la sombra de la Segunda Guerra Mundial en el horizonte, y entra en escena un magnate de los chocolates'.

Todo esto, en breve, es un proceso de pensamiento que puede durar alrededor de un año. Cuando ya llevo unas 30.000 a 40.000 palabras, de pronto sé lo que estoy escribiendo. Sé lo que va a suceder en esta primera sección, sé que tendrá alrededor de 65.000 palabras. Sé que voy a ir a parar a Dunkerke, pero no tengo la menor idea de qué voy a hacer ahí. Sólo sé que deseo que Robbie esté en Dunkerke después que haya salido de la prisión. Del mismo modo, sé que llegará un momento en que tendré que visitar el hospital de Saint Thomas... En esa etapa no se me había pasado por la cabeza que incluiría una coda al final de la novela. Sin embargo, también en algún momento bastante temprano del proceso me di cuenta de que no estaba escribiendo como Ian McEwan, sino como otra persona.

Así pues, esto se construye pedazo a pedazo. Para mí fue muy liberador sentir que estaba escribiendo como una mujer de 78 años. Que podía describir cosas en las que nunca antes me había fijado, por ejemplo un crepúsculo. ¡Nunca antes había escrito sobre crepúsculos! Ahora me sentía libre: sabía que ella [Briony] podía lograr un crepúsculo.

www.cepchile.cl

...De manera que el material se organiza solo. Hay que sentarse frente al escritorio todos los días y no rendirse ni deprimirse demasiado. En cierto modo, los elementos comienzan a ocuparse de sí mismos; y de pronto cobran vida. Los escritores presentes en esta sala seguramente saben de qué estoy hablando. Nunca podríamos haber ideado *ab initio* el desarrollo de una novela. Hay que poner en marcha todos los elementos y sentarse cada mañana frente al escritorio; habrá días malos y días buenos. Y hay que mantener esa rutina durante tres años. ¡Es muy sencillo!

David Gallagher: Leí en alguna entrevista suya que varios novelistas norteamericanos han sido importantes para usted: Philip Roth, Saúl Bellow y otros... Hubo una época en que la novela inglesa y la estadounidense eran muy diferentes, y me pregunto si esas diferencias aún persisten. Recuerdo que en los años sesenta y setenta una novela estadounidense sería reseñada en Londres con adjetivos como "avergonzante"...

IME: Es cierto, nos avergonzábamos con facilidad… hasta los años sesenta.

David Gallagher: Dos de sus novelas tratan acerca de ese miedo inglés a sentirse avergonzado. ¿Acaso ha desaparecido ese temor? En la novela me parece que sí...

IME: Sí, y lamento que haya desaparecido... La vergüenza es una poderosa arma que el novelista puede blandir sobre los lectores: ¡avergonzar al lector puede ser un placer delicioso! En otras palabras, resulta muy útil a veces operar dentro de restricciones morales, o de gusto, o de convenciones que pueden transgredirse.

Creo que todo eso ha cambiado en Gran Bretaña. A mi entender, intervinieron dos fuerzas en ello. Durante un período bastante largo, que abarcó más o menos las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la literatura de ficción inglesa —prefiero decir inglesa y no británica— era muy pueblerina y falta de ambición, de pequeña escala, con un carácter más bien social y documental; en gran medida se ceñía a los cánones tradicionales de la novela inglesa —las minucias acerca de la clase social o el acento—, pero no de una

www.cepchile.cl

manera muy interesante o provocadora. Y de pronto dos grandes corrientes hicieron que esa narrativa pareciera tan débil, tan poco convincente.

Una de ellas fue la prosa estadounidense contemporánea, que de una manera extraordinaria tomó posesión de la novela sin dejarse intimidar por la tendencia moderna. Una narrativa dispuesta a situar las novelas en las ciudades y a hablar de la ciudad; interesada en la historia como una fuerza; que no se avergonzaba de las tramas. Estoy pensando en Updike, Bellow, Mailer y Roth.

Luego estaba esa otra corriente que provenía de una dirección completamente distinta, de Latinoamérica... *Cien años de soledad* provocó una explosión en Gran Bretaña. No habíamos visto nada semejante, rompió todas las normas concebibles; de pronto la visión documental había desaparecido.

A mi juicio, otro escritor muy importante para los lectores británicos fue Borges, con su extraordinario jugueteo intelectual. El intelecto era un elemento ausente en la novela, y aquí de repente aparecía este hombre, reconocidamente anglófilo y también un bibliófilo, que escribía esos extraordinarios arabescos. Gran parte de la obra de Borges ha pasado a formar parte de mi propio andamiaje mental... En el seminario sobre Darwin esta mañana, pensaba en Pierre Menard reescribiendo *Don Quijote*: ¡que increíble muestra de presunción! Me impactó mucho cuando lo leí en 1970, porque Borges cita a Cervantes en unas pocas líneas, y luego dice que Menard reescribió *Don Quijote* palabra por palabra, sin hacer la menor referencia al original. Y entonces, por un lado tenemos la versión original de Cervantes y por otro la de Menard: las palabras son las mismas, y sin embargo nos remiten a algo completamente distinto porque estamos leyendo a un escritor del siglo XX. Es como si desapareciéramos a través de un espejo. Nadie había hecho algo similar en el terreno de la ficción.

...Como en 1974, cuando conocí a varios chilenos que habían abandonado su país a consecuencia de los sucesos de 1973 y llegaron a Cambridge. Entre ellos había un matemático, que además era borgeano —su nombre era Tomás de la Barra—, que me enseñó muchas cosas acerca de su especialidad. Yo le dediqué un cuento, titulado "Geometría sólida", que trataba de un hombre que descubre una antigua forma de geometría mientras alentaba a su esposa a practicar yoga: al realizar ciertas contorsiones el cuerpo de la mujer se replegaba desde

www.cepchile.cl

afuera hacia adentro hasta finalmente desaparecer: ¡una especie de crimen perfecto! ...No he visto a Tomás desde 1974, y me pregunto qué fue de él. Creo que regresó en 1975, y desde entonces no hemos tenido contacto. Tenía la esperanza de que se hubiera enterado por el diario de que yo estaría acá y de que volveríamos a encontrarnos...

Pero la literatura de ficción británica efectivamente se volvió más ambiciosa. Uno ejemplo es *El lamento de Portnoy*, una de las novelas más avergonzantes jamás escritas; y eso es lo mejor, lo más gracioso de ella...

Cuando comencé a escribir no se consideraba que lo importante era prestar mucha atención al lenguaje, por extraño que parezca. Se trataba sólo de una novela, y nada más había que escribirla. Sin embargo esa actitud cambió y poco a poco nos fuimos volviendo algo más ambiciosos y algo más diversos.

Pregunta*: A menudo en sus novelas, no en todas, pero sí en varias de ellas —por ejemplo, en *Niños en el tiempo* y también en *Los perros negros* y en *Amor perdurable*—, acaece algún tipo de suceso catastrófico y traumático, una especie de calamidad, cuya víctima es un ser totalmente inocente. Lo ocurrido no es consecuencia de algún error de juicio o de cierto tipo de defecto moral, sino simplemente es algo que le sobreviene al personaje, producto del azar ciego, que acaba por moldear su futuro. ¿Está de alguna manera vinculado el poder de este azar ciego con su cosmovisión darwiniana, con esta especie de orden aleatorio que impera en el mundo? ¿Existe una conexión entre ambos, o lo estoy imaginando?

IME: ¡Lo está imaginando, no hay tal conexión! A mi juicio, o bien pensamos que todo lo que nos sucede a diario es atribuible en alguna medida a una entidad sobrenatural, o bien creemos que la sociedad humana es como un receptáculo lleno de moléculas de gas en colisión, en cuyo interior tratamos de descubrir patrones.

Me parece que gran parte de lo que nos ocurre es producto del azar. Siempre pienso que muchos bebés han sido concebidos simplemente porque su madre decidió quedarse en casa, o lavarse el pelo, o porque el padre decidió ir a un bar o tomó un bus en vez del metro... ¿Cómo fue que llegamos a conocer a las personas que de verdad

* Preguntas del público.

www.cepchile.cl

moldearon nuestra vida? A menudo ello sucedió enteramente por casualidad. Resulta interesante detenerse a pensar sobre esto. A mi modo de ver existe un poderoso elemento aleatorio en la existencia... Aunque por cierto existen patrones, y en base a ellos tal vez podríamos hacer algunas predicciones.

Hasta cierto punto nuestra libertad se cifra en ese carácter aleatorio. Y creo que al novelista le corresponde la tarea de lograr que un suceso accidental resulte convincente. Estoy consciente de que algunas de mis novelas a veces crujen como barco viejo al son de las coincidencias... Volviendo a *Expiación,* toda la trama de esa novela descansa sobre un par de coincidencias que son absolutamente artificiales, y uno logra salir airoso —si acaso lo logra— lanzando sobre ellas una especie de cortina de humo de realismo o verosimilitud.

En mi opinión, la selección natural es un asunto muy distinto, pues ahí interviene más de un elemento: está el factor del azar, pero también el de la mutación aleatoria. El proceso de selección natural no es como lo caricaturizan los defensores del "diseño inteligente", como un viento que sopla sobre un depósito de chatarra y de pronto aquellos restos se transforman en un Boeing 747. La verdad es que en dicho proceso interviene un alto grado de lógica. Otra cosa muy distinta es que estemos de pie en una parada de autobús y un conductor que va pasando por el lugar sufra un ataque cardíaco, se desvíe bruscamente de la calzada y nos atropelle causándonos la muerte... La vida está llena de pequeños sucesos como ése.

David Gallagher: Siguiendo con el tema de Darwin, había leído ya varias novelas suyas cuando supe de su interés por Darwin, por lo que tuve que volver atrás en la lectura para ver cómo se manifestaba ese interés, especialmente, por cierto, en aquellas novelas en que el personaje principal es un científico, o un neurocirujano, o un escritor especializado en temas científicos. Las observaciones de los pensadores neodarwinianos salen a relucir aquí y allá. Por ejemplo, cuando Joe se encuentra en la sala de espera de Heathrow y decide poner a prueba la teoría de Darwin sobre la universalidad de las expresiones faciales de los pasajeros que salen del sector de desembarco y saludan a quienes les esperan, y usted le da un giro magistral a esa situación al sugerir que la entonación de la voz también es universal cuando la gente se saluda. Y cuando cenábamos anoche, usted mencionó que Joseph Con-

www.cepchile.cl

rad se interesaba en Darwin, y es algo en lo que no había pensado. Sugirió que Conrad se interesaba en el retorno del animal, o en el retorno del lado oscuro. De modo que me pregunto si acaso eso es lo que ocurre —aunque de manera intermitente, como señaló antes— cuando de pronto el bárbaro irrumpe en la sala de estar...

IME: Bueno, la verdad es que no sé cómo responder a esa pregunta... Me parece que la mayoría o todos los escritores se sientan ante el escritorio y se aproximan a la escena que están tratando de escribir con todo su ser, y no piensan en si son zoroastristas o darwinianos... Si he leído algo de Paul Ekman acerca de la universalidad de las emociones humanas y tal vez lo aplico a lo que sucede en la sala de llegadas del aeropuerto de Heathrow, no es de manera muy consciente...

En cuanto a Conrad, su juicio acerca de lo que Darwin estaba sugiriendo era muy específico. Darwin tenía un fuerte sentido de la universalidad, no sólo de las emociones, sino además de la humanidad. Para él no existían razas inferiores, era un declarado antirracista. Lo que le asombró al encontrarse con aquellos a los que llamó los 'salvajes de Tierra del Fuego' fue que se tratara de personas iguales a él. Todo lo que se interponía entre él, en su sofisticado barco, y esa mujer que allá abajo en una canoa amamantaba a su bebé en medio de una tormenta de nieve cuyos copos se derretían en la piel del pequeño, era la civilización. Conrad tenía una fuerte noción —al parecer muy común a fines del siglo diecinueve— de que el ser humano puede reincidir en sus faltas. *El corazón de las tinieblas* es una magnífica novela sobre ese tema, aunque hago la salvedad de que no es mi obra de ficción preferida de Conrad. Siempre pienso que para ser un autor que declaraba que su deber era hacernos ver la realidad, en esta obra nunca nos la muestra con claridad; a decir verdad, ahí radica, a mi juicio, su gran fracaso estético. Ojalá Conrad hubiera descrito de manera más vívida el horror. Creo que en este sentido *Lord Jim* es una obra mucho más sublime.

Otros victorianos también fueron poderosamente influidos por Darwin, por ejemplo Thomas Hardy y, sin duda, George Elliot. Sin embargo, en verdad ignoro cómo podría un novelista 'desenvolverse' con una teoría... No creo que le ayude. Podemos llegar a formarnos una idea general de la naturaleza del ser humano, pero en realidad,

www.cepchile.cl

cuando cogemos un lápiz o presionamos las teclas, tenemos que volver a sumirnos en una interioridad esencial, como en una conversación...

David Gallagher: Siempre hay una diferencia terrible, más bien avergonzante, entre lo que escribe un novelista y lo que lee un maldito crítico. De modo que acepto plenamente su punto. Uno a veces comienza a desconstruir los textos, a atribuirles un sentido que no tienen…

IME: Bueno, ese es el placer de la lectura, que es distinto del placer de la escritura.

Arturo Fontaine: Si me permite, quisiera pasar a un tema de carácter más social. Usted se encuentra en el centro de la vida literaria londinense. ¿Cómo se las arregla para tener tantos amigos en el mundo literario? ¿O es que acaso los escritores han dejado de sentir envidia de sus pares? ¿Compiten entre sí? ¿Se detestan unos a otros? ¿Hay envidias? ¿Cómo se explica ese clima de tanto compañerismo? Entiendo que tiene muchos amigos escritores no sólo en Londres, sino también en muchas otras partes.

IME: Estoy seguro de que nos detestamos mutuamente, ¡pero no demasiado! He acumulado muchos amigos escritores y los mantengo. Sobre todo hice gran cantidad de amigos durante los años setenta, justo antes de que todos publicáramos nuestros primeros libros... Creo, de nuevo, que todo fue casualidad: llegué a Londres en 1974, y en ese entonces sólo existían dos órganos centrales donde se formaban escritores, al menos esa fue mi experiencia: uno era la revista *The New Review*, y otro *The New Statesman*, un semanario de tendencia izquierdista. Y fue en los pubs en las inmediaciones de esas dos revistas donde conocí a muchos de los amigos escritores que conservo hasta hoy. Somos como una especie de familia: de vez en cuando se producen altercados, pero en general nos llevamos bastante bien.

Otro elemento verdaderamente aglutinador en nuestra amistad fue el caso Rushdie —sé que Rushdie vino a Chile en esa época y estuvo aquí con ustedes*—. Muchos de nosotros ocultamos a Salman;

* Salman Rushdie estuvo en Chile en noviembre de 1995 y el Cep organizó un encuentro con él e intelectuales y escritores chilenos. La entrevista que le hizo en esa oportunidad David Gallagher y la transcripción del encuentro en el CEP aparecieron en *Estudios Públicos* Nº 62. Se puede acceder a los textos en www.cepchile.cl (N. del E.)

www.cepchile.cl

había una sensación de unión. Veíamos con cierto horror la posibilidad de que algunos miembros del *establishment* literario no percibieran lo que estaba en juego. Eso fue muy definitorio; produjo una suerte de urgencia en las cosas... Lo cual realmente contribuyó a fortalecer los lazos de amistad, y eso también fue muy importante.

Pero los escritores ingleses y británicos no formamos escuelas, no escribimos a la manera de otros, o al menos creemos que no lo hacemos. Todos —Amis, Rushdie, Barnes, etc.— nacimos con dos o tres años de diferencia, pero aparte de ese dato, lo que nos ha unido han sido las meras circunstancias de la época que nos ha tocado vivir.

No siento que estoy en el centro de la vida literaria londinense. De hecho, si me preguntan cuál es el libro o la novela más importante que se ha publicado en los últimos seis meses, no podría responder. En la actualidad paso la mayor parte del tiempo en el campo. En el pasado, la vida social me importaba mucho más, y me sentía un verdadero fracasado social si no salía todas las noches. Pero esa sensación se ha ido desvaneciendo, y me parece que ésa es la trayectoria de la mayoría de las vidas humanas. Años atrás, si me encontraba en casa a las 9 de la noche, algo malo me tenía que estar pasando. Ahora me encanta quedarme en casa una noche de jueves.

Lo que me gusta en particular de la amistad literaria son las celebraciones. Gran parte de las conversaciones sobre literatura que hemos sostenido a lo largo de los años han sido para celebrar a los escritores que nos gustan, haciendo realmente lo que Nabokov aconsejaba a sus alumnos: 'acaricien los detalles y celebren ese momento cuando…, o esa frase en la que…'. Eso es lo que más me gusta de esta amistad.

Pregunta: Me pregunto si la novela tiene hoy esa importancia suprema que alcanzó a finales del siglo XIX con Balzac, con Dickens, cuando era de alguna manera un medio de comunicación de ideas y una fuerza social irremplazable para llegar, por ejemplo, al dormitorio de una señorita, quien gracias a Flaubert va a conocer que existe el divorcio, que existe el engaño matrimonial. Pero en el mundo contemporáneo, en que es posible decir cualquier cosa sin que se requiera la extensión de una novela, uno se pregunta por la validez de la novela. En la lengua castellana tenemos a Ortega y Gasset, que dijo que la novela ha muerto. Y algunos que somos un poco incapaces de escribir una novela creemos que ha muerto, o que está muriendo.

www.cepchile.cl

¿Qué papel cree usted que juega hoy la novela? ¿Sirve para algo socialmente? ¿Quién la lee? Y esos lectores ¿tienen importancia o son algunos perdidos seguidores del hobbie "novela"? Todo lo cual no lo aplico al cuento.

IME: Muchos escritores hoy en día están un poco celosos de los escritores del siglo XIX y de la manera en que parecen haber sido capaces de abarcar toda una sociedad en sus novelas. No creo que actualmente exista algún narrador británico que pueda hacer lo que hizo Dickens. Al parecer no contamos con ese sentimiento de comunidad entre los lectores, ni tampoco con la confianza en la ficción que tenía Dickens y que le permitía abordar y abarcar toda una sociedad —algo que por cierto también logró Balzac—.

Ahora bien, ¿cuál es nuestro público lector? Estoy convencido de que lo que mantiene viva a la novela son, en general, las mujeres lectoras. Personalmente llevé a cabo un pequeño experimento: regalé algunos libros en un parque metropolitano; algunos los había escrito yo, y algunos eran de otros autores; la gente estaba sentada en distintos lugares comiendo su picnic o su almuerzo, la mayoría eran empleados de oficina que trabajaban en los edificios de alrededor. Todos los hombres a los que me dirigí, respondieron 'No, gracias', mientras que todas las mujeres dijeron: 'Bueno, éste ya lo leí, pero voy a escoger ese otro'.

Usted planteó una pregunta importante. No tenemos un gran sentido de la novela, y, a mi juicio, hay verdadero temor de que se esté desintegrando en una infinita subjetividad. Toda una generación de novelistas escribe sólo en primera persona, sólo acerca de estados emocionales, y sólo desde una percepción profundamente subjetiva de un mundo inmediato.

Hay toda una generación de narradores en lengua inglesa incapaz de escribir una frase enunciativa sin que parezca una pregunta. De modo que existe la posibilidad de que la novela llegue a transformarse en una especie de interminable esfera diminuta. Ya no tendría ese tono descaradamente juguetón de Borges ni la delirante exuberancia de García Márquez o, para el caso da lo mismo, ese carácter socialmente inclusivo... ¡Es un peligro real! El problema es que hoy los escritores parecen sentirse avergonzados de las ideas. Sólo desean describir emociones y eso no es suficiente. Por cierto que la novela es una forma de

www.cepchile.cl

expresión muy emocional, pero también es una magnífica herramienta para jugar con las ideas.

En lo que respecta al cuento, pienso que es el formato más exigente... Yo me inicié escribiendo cuentos, y no pensaba escribir una novela mientras no hubiera ejercitado el cuento; pero no considero el cuento como una especie de gimnasia para que los escritores desarrollen suficiente musculatura en sus brazos y así puedan lanzarse a escribir una novela. El cuento es un género que espero volver a cultivar algún día... Aunque cada vez que pienso en un cuento tiemblo ante la dificultad de tener que encapsular y capturar un universo en un pequeño espacio.

He llegado a la convicción de que el verdadero placer, no suficientemente valorado, al escribir obras de ficción, se encuentra en el relato de 20.000 a 40.000 palabras: el cuento largo de tipo chejoviano que podemos leer en dos horas y media de un tirón, en el que podemos meternos como en una película o una ópera o una obra teatral, y en el que una vez alcanzado el final podemos retener todo el entramado en nuestra mente... Lo cual exige someterse a drásticas restricciones, como tener que emplear sólo una, o incluso ninguna, trama secundaria; delinear los personajes con una increíble economía de medios, y hacer avanzar la trama con una prosa que resulte lúcida.

...Estoy pensando en esa novela perfecta que me temo estará siempre fuera de nuestro alcance, ¡pero es corta!

Cuando un conocido me envía una novela de 870 páginas, me desmonoro. Hay muy pocos autores en el mundo capaces de mantener el interés del lector en una novela de esa longitud sin requerir realmente la intervención de un corrector divino.

La longitud es, a mi modo de ver, un asunto de cantidad que altera la naturaleza de las cosas. No se trata simplemente de escribir menos, hay que escribir de manera distinta, lo que es muy demandante.

Pregunta: Hay un elemento que me intriga mucho y que me parece reconocer en varias de sus novelas —en *Los perros negros*, en *Amor perdurable*, en *Amsterdam*, en *Sábado*, en *Expiación*—, que es la dimensión ética o moral. Siempre se plantea en algún momento un dilema moral, una cuestión ética, una actitud o un gesto muy ético como el del abuelo al final de *Sábado*, por ejemplo, o bien una falta de ética muy fuerte. ¿Está esa dimensión moral puesta al servicio de la tensión dramática? ¿O es más bien una necesidad suya de plantearle un

www.cepchile.cl

tema moral al lector; es decir, de introducirlo como tema en la interpelación hacia el otro que está leyendo el libro?

IME: Bueno, antes que nada me siento halagado por su pregunta porque la percibo muy de 'adentro'... Quisiera retomar la idea de que es lamentable que desaparezca la posibilidad de la novela como una forma de investigación o debate moral. Y si hemos de considerar la novela como una forma de investigación de la condición o naturaleza humana, entonces los dilemas morales, los problemas o las inquietudes morales tienen que estar en el centro de ellas.

Me parece sumamente lamentable que se haya perdido lo que todos los escritores del siglo XIX daban por sentado. George Elliot escribía a veces una especie de pequeños ensayos morales, que están allí suspendidos en párrafos a veces deliciosos y a veces tediosos... También la obra de Tolstoi está henchida de un sentido de indagación moral. Incluso en las escenas más conmovedoramente sinceras, que parecen sostenerse por sí mismas como una unidad independiente, como cuando Veslovsky acude a visitar a Lyovin cuando ya está casado con la mujer que ama, y este último se deja llevar por los celos de una forma apasionada... hay ahí un verdadero sentido de la naturaleza moral, porque para que ambos se reconcilien Lyovin debe descubrir algo de sí mismo y tiene que ser perdonado, lo cual no es nada fácil. Por eso también es que me gustan tanto las novelas de Camus, pues están fuertemente adheridas a una esfera moral...

Pero, una vez más, en términos de cómo se hace esto, creo que se consigue dejando en cierto modo que se organice solo. Si uno ha logrado con honestidad abrirse camino con los personajes adecuados, y éstos están donde uno quiere que estén, las cuestiones morales fluyen de alguna manera. No se lo puede dirigir desde arriba. No podemos hacer emerger las cuestiones morales manipulando los hechos para que ellas encajen... Me parece que cuando ya tenemos a los personajes logramos esa sensación de una obra de largo aliento que se organiza a sí misma, y los dilemas morales estarán allí. Obviamente no hay que decirle a la gente cómo debe vivir... hace mucho tiempo que superamos esa etapa. Pero es una lástima cuando las novelas se dan vueltas en un presente vacío, atemporal, como si hubiésemos nacido fuera de la historia. Vivimos rodeados por la política; en ocasiones hablamos en público de los otros en forma muy pendenciera; discrepamos casi en todo; pero también

www.cepchile.cl

somos en extremo cooperativos. Todas estas cosas se dan juntas... Somos como una colonia de cuervos, parloteando, volando de un lado a otro, y allí están presentes las cuestiones morales que uno quiere encarar de algún modo.

Pregunta: Soy inglés y voy a hacerle una pregunta un poco vergonzosa. Hace poco leí *Chesil Beach* y me pareció una historia magnífica sobre la falta de comunicación. Pero no advertí el hecho crucial de que la protagonista había sido abusada de niña por su padre, hasta que alguien me lo dijo. Entonces la releí y me pareció obvio. Mi pregunta es sobre la sutileza. ¿Hubo ahí una sutileza deliberada por parte suya? ¿O sólo fui torpe como lector?

IME: Me alegro de que no se haya dado cuenta y lo descubriera después... La suya es una buena pregunta. Me resultó muy difícil ese párrafo. En mi primer borrador resultaba muy obvio; estaba descrito con lujo y detalle. Luego me comenzó a parecer que terminaba explicándolo todo sobre esa mujer. Y eso era lo que no quería que sucediera. Entonces lo saqué del todo, y tampoco quedaba bien. Entonces le 'bajé' el volumen, por así decirlo. Está ahí, pero no todos los lectores lo ven. Algunos lo advierten en una relectura, ¡si tengo la suerte de ser releído! Otros lo ven de inmediato, pero no están seguros. Eso era lo que yo buscaba, más o menos. Está ahí si se quiere encontrarlo. Al igual que ningún ser humano puede ser explicado por un solo hecho, no quise que esa mujer pudiese ser explicada por el abuso que había sufrido años atrás. Pero también quería que formara parte de la argamasa de su dolorosa condición.

Pregunta: Quisiera saber qué opinión le merecen sus dos primeras colecciones de relatos, *Primer amor últimos ritos* y *Entre las sábanas*. Me sorprendió mucho leer que usted se refirió a ambas en forma algo peyorativa. En *The New Yorker* usted señaló que en esos relatos había intentado escandalizar al lector, o que se había sentido arrinconado, por así decirlo. A mi juicio usted logró abandonar ese rincón, como también el cuadrilátero y el edificio. ¿Cree que eso explica de alguna manera el que usted no haya vuelto a escribir relatos cortos? Lo digo porque Galen Strawson, una de las tres personas que leen sus escritos antes de ser publicados, ha señalado que usted es básicamente un escritor de cuentos.

www.cepchile.cl

IME: Alguna vez se me atribuyó la intención de escandalizar al lector con esos relatos, y yo solía refutar esa imputación. Luego pensé que podía probar lo contrario, y me dije: voy a dejar de negarlo y lo voy a admitir. Creo que 'escandalizar' no es la palabra exacta, pero lo que sí sentía era impaciencia frente a varias de las obras que se publicaban en esa época. Me parecían demasiado comedidas. Lo que me lleva de vuelta a lo que señalé antes acerca de las corrientes centrales de la literatura inglesa de los años sesenta y setenta... Supongo que yo quería intervenir y presentar algo oscuro, con colores horrorosamente brillantes... Creo que estaba empeñado en ser distinto, estridente, escandaloso, perverso y extraño... Yo había sido un adolescente de muy buena conducta para los estándares modernos. Había sobrellevado todas las difíciles etapas de mi educación, y cuando terminé mis estudios y egresé de la universidad, de pronto me sentí libre y comencé a vivir nuevas experiencias; en cierto modo me desboqué, y ello se vio reflejado de alguna manera en mis obras de ficción. Consumí muchas drogas, hice ciertas locuras que ahora preferiría no relatar. Fue una suerte de 'vicio', que no podía perdurar... Efectivamente me sentí acorralado; tenía que cambiar. Dejé de escribir obras de ficción durante un tiempo a comienzos de los ochenta. Escribí guiones para el cine y la televisión, luego escribí el libreto para la ópera de un amigo que es compositor. Me involucré más con la historia, con inquietudes sociales, y eso me permitió soltarme. Así pues, la siguiente novela que escribí después de ese período fue *Niños en el tiempo*, la cual marcó una nueva etapa para mí.

Ahora bien, a lo mejor es cierto que en ese entonces yo actuaba como un niño que gritaba para que lo escucharan y armaba un escándalo en busca de atención. Pero en ningún caso reniego de esos relatos.

Pregunta: En esa misma línea de lo que usted comentaba, me parece que *Chesil Beach* también podría ser considerada una novela bisagra. En el sentido de que tiene un conflicto más sutil, igualmente grave y de importancia vital para los protagonistas, pero no de la dimensión de *Sábado* ni de *Expiación*, ni de *Amor perdurable*, o de las 'novelas crueles', como podríamos llamar a las primeras. Y esas tres páginas que leyó de su nueva novela también tienen ese tono, diría yo algo más intimista, y pareciera que los conflictos son más sutiles. No sé si es así, o no.

www.cepchile.cl

IME: Me parece que es muy difícil para un escritor exponer su patrón. Puede que *Chesil Beach* resulte ser una bisagra o un punto de inflexión en mi obra. Pero eso sólo lo sabré en retrospectiva, en este momento me encuentro inmerso en el proceso. Lo que sí tengo claro es que volveré a escribir otra obra de esa extensión...

En cierto sentido, supongo, *Chesil Beach* es un regreso a mis primeras dos novelas de 40 y 50 mil palabras, con situaciones de encierro. *El jardín de cemento* y *El placer del viajero* eran muy claustrofóbicas, o limitadas; simplemente rastreaban una serie de sucesos de un punto a otro. *Chesil Beach* tiene un poco ese carácter, aunque se mueve en el tiempo hacia atrás y luego hacia adelante. Y cuando recién les leí el pasaje de mi última novela [*Solar*], pensé en un momento que había vuelto a los años sesenta, pero con un personaje diferente, mucho más seguro y manipulador que Edward en *Chesil Beach*... Pero esta nueva novela [*Solar*] está ambientada en la actualidad; su protagonista tiene más o menos mi misma edad y, como ya señalé, es una persona de moral bastante dudosa...

La mayoría de los escritores, cuando han terminado su novela, no sabe cuál es el resultado final. En verdad, aún no tengo una idea clara de mi última novela [*Solar*]. No he aprendido a hablar de ella... Es parte de la condición de los autores en la era actual tener que viajar por el mundo explicándose a sí mismos. Kafka nunca lo hizo, tampoco Jane Austen. Si algún escritor lo hacía en el siglo XIX, usaba un prefacio; ahí están los célebres prólogos de Henry James o de Conrad. Ahora somos criaturas que deben explicarse y convertirse en exégetas de sí mismos. Eso requiere cierto entrenamiento…

Puedo hablar de *Chesil Beach*, pero no como un punto de quiebre porque no sé cuál es el giro que he dado... La novela que acabo de terminar es muy distinta. Creo haber escrito una suerte de farsa moral. Pero otras personas podrían convencerme de que no es así... Aún no termino de entenderla completamente. Si conversamos de aquí a un año, entonces habré aprendido a 'cantar' la 'canción' de esta novela. Y podré decirles: 'No, no es un punto de quiebre'.

Pregunta: Quisiera preguntarle cómo relacionaría usted los usos de la memoria —individual, literaria e histórica— en su novela *Expiación*, y si siente que favoreció a alguna sobre las otras.

www.cepchile.cl

IME: Yo diría que aun cuando Briony Tallis no expía su culpa por lo que ha hecho —y la verdad es que lo que cometió fue más bien una equivocación que un delito—, ella compensa su error en gran medida, pues ha vivido lo que Henry James denomina una "vida examinada". Durante su carrera de escritora redactó nueve borradores de su novela. Trató de examinar el argumento desde todos los puntos de vista y finalmente llegó a la conclusión de que no estaba escribiendo unas memorias, sino una novela, de modo que podía permitirse la libertad de distorsionar los hechos reales, cualesquiera que ellos sean. Briony sucumbe a una urgencia brutal e increíblemente sentimental, y permite que los amantes se reúnan. Luego, alguien más, como si fuera yo, abruptamente los separa. …Así es como veo ese acto de recuerdo de Briony: como un acto de reflexión moral que duró toda su vida.

Pregunta: Me gustaría que se refiriera al proceso de escribir, a la selección de palabras… Me he topado con infinidad de combinaciones de adjetivos. Cito algunos: "personalidad implacable", "abierto oportunismo", "conclusión antojadiza", "descubrimiento incidental", "éxito legendario", etc. ¿Qué pasa cuando se encuentra a solas con su obra? ¿relee usted lo que ha escrito?

IME: Acostumbro a tomar el párrafo como la unidad básica. Si el párrafo tiene, digamos, 250 palabras, llego hasta el final y luego leo en voz en alta. Antes me avergonzaba un poco… Pero ahora que vivimos en un mundo de teléfonos móviles, donde la gente habla sola en la calle, ¡qué importa sentarse a leer unos cientos de palabras propias! Si alguien me escucha por casualidad, pensará que estoy hablando por teléfono. Es curioso cómo he tenido que superar algo parecido al pánico escénico para lograr hablar a solas sin parecer un chiflado. Pero ése es uno de los métodos que utilizo para revisar lo que podría llamarse el primer borrador. Me encanta leer lo que estoy escribiendo en el momento… y me aburre leer lo que ya está publicado. Es mucho más interesante leer algo en lo que estoy trabajando y que puedo cambiar. De hecho, al leerles el pasaje me percaté de un par de cosas que ahora las veo de manera diferente y que me gustaría 'apretar' un poquito... Creo que es importante dejar que la prosa se asiente en la lengua y dejar que cada frase juegue con la siguiente.

www.cepchile.cl

Asimismo, otro aspecto bastante difícil de definir es "cuál es el intervalo [*gap*] entre las frases". No sé lo que les pasa a otros escritores que están en esta sala, pero yo a menudo descubro que la revisión de los segundos y terceros borradores consiste en quitar frases, porque hay una sobredeterminación. No se necesita demasiada información para pasar desde una oración a otra. Tiene que haber una elasticidad lógica, una ligera omisión que añada algo de músculo; un pequeño giro. Y para eso se necesita sacar algo, y ello sólo se descubre leyendo en voz alta. Si hay demasiada sobredeterminación el texto se vuelve pesado, y para que adquiera la fluidez necesaria tiene que haber un espacio entre las unidades de sentido.

Ciertamente, es crucial leer en voz alta.

Pregunta: ¿Podría darnos su opinión acerca de los libros digitales?

IME: Bueno, mi esposa me regaló uno de esos lectores, de marca Sony, y recién estoy comenzando a apreciar su increíble utilidad, en especial durante los viajes: ¡podemos llevar consigo una biblioteca completa! También es una herramienta maravillosa cuando nos vemos obligados a esperar durante horas, pues nos permite acceder a todos los cuentos de Chéjov o Cheever o de cualquier autor al que de pronto se nos ocurra leer.

La verdad es que el medio, a mi juicio, no influye de manera alguna, en el sentido de que no creo que la obra de Chéjov se vea degradada al estar almacenada en un Kindle o en un lector Sony. Las palabras siguen siendo palabras; el acto de leer sigue siendo el mismo. De modo que me parece una estupenda innovación. Aun así, todavía quiero que en mi hogar haya muchos libros en mis estantes o desparramados sobre las mesas, o usados como topes para mantener las puertas abiertas.

El gran problema con este avance es que muy pronto ocurrirá un fenómeno de selección natural. Algunos lectores electrónicos sólo se relacionan con Amazon, otros con Waterstone, etc., pero llegará el 'momento Betamax' en el que se impondrá el i-reader de Apple o cualquier otro. Necesitamos que aparezca un soberano todopoderoso y arrase a los demás, reuniéndolos bajo un solo gran imperio. Y al mismo

www.cepchile.cl

tiempo, cuando Google suba a internet todos los libros no protegidos por derechos de autor, los lectores nos encontraremos en una situación históricamente fascinante y privilegiada, pues tendremos a nuestra disposición prácticamente toda la literatura mundial. □

www.cepchile.cl

TRANSANTIAGO: UN PROBLEMA DE INFORMACIÓN*

Ignacio Briones

www.cepchile.cl

Este trabajo hace un análisis crítico de la reforma al transporte público (Transantiago) que se puso en marcha en la ciudad de Santiago en febrero de 2007. Se sostiene que los severos problemas observados fueron fundamentalmente consecuencia de falencias de diseño (no de implementación). Al menos en dos niveles: a) en la modelación centralizada de recorridos inadecuados y extremadamente rígidos para una ciudad que presenta importantes patrones de cambio; y b) en el diseño de contratos rígidos con una inadecuada estructura de incentivos para el aseguramiento de una buena calidad del servicio. El estudio también revisa la arquitectura institucional de la toma de decisiones de la reforma, concluyendo que hubo un vacío importante en este nivel. Se argumenta que la institucionalidad establecida generó problemas de coordinación, competencias técnicas y dilución de responsabilidades. Más

IGNACIO BRIONES. Ph.D. Economía, Sciences-Po, París. Ingeniero Comercial, Magister Economía y Magister en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. Profesor de la Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile. ignacio.briones@uai.cl.

* Agradezco los comentarios de Marcial Echenique, Louis de Grange y Alexander Galetovic así como las conversaciones con Sergio Espejo, Germán Correa, Andrés Navarro, Lucas Sierra, Eduardo Muñoz y Alan Thomas (ambos de Sectra), Claudio Orrego, Jorge Ferrando y Gonzalo Islas. La responsabilidad de lo escrito es naturalmente mía.

importante aún, se constata que en Chile reformas de la envergadura del Transantiago pueden ser llevadas a cabo a discrecionalidad del Ejecutivo sin la necesaria estructura de pesos y contrapesos institucionales para encender luces de alarma.

Palabras clave: transporte público; ciudad; información; planificación; contratos; incentivos; institucionalidad; políticas públicas.

El Gobierno que presido ha impulsado la implementación del referido Plan [Transantiago], con la finalidad de materializar un proceso de reestructuración y renovación integrales del sistema público de transporte urbano de Santiago, que refleje los estándares de eficiencia y modernidad que exigen el desarrollo urbano y la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.
(Presidente Ricardo Lagos, Instructivo Presidencial, 7 abril de 2003.)

Ha sido esta reforma una experiencia mala y frustrante para una enorme mayoría de los santiaguinos y, especialmente, para los sectores más pobres. Las personas tienen todo el derecho de estar molestas y angustiadas. Comprendo su indignación y su impotencia. Hubo falencias en el diseño, como también en la implementación. Hubo un masivo incumplimiento de parte de actores que debían garantizar la operación del sistema. No se contó con adecuadas herramientas de supervisión y fiscalización. No se consideró al inicio un pilar público de apoyo ni la gradualidad que ameritaba un cambio de esta magnitud.
(Presidenta Michelle Bachelet, discurso 21 de mayo de 2007.)

www.cepchile.cl

Introducción

El 10 de febrero de 2007 se puso en marcha el Transantiago[1], un nuevo y radical plan de transporte público para la ciudad de Santiago que reemplazaba por completo al antiguo sistema de las "amarillas"[2] . El TS se estructuró en base a la licitación a operadores privados de una malla de recorridos troncales y alimentadores definidos centralmente, un sistema de pago integrado y una renovación y "racionalización" del tamaño de flota.

[1] En adelante, TS.

[2] Nombre que recibían los buses del sistema anterior debido a su color.

El sistema generó enormes expectativas, pero derivó en uno de los mayores fracasos de política pública de Chile. La revista *The Economist* (7/2/2008) lo llamó "un modelo de cómo no hacer una reforma de transporte público". Los primeros meses de funcionamiento fueron caóticos: falta de buses, amplias zonas sin servir, desconocimiento sobre los recorridos, largas filas en los paraderos y un aumento significativo de los tiempos de viaje. Este deterioro produjo un fuerte incremento de la demanda de sustitutos al transporte público bus. La saturación del metro en los primeros meses y un aumento real de casi 300% en el valor de los derechos de taxi son reflejo de ello[3-4].

El mejoramiento del TS se transformó en una prioridad del gobierno. Si bien se ha tendido a una "normalización" del sistema, ello ha ocurrido a un altísimo costo financiero. Subsisten además una serie de problemas estructurales. No resulta casual que, con un nivel de rechazo cercano al 60%[5], el ministro de Transportes haya sido sistemáticamente el peor evaluado por la ciudadanía desde el inicio de TS.

www.cepchile.cl

¿Qué fue lo que falló y por qué falló?

El objetivo de este trabajo es proponer algunas respuestas. Mi análisis se centrará en tres elementos: diseño de recorridos, contratos y arquitectura de la institucionalidad política que tomó decisiones.

Sostengo que la falla esencial de TS no estuvo en la implementación sino que en el diseño de mallas y de contratos. Un diseño centralizado y mal concebido porque era rígido al cambio de una ciudad en desarrollo. Mi argumento central es que los patrones de desplazamiento de una urbe como Santiago son cambiantes y extremadamente difíciles de predecir. Si el objetivo de un sistema de transportes es trasladar eficientemente a los ciudadanos, entonces debe tener cierta flexibilidad

[3] En la saturación del metro hay dos efectos adicionales. El primero es un efecto precio asociado a la existencia de una tarifa plana que determina que el costo de transbordar al metro es cero para un usuario que ya ha tomado una micro. El segundo efecto dice relación con un tema informacional. En el caos inicial de la puesta en marcha en que los usuarios desconocían los nuevos recorridos, el metro ofrece un recorrido conocido por todos.

[4] Estimación propia en base a avisos publicados en la prensa. En enero de 2007 el derecho de un taxi licitado se transaba en aproximadamente $1 millón. En moneda de mismo poder adquisitivo, esa cifra sube a $2,2 millones un año más tarde y alcanza un *peak* de casi $3 millones en julio de 2008.

[5] Encuestas Adimark.

para internalizar endógenamente la información de esos patrones de desplazamiento cambiantes.

Una reforma tan radical depende de una decisión política. Por eso es crucial entender cómo fue posible que se tomaran decisiones tan erradas. Sostengo que ello se debió a una deficiente arquitectura institucional. Ésta incitaba a la dilución de responsabilidades y a la descoordinación de las máximas autoridades. Hubo además opacidad en el proceso, un excesivo peso de funcionarios de segunda línea y falta de contrapartes técnicas adecuadas en la toma de decisiones estructurales. Resulta sorprendente que una reforma que impacta a una ciudad de casi seis millones de personas pueda ser decidida discrecionalmente y sin contrapesos por el gobierno de turno.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección discuto brevemente los costos del sistema antiguo de transportes y también sus virtudes. Enseguida analizo el grado de movilidad del patrón de viajes en Santiago entre 1991 y 2001. Muestro que éste tuvo cambios substanciales, pues se produjo una sustitución de los viajes hacia el centro por viajes en la periferia, y emergieron nuevos centros sustitutos al centro tradicional. En la tercera parte, analizo qué falló. Hago un análisis crítico de los elementos del diseño de mallas y contratos, los que, a mi juicio, están en el centro de los principales problemas. Me refiero además a algunas falencias de implementación. La cuarta sección explora por qué falló. Me centro en los elementos institucionales de la toma de decisiones que dieron forma al plan. La última sección presenta las principales conclusiones.

1. ¿ERA TAN MALO EL SISTEMA ANTIGUO? VIRTUDES Y DEFECTOS

La modificación del sistema de transportes se basó en la premisa de que el llamado "sistema antiguo" ofrecía un pésimo servicio. La noción de calidad de servicio no está exenta de cierta ambigüedad. ¿Debe ser medida por el confort o la seguridad? ¿O más bien por la capacidad de trasladar pasajeros con bajos tiempos de espera y alta cobertura espacial? Díaz *et al.* han señalado que "las amarillas" estaban dentro de los servicios peor evaluados. Otras mediciones matizan la cuestión. Fuentes *et al.* (2008) documentan que tan sólo 12% de los

www.cepchile.cl

habitantes atribuía sus problemas urbanos a la mala calidad del transporte público.

Es innegable que el sistema tenía importantes defectos asociados esencialmente con externalidades negativas como, por ejemplo, la contaminación atmosférica. Ricardo Katz (2006) indica que las micros daban cuenta de un 43% del total de PM10 proveniente de fuentes móviles, contra un 8% generado por los autos. Díaz *et al*. también subrayan la contaminación acústica y la incidencia en accidentes de tránsito producto de una combinación de máquinas antiguas con choferes a los que se les pagaba por "boleto cortado". Otro problema era la congestión vehicular, especialmente en el centro de Santiago, debido a la alta superposición de recorridos. Según Malbrán (2001), el 80% de ellos pasaba por alguno de los seis ejes centrales de la ciudad.

Un defecto adicional, al menos desde la perspectiva económica, era que el sistema funcionaba con una tarifa plana que impedía que los usuarios internalizaran completamente los costos de viajar. En el largo plazo, esto distorsiona las decisiones de viaje y de ubicación espacial tanto de usuarios como de empresas.

Pese a estos serios problemas, el sistema tenía una serie de virtudes.

a) Alta cobertura espacial: una malla densa, capaz de conectar la mayoría de los pares de origen-destino de la ciudad. La alta densidad tiene dos implicancias importantes. Primero, que los usuarios siempre tenían una micro cerca de su casa. Felipe Balmaceda (2006) señala que el 98% de los santiaguinos vivía a menos de ocho cuadras de un paradero. Segundo, permitía a los usuarios asegurar una fluida conexión intra comunas e intra zonas.

b) *Frecuencia*. Altas frecuencias que determinaban bajos tiempos de espera para los usuarios. Díaz *et al.* señalan que un usuario no esperaba más de 4 minutos en promedio para tomar una micro.

c) *Bajo número de transbordos*. En 2001, la tasa promedio de transbordos era de 7% y 15% en hora punta. La tasa en hora punta que surge de las primeras modelaciones del TS se situaba entre 2,83 y 1,6[6]. Es decir, una cifra entre 11 y 19 veces más alta. A mediados de 2008,

[6] Datos de Germán Correa y Fernández y De Cea, respectivamente, en Cámara de Diputados, "Informe de la Comisión Especial Investigadora Encargada de Analizar los Errores en el Proceso de Diseño e Implementación del Plan Transantiago", 2007 (en adelante citado como Informe del Congreso), p. 71.

www.cepchile.cl

la tasa promedio de transbordo (todo horario) del TS era todavía once veces más alta (0,77)[7] que en el sistema antiguo.

d) *Autofinanciamiento*: El sistema antiguo se autofinanciaba, no requiriendo de ningún subsidio directo.

e) *Flexibilidad*: La característica más importante era el alto grado de flexibilidad para acomodar la demanda. Una virtud que destacan los propios ingenieros que modelan la malla del TS (Fernández y De Cea 2003, p. 10). Existían grados de libertad para eliminar/crear recorridos o modificar los existentes, logrando de esta forma un ajuste dinámico de la oferta a los patrones de desplazamiento de la población. Esta virtud es particularmente crítica cuando se trata de una ciudad en desarrollo como Santiago, aspecto que revisamos a continuación

2. SANTIAGO, UNA CIUDAD DINÁMICA

Un cambio fundamental introducido por TS fue el rediseño completo de la malla de recorridos. La idea era diseñar una red "óptima" que reemplazara al "ineficiente" esquema antiguo.

Apoyado en encuestas origen-destino (en adelante, EOD) de 1991 y 2001[8], el punto central de esta sección es mostrar que Santiago es una ciudad dinámica, con cambiantes patrones de desplazamiento de sus habitantes. Ello impone naturales limitaciones al alcance del diseño basado en modelos de optimización para una ciudad con 5,8 millones de habitantes y dónde se realizan 4,8 millones de viajes diarios.

2.1. Antecedentes preliminares

De acuerdo con Galetovic y Poduje (2006), entre 1992 y 2002 la superficie urbana del Gran Santiago creció 30%, desde 49.270 ha a 64.140 ha. La población se incrementó desde 4,8 millones de habitantes a 5,4 millones. Diecinueve de las treinta y siete comunas del Gran Santiago aumentan su población en un total de 860.000 habitantes. Las principales alzas se producen en comunas periféricas como Puente Alto,

[7] Según datos del ministro de Transportes (presentación del ministro Cortázar en Comisión especial del Senado 29/9/2008), en la actualidad el 43% de los viajes no requiere transbordo, el 41% tiene un transbordo, el 14% dos y el 2% tiene 3. Ello da como resultado una tasa promedio de 0,77 transbordos por viaje.

[8] La EOD de 2001, complementada con una encuesta más detallada efectuada en 2002, sirvió de base para la modelación del Transantiago.

www.cepchile.cl

Maipú, Quilicura, Pudahuel y San Bernardo (650.000 habitantes). Otras dieciocho comunas reducen su población en casi 200.000 habitantes. Estos patrones de cambio poblacional se mantienen en el período 2002-2007 (véase Anexo 1 para el detalle). Más allá del número agregado, el incremento poblacional registrado señala que se producen significativas reasignaciones de localización de habitantes entre comunas.

De acuerdo a las EOD, en 1991 se realizaban unos 8,5 millones de viajes en un día laboral contra 16 millones en 2001, pero la participación de los viajes motorizados disminuye desde 72,5% a 61,4%. De estos viajes motorizados, 76% eran efectuados utilizando algún medio de transporte público en 1991, contra 51,6% en 2001. En contraste, la proporción de viajes motorizados efectuados en automóvil particular crece desde un 22% a un 42%.

www.cepchile.cl

2.2. Cambios en el patrón de desplazamiento

En base a las EOD, exploro las variaciones en los desplazamientos en transporte público desagregando la información a nivel de 34 comunas y 6 macrozonas que definen espacialmente a Santiago[9].

La Tabla Nº 1 presenta el porcentaje promedio de viajes generados en una comuna o en alguna de las seis macrozonas según el

TABLA Nº 1: VARIACIÓN VIAJES INTRA-COMUNAS E INTRA-ZONAS 1991-2001

	% viajes en la comuna	% viajes al centro	% resto
1991	12,7	30,1	57,2
2001	17,8	24,2	58,0
	% viajes en la macrozona	% viajes al centro	% resto
1991	35	18	47
2001	43	14	43

Fuente: Elaboración propia.

[9] En pos de hacer comparable la información de las EOD 1991 y 2001, hemos excluido las comunas de Pirque, San José de Maipo y Calera de Tango. Ellas no figuraban en la EOD de 1991. De cualquier forma, estas comunas no son demasiado relevantes en el total de viajes. En 2001, los viajes en transporte público hacia y desde cada una de esas comunas representaban tan sólo un 0,02%, 0,2% y 0,9%, respectivamente, del total de viajes diarios de la ciudad.

destino sea el centro de Santiago o la propia zona geográfica de origen. Se aprecia un cambio relevante en el patrón de desplazamiento de los santiaguinos: una disminución en la importancia relativa de los viajes cuyo destino final es el centro y un aumento en la de los viajes intra zonas e intra comunas[10].

Las EOD permiten calcular el peso relativo de los distintos ejes que definen los viajes desde cada una de las 34 comunas seleccionadas (561 ejes)[11] en el período punta mañana (7:00 AM a 8:30 AM)[12]. La Tabla Nº 2 selecciona el decil de ejes (60) que concentran la mayor proporción de viajes y analiza su grado de coincidencia entre 1991 y 2001.

Tanto en 1991 como en 2001, una treintena de los principales ejes se asocia con el centro de Santiago[13]. La estabilidad mostrada revela que un sistema estructurado en base a líneas troncales en los recorridos de mayor demanda de la ciudad puede ser una alternativa correcta. En los restantes 30 ejes hay cambios importantes que se producen en sólo una década. Sólo 18 de los principales ejes en 1991 aparecen nuevamente en 2001. Además, su orden de importancia también varía (véase Anexo 2). Este resultado sugiere que incluso en los ejes mayores que definen troncales se debe contar con ciertos mecanismos de adaptación para el cambio espacial que se va produciendo en la ciudad.

Fuera de estos 60 ejes principales, una tercera constatación (no observable en la Tabla Nº 2) es que entre 1991 y 2001 se produce una

TABLA Nº 2: PRINCIPALES EJES COMUNALES DE TRANSPORTE PÚBLICO 1991/2001

	Ejes que conectan con el centro	Ejes que conectan con otras comunas
2001	30	30
(Presentes en 1991)	29	18
% coincidencia	96	60

Fuente: Elaboración propia.

[10] El aumento de la proporción de viajes intra-comunas entre 1991 y 2001 es estadísticamente significativo al 98%.

[11] n(n-1)/2=34 x 33/2.

[12] Hemos dibujado también los flujos que surgen de considerar el total de viajes a lo largo de todo el día en lugar de la punta mañana. Las conclusiones se mantienen.

[13] En efecto, se trata de 30 sobre los 33 ejes totales vinculados con el centro.

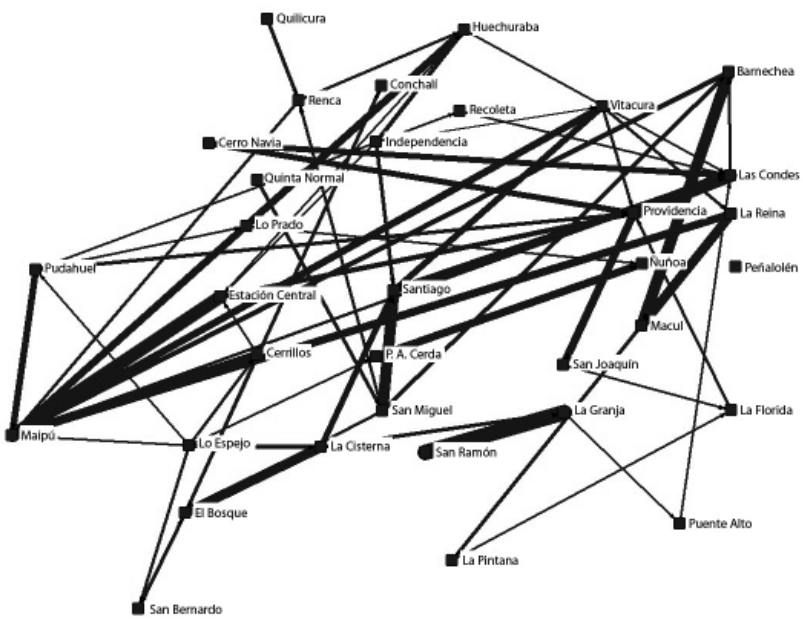
www.cepchile.cl

mayor densificación de red[14]. Pares origen-destino que no eran relevantes en 1991 pasan a serlo en 2001. Se observa además la emergencia de un número importante de viajes asociados con las comunas de Maipú, Quilicura, San Bernardo y Puente Alto, comunas que tenían significativamente menor importancia en 1991.

Las Figuras Nº 1 y Nº 2 proporcionan información adicional sobre el grado de movilidad y emergencia de nuevos polos. La pregunta aquí es la siguiente: ¿Cuál es la tasa de cambio entre 1991 y 2001 en el porcentaje de viajes originados en una determinada comuna hacia cada una de las restantes comunas? Por ejemplo, del total de viajes originados en la comuna de Maipú en 1991, un 33% se dirigían a Santiago centro. En 2001 esa proporción era de tan sólo 25%. Las figuras han sido construidas en orden a reflejar visualmente la diferencia entre ambas cifras. Las líneas en color negro señalan las diferencias positivas, es decir aquellos

www.cepchile.cl

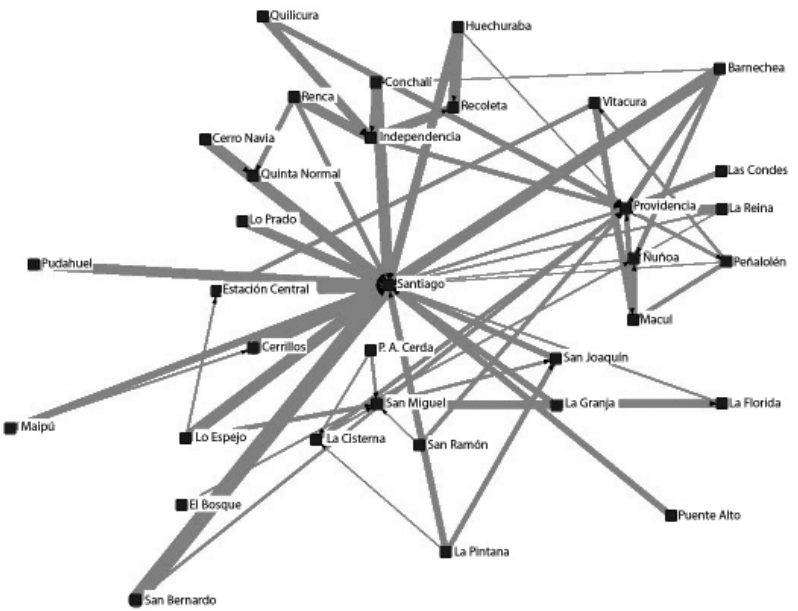
FIGURA Nº 1: PRINCIPALES INCREMENTOS DE FLUJO 2001/1991



Fuente: Elaboración propia en base a EOD (encuestas origen-destino).

[14] Por ejemplo, si se consideran todos los ejes que representan más 2.500 viajes (0,05%% del total), el número de conexiones relevantes entre pares aumenta más de 10% entre 1991 y 2001.

FIGURA Nº 2: PRINCIPALES DISMINUCIONES DE FLUJO 2001/1991



Fuente: Elaboración propia en base a EOD (encuestas origen-destino).

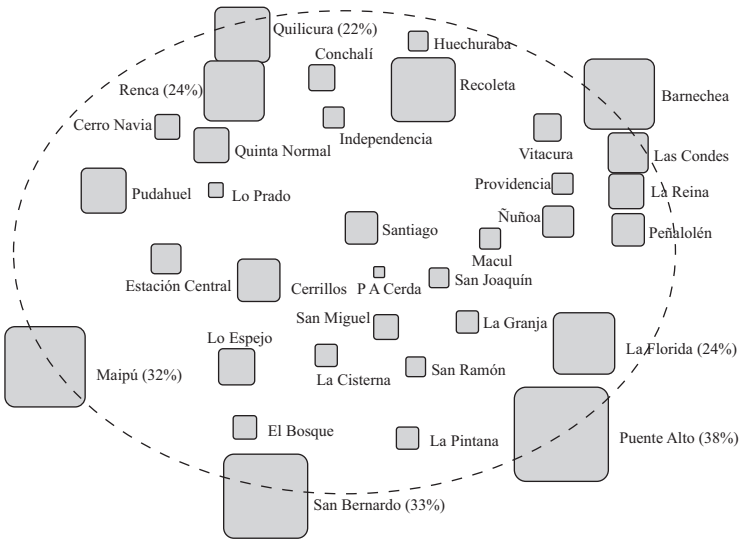
vínculos que aumentan su intensidad. Las líneas en color gris indican los segmentos donde se produce una reducción. El grosor de las líneas, en ambos casos, es función de la magnitud del cambio ocurrido.

Las principales disminuciones se producen en las comunas con vinculación al centro. Si bien, Santiago-centro es el destino principal de varias comunas, su importancia relativa respecto al total de viajes generados en las comunas cae. En contrapartida, las líneas negras revelan que las interacciones de viaje que ganan en importancia son aquellas entre comunas que no pertenecen al centro. Así, los diagramas confirman lo que señalábamos más arriba: a lo largo del tiempo se ha producido una creciente vinculación entre comunas distintas de Santiago-centro.

Las Figuras Nº 3 y Nº 4 complementan la información anterior. Éstas dan cuenta de la importancia relativa de los viajes que se producen dentro de cada comuna. El tamaño de los cuadrados asociados a cada comuna es proporcional a la importancia que tienen los viajes dentro de cada comuna respecto del total de viajes realizados desde esa misma comuna. Así, por ejemplo, en 1991, 32% de los viajes desde

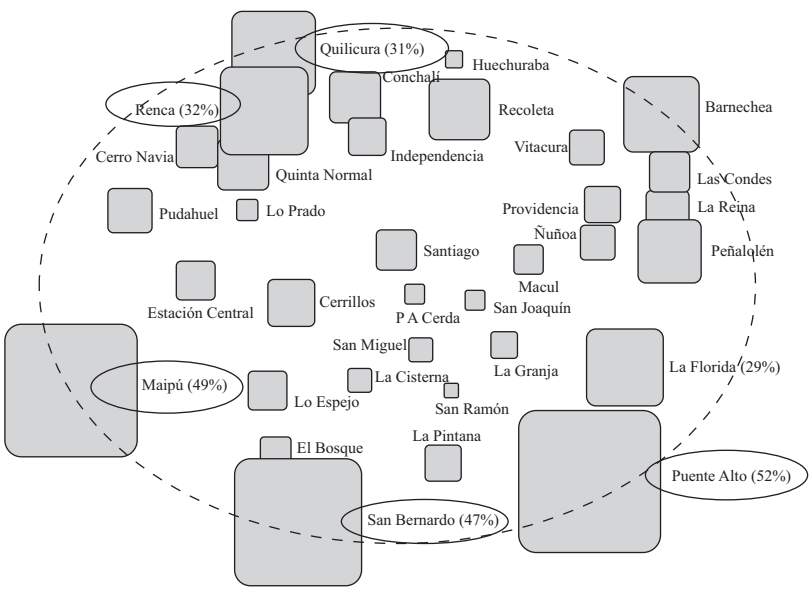
www.cepchile.cl

FIGURA Nº 3: IMPORTANCIA DE LOS VIAJES INTRA-COMUNA 1991



Fuente: Elaboración propia en base a EOD (encuestas origen-destino).

FIGURA Nº 4: IMPORTANCIA DE LOS VIAJES INTRA-COMUNA 2001



Fuente: Elaboración propia en base a EOD (encuestas origen-destino).

www.cepchile.cl

Maipú tenían como destino final un punto dentro de la misma comuna. Esa proporción sube a 49% en 2001.

Las figuras señalan dos hechos notables. Primero, que las comunas periféricas son aquellas que concentran la mayor proporción de viajes internos. Ello ocurre tanto en 1991 como en 2001. Lo anterior es indicativo de que varias de estas comunas periféricas se han ido transformando en nuevos "centros" de la ciudad que emergen como sustitutos al centro tradicional. Un cambio que es consistente con la literatura económica sobre el desarrollo espacial de las ciudades que cuestiona el paradigma de una ciudad monocéntrica (Lucas y Rossi-Hansberg 2002, Gaspar y Glaeser 1998, Glaeser y Kohlhase 2004). Hay una explicación simple para este fenómeno: conforme las comunas periféricas se van densificando, los bienes y servicios que sus habitantes debían proveerse viajando fuera de ella (cines, supermercados, bancos, etc.) hoy son ofrecidos internamente. El segundo hecho de interés es que los principales incrementos en la importancia de los viajes al interior de una misma comuna se producen también en las principales comunas de la periferia. Esto es, en Quilicura, Renca, Maipú, San Bernardo, Puente Alto y La Florida. Cabe destacar que esas seis comunas dan cuenta de un 33% del total de la población de Santiago.

www.cepchile.cl

2.3. Implicancias

Todo lo anterior da cuenta de una ciudad móvil, particularmente en lo relativo a viajes entre comunas distintas de Santiago-centro. Ello tiene implicancias relevantes para el diseño de política. En el contexto de un esquema troncal-alimentador, los recorridos deben tener grados de flexibilidad para incorporar cambios relevantes que pueden producirse incluso en períodos cortos de tiempo.

Si una parte sustantiva y además creciente de los viajes en transporte público tiene como objetivo trasladarse al interior de la misma comuna, entonces un sistema de transporte eficiente debe hacerse cargo de proveer una malla adecuada para tales desplazamientos. Ello es especialmente válido en comunas de superficie extensa, populosas y que concentran una mayor proporción de viajes internos, como es el caso de las principales comunas de la periferia de Santiago. No resultaría razonable que para efectuar tales desplazamientos se deba triangular excesivamente con troncales. El sistema de transporte también debe hacerse

cargo de la creciente intensidad de flujos entre comunas periféricas o que no forman parte del centro.

Los importantes cambios observados en el patrón de desplazamiento de los habitantes de Santiago sugieren que un esfuerzo técnico centralizado, por sofisticado que sea, se enfrenta con un problema mayor al intentar modelarlos. Hay aquí dos dimensiones que conviene subrayar: la estática y la dinámica. Aun en el poco probable escenario que un modelo permita predecir los movimientos de las personas en un momento dado, la evidencia recogida sugiere que, de todas formas, ese modelo sería ineficiente de cara a los cambios que experimenta la ciudad. Un modelo de transporte debe tener flexibilidad para recoger la información que las propias personas son capaces de generar en el tiempo. Tal como veremos a continuación, TS no la tuvo.

www.cepchile.cl

3. ¿QUÉ FALLÓ?

En esta sección analizaré críticamente algunos de los elementos centrales sobre los cuales fue estructurado el TS y que a mi juicio determinan su fracaso. Primero me centraré en el diseño de recorridos, en mi opinión la falla central del plan. Enseguida analizaré los contratos para terminar discutiendo algunos aspectos de la implementación.

3.1. Problemas de diseño

El TS involucró una redefinición radical del sistema antiguo en torno a tres pilares. 1) Un completo rediseño de la malla de recorridos en base a troncales (incluyendo el metro) y alimentadores que los nutren. Es decir, un sistema basado en transbordos. 2) La integración operacional, física y tarifaria de los servicios (sistema de transporte integrado). 3) La "empresarización" de los proveedores de servicio, otrora extremadamente atomizados, en zonas geográficas que se licitan a un mono-operador privado. Los principales hitos en el desarrollo y puesta en marcha del plan se presentan en el Anexo 3.

3.1.1. Redefinición de la malla

El diseño de recorridos y determinación del número de buses fue realizado por ingenieros de transporte de la Secretaría Interministerial

de Planificación de Transporte (Sectra), la Coordinadora General de Transporte Público de Santiago (CGTS) y consultores privados en base a un modelo de optimización *ad hoc* que no se aplica en ningún otro país. Este proceso no tuvo escrutinio público alguno ni contrapartes técnicas externas.

En 2003 las consultoras Fernández & De Cea Ingenieros Ltda. y CIS Asociados Consultores de Transportes SA (en adelante F&C y CIS, respectivamente) presentan un escenario base llamado "escenario 5.5". Posteriormente se elaboran una serie de escenarios donde participan alternadamente estas dos empresas. Hasta el llamado "escenario 8", el mandante fue Sectra. De ahí en adelante, incluyendo el "escenario 11" que sirve de base a la licitación, el mandante es la CGTS, pero Sectra sigue jugando un rol crucial. En palabras de un ex secretario ejecutivo de Sectra: "La responsabilidad de Sectra está vinculada con la definición de los trazados y la frecuencia de los servicios alimentadores y troncales. Para ello tienen que conocer la distribución espacial y temporal de la demanda, para construir los servicios que la satisfagan. Sectra debía construir un modelo de diseño físico y operacional; físico, por los trazados de los servicios, y operacional, por la frecuencia"[15].

La definición de la malla (diseño físico) y las frecuencias (diseño operacional) se hace con un software de optimización llamado Modelo de Diseño de Redes de Transporte Público (Dirtp), creado por F&C para la Sectra en 2001. Este modelo funciona en tres etapas[16]. En la primera un algoritmo genera distintas estructuras de topología de red, incluyendo troncales y alimentadores. Luego de seleccionar alguna de esas redes, la segunda etapa optimiza frecuencias minimizando una función de costo social que enfrenta el siguiente *trade-off*: mayores frecuencias implican mayores costos operacionales, pero menor costo de viaje para los usuarios. Las frecuencias definen, a su vez, el número de buses, su tamaño y las características de la red vial incluyendo el establecimiento de vías segregadas y exclusivas[17]. La tercera etapa

[15] Henry Malbrán, Secretario Ejecutivo de Sectra (2003-2006). En Informe del Congreso, p. 64.

[16] Los detalles del modelo se encuentran en "Análisis Modernización de Transporte Público, V Etapa".

[17] Por vías segregadas se entiende un corredor exclusivo para el transporte público. Las vías exclusivas son aquellas calles ya existentes que se destinan al uso exclusivo del transporte público en ciertas horas.

www.cepchile.cl

modela el comportamiento de la demanda a los parámetros definidos en las dos primeras etapas. Esta etapa asume una demanda fija que siempre se ajusta y que es insensible a variables de calidad. Los resultados así conseguidos permiten determinar, entre otras cosas, si un eje queda subutilizado o saturado, y si los tiempos de espera o las tasas de transbordo son aceptables. En función de estos anclajes, que en definitiva son una definición de la autoridad respecto a lo que es tolerable, se corre iterativamente el modelo para introducir ajustes.

Este sofisticado modelo tiene una obvia limitación. Contrariamente a lo que se dice, no entrega una solución óptima, cualquiera sea el significado de esa palabra. Primero, asume una demanda fija. Esto significa que, en el mejor de los casos, la solución es estática y no dinámica. Tal como mostré en la sección anterior, la demanda es cambiante. No hace sentido que a partir de la solución estática del modelo quede definido por varios años el diseño físico y operacional del transporte público de la ciudad. Segundo, el problema de optimización es condicional a la red definida en la primera etapa. Esto implica que existen múltiples soluciones "óptimas". Lo mismo sucede respecto a la calibración que se hace en la tercera etapa. Tercero, quienes han trabajado con el modelo reconocen que es común que éste arroje soluciones teóricamente válidas pero absurdas en la práctica (soluciones de esquina)[18]. Pueden ser relativamente razonables a nivel de troncales pero en ningún caso respecto a los alimentadores que es donde se produjeron los principales problemas de TS. Más aún, cualquier especificación de recorrido requiere de ingeniería de detalle, proceso que recaía en la Sectra (y, en menor medida, en la CGTS) pero que no se hizo adecuadamente.

Pese a estas limitaciones, hubo excesiva confianza en el modelo. Luego del escenario base de 2003, el Secretario Ejecutivo de Sectra llegó a decir que el máximo cambio que podrían experimentar las mallas era del orden de tan sólo 7%[19]. Por su parte, ante el fracaso de TS, los ingenieros de la consultora F&C defendieron el diseño, sosteniendo que el problema se debió a una reducción en el número de buses y a carencias en la infraestructura asociada, no del diseño[20].

Lo concreto es que la modelación redefinió completamente la malla generando una red extremadamente poco densa, sobre todo en la

[18] Agradezco a Louis de Grange y a ingenieros de Sectra por esta precisión.
[19] Declaraciones de Henry Malbrán, Informe del Congreso, p. 44.
[20] Informe del Congreso, pp.134-135.

www.cepchile.cl

periferia. Se reemplaza el sistema antiguo de 370 recorridos y unos 12.000 km de extensión por uno que contemplaba 110 recorridos alimentadores y 83 troncales con una extensión total de 5.343 km. No es casual que las principales quejas de los usuarios fueran la deficiente cobertura y largas caminatas para llegar a un paradero. Tal fue el déficit que, hacía fines de 2007, la autoridad ya había tenido que casi duplicar el número de kilómetros de red (Tabla Nº 3).

El establecimiento de troncales no necesariamente es criticable. Además, estos pueden ser modelados con relativa precisión. Pero, a nivel de los alimentadores, cuesta imaginar cómo un modelo central, por sofisticado que sea, puede acertar a las necesidades de desplazamiento de millones de usuarios. Esta fatal arrogancia es un pecado original del diseño del TS.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 3: NÚMERO DE SERVICIOS Y KMS. DE SERVICIOS DEL TS

	Bases 2005		Mayo 2007		Agosto 2007		Diciembre 2007	
	Nº	Km	Nº	Km	Nº	Km	Nº	Km
Troncales	83	3.177	103	4.169	103	4.169	140	5.863
Alimentadores	110	2.166	163	3.769	160	3.738	177	4.337
Total	193	5.343	266	7.938	263	7.907	317	10.200

Fuente: MTT, 2008.

La redefinición centralizada de la red no sólo ignoró por completo la información contenida en la malla antigua. Tampoco hubo participación ni consulta alguna a las municipalidades. La declaración del alcalde de Maipú, una de las comunas más populosas de Santiago, es elocuente: "No estuvo dentro de las posibilidades de los municipios aumentar el número de alimentadores. Por lo tanto, la parte del diseño, troncales con alimentadores, no se podía cuestionar […] en lo que a diseño se refiere, hubo cero posibilidad de hacer cambios"[21].

[21] Alberto Undurraga, alcalde de Maipú, "Informe del Congreso", p. 274. Una visión similar tiene el alcalde de Peñalolén, Claudio Orrego.

3.1.2. Número de buses (o de la alquimia ingenieril)

Conjuntamente con la definición de recorridos, se determinó el número de buses[22]. La modelación que sirvió para la licitación fue el llamado Escenario 11, con 4.532 buses operativos (4.985 buses totales)[23]. La licitación de 2005 finalmente arrojó 4.515 buses. Esta cifra es sensiblemente inferior a los 8.000 del sistema antiguo y a los 6.500 con que se operaba en las vísperas del TS y que existen en 2009. Como los nuevos buses tenían una capacidad equivalente a 5.900 "amarillas", se ha planteado que la disminución no era tan significativa. Pero, menos buses significa menor densidad de la malla, menores frecuencias, más transbordos y mayores tiempos de espera. Genera además una merma en la comodidad del viaje debido a una menor probabilidad de efectuar el viaje sentado[24].

A fines de 2006, la autoridad empieza a reconocer el déficit de buses basada en informes que se les encargan a los mismos consultores F&C a partir de agosto ("Análisis de escenarios de diseño para Transantiago"). Se modela el funcionamiento del sistema con la flota ofertada e incorporando una proyección del aumento de la demanda desde 2002 (de lo que se infiere que dicho ajuste de demanda no fue considerado en las modelaciones anteriores). La conclusión es que el sistema estaría sobresaturado y el costo para los usuarios resultaría inaceptable[25]. Este punto no es menor. Señala errores gruesos en el proceso de licitación. A menos que el mundo haya cambiado radicalmente en un año, no se entiende que de pronto falte una cantidad significativa de buses. Subraya además la fragilidad del ejercicio de modelación con que se creó el TS.

En febrero de 2007 (¡el mismo mes de la puesta en marcha!) se renegocian los contratos para aumentar la cantidad de buses a 5.600.

---

[22] El tamaño de flota lo marca la modelación en horas punta que es cuando un mayor número de personas viaja.

[23] Considerando una tasa de falla de 10%.

[24] Según Doña y Morandé (2008), un bus tipo del sistema antiguo tenía capacidad para 72 pasajeros (40 sentados y 32 de pie). Ellos se reemplazan por buses articulados de 160 pasajeros (35 asientos y 125 de pie) y otros de 92 pasajeros (25 asientos y 67 de pie).

[25] Señalan "se obtiene […] una solución de flujos inaceptable, a la que nos hemos referido como no factible u operacionalmente inviable, debido a los muy altos tiempos de espera resultantes como consecuencia de una flota insuficiente". En "Análisis de Escenarios de Diseño para Transantiago. Orden de trabajo 1, informe 2". Agosto de 2006.

www.cepchile.cl

Esta movida de última hora significó que ese diferencial de 1.100 buses fuera suplido con micros antiguas, sin tiempo de ser equipadas adecuadamente con la tecnología básica.

3.1.2.1. Alquimia ingenieril

La Tabla Nº 4 presenta la flota que se obtiene de cuatro escenarios de modelación: el escenario base de 2003 (5.5), una modificación subsecuente del mismo en base a supuestos "más conservadores" realizada por CIS, y los escenarios 9 y 11 efectuados nuevamente por F&C. Hay un hecho que desafía el sentido común. Con tamaños de flota diametralmente distintos se obtienen los mismos indicadores de calidad de servicio. Se puede entender el aumento de flota entre el escenario 5.5 y el E6-200R debido a los supuestos más conservadores sobre infraestructura básica y velocidades de desplazamiento. Pero el tránsito hacia los escenarios 9 y 11 es inverosímil: sencillamente no es creíble que se mantengan las mismas tasas de transbordo o tiempos de viaje y espera ¡con 2.000 buses menos! Un verdadero ejercicio de "alquimia ingenieril". O bien hubo errores gruesos (incluyendo la capacidad del modelo para generar resultados confiables) o derechamente hubo manipulación de los datos[26]. Según F&C, la menor flota se explica por el requerimiento del mandante, CGTS y Sectra, de considerar una menor demanda, buses de mayor cabida y una disminución de costos operacionales. Pero la labor de los consultores no puede remitirse sólo a modelar con las variables críticas que define su mandante. Se espera que tengan la capacidad de cuestionar dichos supuestos y, particularmente, la inverosimilitud de los resultados obtenidos.

¿Por qué Sectra y la CGTS reducen significativamente el número de buses? Hay dos posibles respuestas. La primera es un voluntarismo por hacer "calzar los números". El TS se estructuró bajo una doble premisa: que el sistema debía autofinanciarse y que la tarifa no podía ser mayor que la del sistema antiguo. De ahí se concluyó que debía reducirse el número de buses para asegurar la tarifa. La segunda razón radica en un particular enfoque de negocio definido por Sectra y la CGTS. La cantidad de buses se disminuyó para hacer atractivo el

[26] Henríquez, Hurtubia, Quijada y Tirachini (2007) manifiestan este mismo tipo de dudas.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 4: RESUMEN CALIDAD DE SERVICIO EN HORA PUNTA, VARIOS ESCENARIOS

Escenario	Característica básica del escenario	Buses operativos *	Tiempo promedio espera (min.)	Tasa trans-bordos	Tiempo promedio viaje (min.)	Tiempo promedio caminata (min.)
E 5.5	• 284 km de corredores segregados • Velocidad entre 22 y 25 km/h	5.162	4,36	0,84	28,05	8,49
E6-200R	• Capacidad de metro más conservadora • Menor tasa de transbordos • No hay tranvía Independencia-Recoleta • Menor inversión en infraestructura (US$200 millones) • Vías exclusivas en lugar de vías segregadas	6.551	4,33	0,81	31,41	8,36
E9	• Disminución de la demanda en hora punta • Incorporación de buses de mayor cabida • "Mejor ajuste de capacidades para los servicios con sobreoferta" • Disminución de costos operacionales mayor tamaño	4.704	4,43	0,76	30,32	9,02
E11	• Disminución de la demanda en hora punta • Incorporación de buses de mayor cabida • "Mejor ajuste de capacidades para los servicios con sobreoferta" • Disminución de costos operacionales	4.532	4,99	0,78	31,05	9,24

* Considerando una tasa de falla de 10%, la flota total debiera ser 10% mayor.

Fuente: Escenarios de modelación e Informe del Congreso.

negocio y asegurar que hubiese interesados en la licitación[27]. Por insólito que parezca, disminuir el número de buses no debía traducirse en un problema para los usuarios. Un ex Coordinador General

[27] La Comisión del Congreso presenta variados testimonios, por ejemplo, los del ex ministro de OO.PP. Jaime Estévez (p. 78), de Guillermo Díaz, ex subsecretario de Transportes (p. 79), Manuel Navarrete (pp. 141-143), antiguo empresario en el sistema antiguo y quien participó en la licitación del TS. También los testimonios de Marcelo Farah (p. 166), ex gerente técnico del TS, de Aldo Signorelli (p. 135), ex coordinador general del TS.

www.cepchile.cl

señalaba: "las bases establecen la condición perentoria, imposible de no cumplir, de que se adapte la oferta a la demanda"[28].

3.1.3. Excesivos transbordos

Un esquema troncal-alimentador significa transbordos que alargan los tiempos de viaje. Se puede demostrar que este mayor tiempo no aumenta linealmente con el número de transbordos sino que lo hace de forma creciente debido a que mayores transbordos también amplifican la varianza del tiempo total de viaje (Shaum 2006). La intuición es la siguiente. Para un individuo que debe llegar a destino a una hora dada la pregunta crítica es a qué hora debe salir de su casa. Como aumenta la incertidumbre de la duración total del viaje, los individuos planifican sus viajes no en función del valor esperado sino que de su duración máxima. Los atochamientos en el metro (que tiene un recorrido conocido y entrega certeza respecto de la duración total del viaje) al iniciarse el TS son ilustrativos de este punto. La aversión de los usuarios a la volatilidad es también la razón que permite entender por qué en recorridos clones del metro las micros van relativamente vacías.

Díaz *et al.* (2006) argumentan que la gente valora prioritariamente su tiempo de viaje, siendo relativamente inflexible al precio o a otros atributos de confort. No podemos estar más de acuerdo. Pero por lo mismo, los transbordos eran un elemento crítico a considerar. El diseño del TS fue indolente a este respecto.

Las primeras modelaciones amplifican hasta por 19 veces los transbordos existentes en horario punta. En la actualidad, la tasa promedio sigue siendo unas 11 veces mayor que la del sistema antiguo. Al momento de la puesta en marcha del TS, la infraestructura básica para asegurar correctamente los transbordos era absolutamente deficitaria. También lo fueron los corredores segregados y exclusivos que hubieran compensado los mayores tiempos de transbordo con mayores velocidades de desplazamiento. Una prueba más de que esta variable crítica fue despreciada.

3.1.4. Duración de los contratos

El segundo pecado original del diseño es la rigidez y excesiva duración de los contratos de recorridos, los que pueden llegar a 18 años

[28] Aldo Signorelli, Informe del Congreso, p. 135.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 5: DURACIÓN DE LAS CONCESIONES

Servicio	Duración contrato
Troncales 1 y 5	5 años, extensibles a 15 años si la empresa renueva completamente la flota
Troncales 2 y 4	15 años
Troncal 3	2,5 años
Alimentadores 1 a 9	6 años
Alimentador 10	18 años

Fuente: Contratos. Disponibles en http://www.arreglartransantiago.cl/bases_cont/Bases_Troncales_Final.pdf.

www.cepchile.cl

(Tabla Nº 5). La duración de alimentadores sobrepasa en varios casos a la de los troncales. Por su mayor estabilidad de demanda, cabía esperar un esquema de troncales de larga duración y alimentadores regidos por contratos más cortos. No es razonable dejar el transporte de los santiaguinos, particularmente a nivel de alimentadores, entregado a contratos rígidos tan largos[29]. La excesiva duración sólo acrecienta el problema informacional de diseño de recorridos. Deja escaso espacio para que estos internalicen los imponderables propios de un plan de esta envergadura y las variaciones que naturalmente experimenta una ciudad en el tiempo. Aun en el escenario muy improbable que los modelos hubieran respondido correctamente a las necesidades de la gente, por su rigidez estos hubieran resultado ineficientes para ajustar los cambios futuros.

3.1.5. Mono-operadores en zonas exclusivas

Las concesiones fueron otorgadas a mono-operadores en diez zonas geográficas definidas centralizadamente. No hemos podido encontrar un estudio o justificación clara para tal división de las unidades de negocio. Se agrega el hecho de que los terminales de buses forman parte de los derechos concesionados en esas zonas exclusivas. Ésta es una piedra de tope si en el futuro se desea permitir que otras empresas compitan en una misma zona.

[29] Este autor tampoco ha podido encontrar información relativa a la justificación técnica para la heterogeneidad de la duración de los contratos que se observa tanto para troncales como para alimentadores.

TABLA Nº 6: NÚMERO DE VIAJES EFECTUADOS A COMUNAS ADYACENTES UBICADAS EN OTRA ZONA GEOGRÁFICA

Zona de origen	Destino		
	Nº de viajes desde la comuna "i" a comunas adyacentes pero ubicadas en zona distinta (columna 1)	Nº de viajes desde la comuna "i" a cualquier otra comuna (columna 2)	Cuociente entre columna 1 y columna 2. Valor en %
A	264.649	693.043	38
B	64.985	424.156	15
C	92.569	483.629	19
D	75.375	336.943	22
E	84.219	260.792	32
F	43.129	172.439	25
G	40.108	373.045	11
H	103.882	289.201	36
I	76.512	395.313	19
J	58.193	309.514	19
Total	903.621	3.738.075	24

Fuente: Elaboración propia.

Si el sistema antiguo podía tener el defecto de generar una descarnada competencia entre buses, en este esquema la competencia se ve anulada al interior de cada zona. Debido a que los usuarios enfrentan un costo prohibitivo de cambiarse de casa o de trabajo sólo por acceder a una empresa de una zona con mejor servicio, el mono-operador tiene una demanda cautiva. Ello implica que puede transportar el mismo número de personas pero con menos buses en la calle. Los perjudicados son los usuarios que deberán soportar menores frecuencias y mayores tiempos de espera.

Lo anterior tiene el agravante adicional de que los contratos firmados con los operadores fueron tan pobremente redactados que no establecen frecuencias como corresponde. Si bien se señala un cierto número de buses por hora, no hay una definición precisa sobre su regularidad. No es lo mismo que haya 6 buses en 60 minutos que 1 cada 10 minutos[30].

[30] En la actualidad el MTT (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones) se encuentra en una batalla legal con los operadores por la interpretación de las cláusulas de frecuencia precisamente en torno a esta distinción sutil pero no menor.

www.cepchile.cl

Un tercer defecto es que se estableció una casi nula superposición entre zonas. Sólo se reservó una franja de 800 metros entre zonas colindantes en la cual un alimentador podía "invadir" al otro. Como los alimentadores fueron concebidos para alimentar a los troncales, este diseño lleva al absurdo de que desplazamientos relativamente cortos hacia una zona adyacente deban triangular con un troncal, alargando sobremanera el tiempo de viaje. Basados en la EOD 2001, la Tabla Nº 6 muestra la cantidad de usuarios que por definición deben triangular con un troncal (transbordar al menos dos veces) cuando se desplazan entre zonas de exclusividad. Ese número es elevado. Uno de cada cuatro usuarios (unas 900.000 personas) se enfrentan a ese problema. Además los troncales fueron diseñados principalmente para dirigirse al centro de la ciudad, no existiendo suficientes troncales circunvalares que pudieran reducir este problema.

www.cepchile.cl

3.1.6. Demanda referencial (ingresos garantizados)

Los contratos establecieron que si la demanda efectiva era menor que una demanda referencial, la tarifa subía de manera tal de garantizar el 90% de los ingresos que el empresario no recibiera según la tarifa licitada y la demanda referencial[31] (en la práctica esta fórmula garantiza ingresos por sobre el 90%). Replicando la lógica del esquema de concesiones de obras de infraestructura, esto fue pensado como un seguro sobre el riesgo privado del negocio de tal forma de aumentar el número de interesados en las licitaciones. Como lo muestran Engel *et al.* (2001), uno de los principales problemas de los ingresos garantizados en concesiones (autopistas) es la posibilidad de producir un elefante blanco. En el transporte público pueden generar un monstruo. Ello debido a una serie de otras distorsiones.

a) *Desincentivo a sacar las micros.* Un alto ingreso garantizado genera un incentivo para que, una vez adjudicada la concesión, los operadores no saquen todas las micros. Esto por la sencilla razón de que el costo marginal de poner un bus en circulación es positivo (combustible, sueldo del chofer, desgaste, etc.), pero el beneficio mar-

[31] Según consta en las bases de licitación de los alimentadores (p. 51) la derivación formal se obtiene de la siguiente expresión: $P_t=P_{t-1}\ x(0{,}9Q'_{t-1}+0{,}1Q_{t-1})/Q_{t-1}$. Donde Pt es el precio reajustado para el nuevo período; P_{t-1} es la tarifa licitada; Q'_{t-1} es la demanda referencial y Q_{t-1} es la demanda efectiva del período anterior.

ginal es bajo (ya que de todas formas recibe una alta fracción del pago)[32]. Esta lógica básica de incentivos no fue considerada por los ingenieros de la CGTS que definieron este criterio. El siguiente ejemplo propuesto por un ex jefe de la Unidad de Negocios de la CGTS es revelador[33]. Nos propone considerar un escenario base con una tarifa licitada por pasajero transportado de $190 y una demanda referencial de 500.000 personas/mes que definen un ingreso esperado de $95 millones. Si la demanda efectiva fuera de 750.000 personas/mes, la autoridad baja la tarifa para hacerla compatible con los ingresos esperados originalmente. Esto deriva en una nueva tarifa de $133[34]. Así, a partir del mes 2, asumiendo que la demanda se mantiene en 750.000 personas/mes, la empresa obtiene ingresos por $99.800.000. Como ese ingreso es mayor que el ingreso original esperado, el funcionario concluye que el "sistema funciona como un mecanismo de incentivo al transporte de más pasajeros". Al parecer se olvidó de la noción de costos incrementales. Transportar 750.000 pasajeros tiene un costo significativamente mayor que transportar 500.000 pasajeros. Sin embargo el beneficio extra para la empresa es tener ingresos adicionales por tan sólo $4,8 millones ($99,8 millones en lugar de $95 millones).

b) *Desincentivo a adaptar los recorridos*. Altos ingresos garantizados tampoco generan una señal de precios adecuada para que las empresas adapten sus recorridos ¿Qué sentido tiene para el operador proponer modificaciones de sus recorridos si una parte substancial del pago la recibe igual? La definición de zonas exclusivas y la demanda cautiva asociada exacerban este problema.

c) *Aumenta la volatilidad del servicio*. El ingreso garantizado induce además a una oferta individual con alta volatilidad que sigue el

[32] Nótese que ello no sucede en el caso de una carretera, al menos no en el corto plazo. Cuando la carretera ya está construida, el costo marginal de operarla es cercano a cero. Además, la decisión de la carretera es binaria (abrir o cerrar). No opera la lógica de abrirla "parcialmente", como sí sucede en el sistema de buses cuando se dejan algunas máquinas fuera de circulación. Por último, es mucho más fácil verificar si la concesionaria de la autorruta está cumpliendo o no con lo estipulado.

[33] Rodrigo Urzúa (ingeniero civil industrial), ex jefe de la Unidad de Demanda y Evaluación Económica de Proyectos, coordinador general de concesiones del MOP (2000-2003), jefe de la unidad de negocios del Transantiago durante los años 2004 y 2005, coordinador general (subrogante) del Transantiago entre abril y junio de 2005. Informe del Congreso, pp. 79-82. La transcripción es mía.

[34] A este valor se llega de la siguiente forma: (10% x 142.500.000 + 90% x 95.000.000)/750.000.

www.cepchile.cl

patrón de tipo "serrucho". En determinado mes se sacan muy pocas micros y al mes siguiente muchas. Esta volatilidad introduce un efecto nocivo para la estabilidad del sistema y la predictibilidad de frecuencias a nivel del usuario. La intuición detrás de este efecto es relativamente sencilla. Suponga que la demanda referencial es igual a 100 pasajeros por mes. La demanda efectiva también, pero no es una variable observable por la autoridad; sí por la empresa. La empresa decide transportar 20 pasajeros con lo que sus ingresos corrientes caen a un quinto. Esa es la demanda que la empresa le reporta a la autoridad. Para el periodo siguiente la autoridad subirá el pago en algo menos de 5 veces (4,6)[35] para hacerlo compatible con los ingresos garantizados. Ahora la empresa transportará la demanda completa a esta nueva tarifa, obteniendo un ingreso casi cinco veces mayor que los originalmente contemplados y un ingreso promedio para los dos períodos 2,4 veces mayor. El ejemplo puede repetirse indefinidamente (baja la tarifa al período siguiente y sube al subsiguiente). El punto a subrayar es que la estrategia descrita es siempre mejor que la de "cumplir" con la demanda referencial. Nótese que un segundo efecto adverso es que el número promedio de pasajeros transportados es menor que si se cumpliera con la demanda referencial.

www.cepchile.cl

3.1.7. Contratos y nivel de aplicación

Un problema grave del TS fue privilegiar contratos muy completos con cada uno de los operadores. Efectuar contratos completos sólo tiene sentido en la medida que no existan contingencias inesperadas importantes y que las variables contratadas sean relativamente fáciles de monitorear y hacer cumplir. Ninguno de estos prerrequisitos se verificaban en el TS. La autoridad terminó poniéndose una camisa de fuerza.

---

[35] El criterio de demanda referencial asegura ingresos por el 90% de lo que la empresa no está transportando. En nuestro ejemplo, la autoridad ajustará la tarifa de modo tal que la empresa termine recibiendo un 92% del ingreso esperado según demanda referencial (recuerde que la empresa ya transportaba un 20% por lo que lo que el Estado añade es un 90% del 80% faltante). Como la nueva demanda referencial (la informada por la empresa) es tan sólo un quinto de la original, para garantizar ese ingreso la nueva tarifa debe subir 4,6 veces (92% x 5).

3.1.7.1. Escasos grados de libertad para la intervención de la autoridad

La cantidad enorme de imponderables que pueden surgir luego de licitados los recorridos hacen deseable que la autoridad se reserve grados de libertad para intervenirlos (explicitando los mecanismos de compensación económica adecuados) en caso de problemas manifiestos de funcionamiento. De hecho, una práctica usual en este tipo de licitaciones de transporte público es que los contratos sean relativamente asimétricos a favor de la autoridad (Gschwender 2007; Gwilliam 1999; Gómez-Ibáñez y Meyer 1997).

Esto no fue considerado por los "expertos" del equipo jurídico de la CGTS que redactaron los contratos. Los contratos se estructuraron bilateralmente con cada uno de los operadores. Una vez firmados y activados (2005), la autoridad queda con casi nulas atribuciones para efectuar cambios unilaterales. Cualquier cambio implica negociar con los operadores, cada uno de los cuales tiene, por definición, poder de veto.

3.1.7.2. Tecnología y su aplicación

Una condición necesaria para hacer cumplir contratos es que exista la tecnología informacional adecuada para que la autoridad pueda monitorear el grado de cumplimiento de las condiciones pactadas. Díaz *et al.* (2006) suponen que garantizar ese piso tecnológico era relativamente fácil. Los hechos demostraron lo contrario.

Un problema mayor del TS en sus inicios fue la carencia de tecnología básica, principalmente sobre posicionamiento en tiempo real (GPS)[36]. Los 1.100 buses de la flota complementaria decretada en febrero de 2007 no tuvieron el dispositivo. La ausencia de GPS le impedía a la autoridad saber correctamente cuántos buses había en la calle o si estaban haciendo los recorridos pactados[37]. Esta asimetría

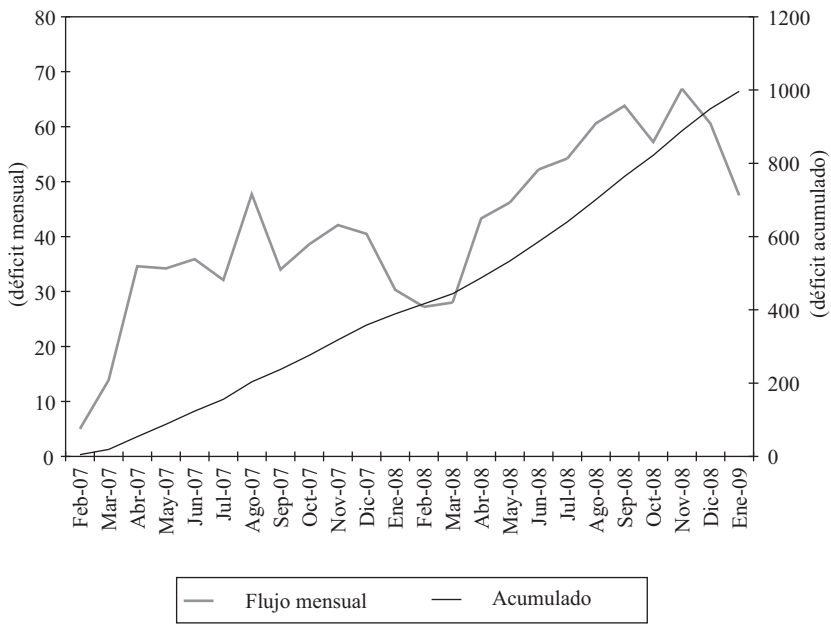
[36] También hubo carencias en otras dimensiones como computadores a bordo, sistema de conteo de pasajeros, envío y despliegue de mensajes al interior del bus, entre otros. Sin embargo esas funcionalidades son menos relevantes a la hora de explicar el mal funcionamiento inicial del TS.

[37] Tanto es así que en los primeros meses de funcionamiento del TS se contratan personas para contar si los buses estaban saliendo de los paraderos. Con todo, seguía habiendo déficit de buses. Es distinto contar buses que saber si circulan. En la práctica los buses salían pero volvían a ingresar al paradero.

www.cepchile.cl

informacional generó un problema clásico de principal-agente. Si bien existían 5.600 buses, tan sólo 4.500 circulaban. Había 1.100 micros "desaparecidas". Recién a fines de 2007 se logra que una parte significativa de la flota cuente con GPS (Figura Nº 5). El incremento de buses circulando confirma lo obvio: las "micros desaparecidas" eran el resultado del desincentivo de los operadores a sacarlas y de la incapacidad de monitorear de la autoridad.

FIGURA Nº 5: DÉFICIT OPERACIONAL DEL TS
(Millones de US$)



Fuente: MTT (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones).

3.1.7.3. Multas bajas y poco creíbles

Las multas en caso de incumplimiento quedan fijadas en niveles increíblemente bajos: 6.000 UF (unos US$200.000) para un negocio con ingresos mensuales del orden de US$10 millones y US$20 millones según se trate de un alimentador o troncal, respectivamente. En caso de incumplimiento reiterado, los contratos establecen la caducidad de la

www.cepchile.cl

concesión pero indican que, antes de volver a licitar, será el mismo concesionario caducado el que siga operando durante un año. O sea, si una empresa no presta el servicio o lo presta mal, la autoridad está dispuesta a que el descalabro continúe durante un año. En tales circunstancias la señal que se le da al concesionario es que resulta muy poco creíble que la autoridad se decida a revocar la concesión.

3.1.8. Información al usuario

El TS contempló la licitación de un Sistema de Información y Atención al Usuario de Transantiago (Siaut)[38]. Ésta era una área crítica en un plan que implicaba un cambio radical del sistema de transporte al que estaban acostumbrados los habitantes. Los hechos muestran que esta función informativa fue ostensiblemente descuidada.

El presupuesto del Siaut fue de apenas US$18 millones. Tampoco hubo un plan masivo de información casa a casa, sobre todo en la periferia, con los nuevos recorridos. El Siaut derivó más bien en una campaña de marketing general. No a lo que el TS significaba para los usuarios en sus viajes cotidianos. Tanto es así, que recién en enero de 2007 (¡apenas un mes antes de la puesta en marcha!) esa información se limita a publicar en los diarios la malla general de recorridos (cierto, también, se ponen en Internet[39]). Una información bastante ininteligible como lo podrá corroborar cualquiera que haya visto esas primeras mallas "informativas"[40]. Las bases establecían que los operadores de buses podían presentar observaciones a los planes de operación de servicios y recorridos hasta 30 días antes de la puesta en marcha. Difícilmente se podía informar con anticipación a la población en esas condiciones.

Hay varios elementos anecdóticos que reflejan el error de diagnóstico y la indolencia de la autoridad sobre este tema. Por ejemplo, un ex Coordinador General del Transporte de Santiago se defendía, casi con orgullo, diciendo que tenían 10 móviles que recorrían distintos

[38] Declarada desierta en julio de 2005, fue adjudicada en mayo de 2006.

[39] De más está decir que buena parte de los sectores que utilizan transporte público no tienen acceso regular a esa plataforma.

[40] Una prueba de la difícil lectura de esa información es que el alcalde de Recoleta entrega por su cuenta a sus vecinos una "malla simplificada" de la misma.

www.cepchile.cl

puntos de la ciudad para explicar a la gente cómo efectuar sus viajes en el nuevo sistema[41]. ¡10 móviles para una ciudad de 6 millones de habitantes! Más insólita es la declaración de un ex ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones en cuya administración se licitó el Siaut. Según éste, "el sistema de información se requería principalmente el día del cambio de los recorridos, cuando se pasó de la antigua malla de recorridos a una de transbordo. Ahí es cuando se requería el impacto de información"[42]. Frente a tal diagnóstico, no extraña que la población haya estado tan mal informada.

3.1.9. Tarifa y déficit operacional

El TS fue concebido con una tarifa plana que permitía hacer hasta tres transbordos en una ventana de 90 minutos (más adelante se amplió a 120 minutos). La tarifa debía repartirse entre los distintos operadores en los cuales el usuario viajaba y según los valores ofertados en la licitación.

La tarifa plana no necesariamente es una buena idea ya que los usuarios no internalizan completamente el verdadero costo de sus viajes. De esta forma, distorsiona la asignación espacial de los habitantes de la ciudad. Al hacer relativamente baratos los viajes más largos, promueve un crecimiento artificial de Santiago. Si bien puede tener efectos redistributivos a favor de los segmentos más pobres concentrados en la periferia, no está claro que sea el instrumento más eficiente para ese fin.

La tarifa quedó fijada en $380. En principio, debía reajustarse a través de un polinomio basado en los ingresos y costos del sistema (primer reajuste previsto para agosto de 2007). Ante el descalabro del funcionamiento esto no se hace. Políticamente resultaba impresentable. La tarifa cae 13% en términos reales durante los dos primeros años. La sola alza de 75% experimentada por el precio del petróleo entre febrero de 2007 y septiembre de 2008 debiera haberse traducido en un aumento nominal de la tarifa del orden de $100.

La fijación de la tarifa fue una decisión política del Comité de Ministros a cargo del diseño del TS (véase sección 4): ésta no podía

[41] Silvio Albarrán, Informe del Congreso, p. 244.
[42] Jaime Estévez, Informe del Congreso, p. 250.

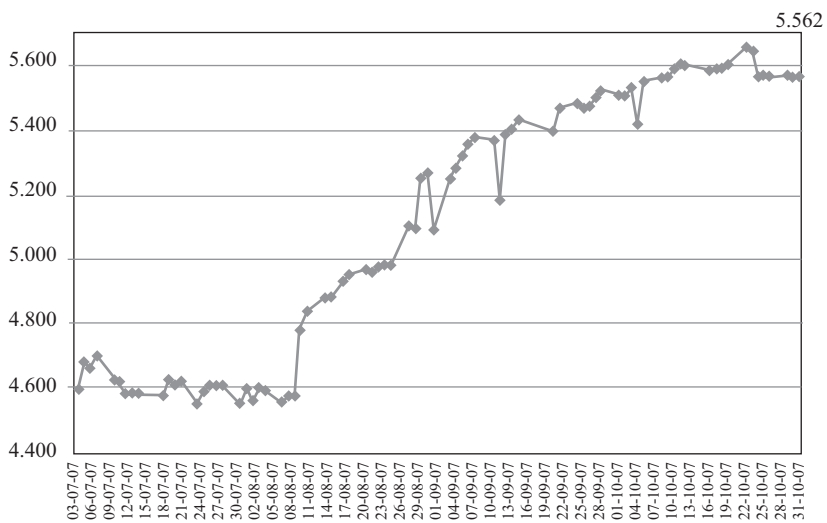
www.cepchile.cl

ser mayor que la del sistema antiguo. Se pensaba que si el ineficiente sistema antiguo se autofinanciaba, entonces las ganancias de eficiencia del TS permitirían financiar el nuevo plan (incluyendo nuevos buses y mejor tecnología) sin necesidad de aumentar la tarifa (véase al respecto Díaz *et al.*, 2002). Esta presunción demostró ser falsa. A dos años de su puesta en marcha, el déficit operacional del TS ha sido creciente, con un total acumulado de casi US$ 1.000 millones[43] (Figura Nº 6). Bajo supuestos razonables, la tarifa de equilibrio puede estimarse cercana a los $670 (véase Anexo 4).

3.1.10. Big bang

El TS fue diseñado para ser implementado de una sola vez. Los pocos elementos de gradualidad desde la firma de los contratos, se asociaban con el retiro paulatino de buses "amarillos" y el ingreso de buses con estándar Transantiago. Haber seguido una lógica de big bang

FIGURA Nº 6: BUSES TOTALES CIRCULANDO (equipados con gps), 2007



Fuente: MTT (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones).

[43] Valor acumulado entre febrero de 2007 y enero de 2009.

www.cepchile.cl

significó, en muchos aspectos, exacerbar los diversos problemas de diseño que hemos analizado.

Según los ingenieros de transporte de Sectra, la gradualidad no era posible en un sistema integrado ya que se perderían los beneficios de la integración. Es cierto que la implementación por etapas hubiera significado alejarse de esa definición. Sin embargo, el resultado final hubiera sido mejor, al menos en dos dimensiones. Primero, una implementación gradual hubiera permitido detectar y enmendar problemas a tiempo sin hacer recaer de una sola vez el costo en la totalidad de la población. Segundo, la gradualidad hubiera generado *benchmarks* objetivos para comparar la calidad de servicio entre el sistema antiguo y el TS. Esa información se perdió.

3.2. Problemas de implementación

El TS también estuvo marcado por problemas de implementación, a mi juicio menos relevantes que las falencias en el diseño. Describiré brevemente dos áreas donde hubo falencias: a) infraestructura básica y b) tecnología.

3.2.1. Infraestructura básica

La modelación base del TS contemplaba 284 kilómetros de corredores segregados. En un esquema troncal-alimentador éste es un elemento crucial para compensar los mayores tiempos de transbordo con mayores velocidades. Al ponerse en marcha, apenas un 8% (23 kms.) de estos estuvieron operativos. El diseño contemplaba 8 estaciones intermodales y 35 estaciones de transbordo. Ninguna de las estaciones intermodales estuvo lista el 10 de febrero de 2007 (la primera en operar fue la de La Cisterna), pero con serios problemas, en mayo de 2007) y tan sólo 12 estaciones de transbordo fueron construidas[44]. A nivel de simples paraderos, en febrero de 2007 sólo existían 3.113 de los 8.626 a los que se llegaría a fines de ese año. El déficit se explica casi en su totalidad por un retraso en los paraderos cuya construcción dependía del Serviu (Tabla Nº 7). Este notorio déficit vuelve a subrayar lo "curioso" de que el número de buses de las modelaciones haya ido a la baja.

[44] MOP, División de Construcción de Obras Concesionadas, "Concesión Estaciones de Transbordo Para Transantiago", noviembre 2007.

www.cepchile.cl

TABLA Nº 7: PARADEROS DEL TS

	Antiguos municipales	Total municipales	Serviu	Total
Ene-07	3.013	3.013	100	3.113
Feb-07		3.013	100	3.113
Mar-07		3.013	500	3.513
Abr-07		3.013	1.000	4.013
May-07		3.013	2.500	5.513
Jun-07		3.013	3.263	6.276
Jul-07		3.013	3.263	6.276
Ago-07		3.013	4.650	7.663
Sep-07		3.013	5.050	8.063
Oct-07		3.013	5.200	8.213
Dic-07		3.426	5.200	8.626

Fuente: MTT (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones).

www.cepchile.cl

La falta de infraestructura no fue un accidente. Diversas autoridades de primera línea han reconocido que no se contaba con recursos suficientes para desarrollar la infraestructura[45]. El presupuesto público no habría superado los US$200 millones. La autoridad lo sabía pero el Parlamento también toda vez que estos fondos se aprueban en la Ley de Presupuestos.

3.2.2. Tecnología

La función tecnológica tenía dos componentes cuya provisión debía hacerse de forma separada: la administración financiera y la de flotas a través de un "operador tecnológico". La primera proporcionaba un mecanismo de pago único integrado (tarjeta "bip"), una red de centros de recarga y el neteo de los pagos (*clearing*). La segunda debía

[45] Por ejemplo, en el Informe del Congreso (p. 188) se señala que el ex ministro Etcheberry (MOP) "mencionó que es cierto que no había ningún tipo de inversión para el Transantiago, y que cuando empezaron a avanzar en el plan no había recursos disponibles. Siempre pensó que eso había que corregirlo a futuro y que había que destinar mayores recursos para el Transantiago versus el metro y las autopistas". Consultado sobre cuánto se invirtió en transporte de superficie respondió que se invirtió muy poco. Se hablaba de 200 millones de dólares, pero ni eso se gastó" (p. 175). Esto es coincidente con lo declarado por el ex ministro Eduardo Bitrán (MOP), quien señaló: "El Ministerio de Obras Públicas no tiene presupuesto público para el Transantiago. No lo tuvo en 2006. Sólo obras de inversión a través de concesiones" (p. 200).

proveer tecnología de apoyo a la gestión de flotas (GPS, computadores a bordo, contadores de pasajeros, sistemas de comunicación de voz entre el bus y su central, entre otros).

Al final, las dos componentes recayeron en una misma entidad: el Administrador Financiero del Transantiago (AFT). Se trata de un consorcio que agrupaba a los bancos de Chile, BancoEstado, Santander, BCI y Falabella, y que se asocian con la empresa de tecnología chilena Sonda como operador tecnológico. Este consorcio fue el único oferente de la licitación de 2005, lo que abre dudas sobre el grado de competencia en la licitación[46].

La concentración de ambas funciones no es un dato menor para entender el déficit tecnológico con que parte TS. En la práctica, la contraparte técnica de Sonda era un consorcio de bancos cuya ventaja es manejar dineros y no ser experto en auditar si la tecnología que esa empresa propone es la correcta. Si la función de operador tecnológico hubiera quedado separada de la del AFT, entonces el principal llamado a monitorear que la tecnología se desarrollara hubiera sido el Estado. Al condensar ambas funciones, el principal pasa a ser el AFT y la capacidad de intervención de la autoridad es reducida.

Durante los primeros días de puesta en marcha se advierten importantes problemas en el sistema de pagos que llevan al gobierno y al AFT a decretar 9 días de gratuidad para los usuarios[47]. La autoridad decreta además un pago fijo de 100% a los operadores durante los tres primeros meses de operación. Esto sólo exacerbó los incentivos a que los operadores no sacaran todas las micros[48].

Salvado este problema inicial, el sistema de pagos y de *clearing* funcionó bien. El sistema de recargas de tarjetas Bip tampoco tuvo problemas aunque se produjo un déficit de centros de recarga.

---

[46] A principio de 2005, dos grupos de bancos, Chile y BancoEstado por un lado y Santander y BCI por otro, cada uno acompañado de un operador tecnológico de experiencia internacional, habían manifestado interés por la licitación. En ese entonces las bases señalaban la restricción de que los bancos participantes no podían representar más del 35% de las colocaciones del sistema bancario. A petición de los mismos bancos esa restricción fue eliminada, de lo que surge el mono oferente que se adjudica el AFT.

[47] Interesantemente, tan tarde como el 9 de febrero el AFT le comunica al ministro de Transportes Sergio Espejo que no estaban en condiciones de asegurar el sistema de pagos. Así, el AFT propone inicialmente establecer 3 días de gratuidad a su costo. Al final, la medida se extendería hasta el 19 de febrero.

[48] No estamos hablando del criterio de demanda referencial que tenía carácter permanente, sino de una medida transitoria adicional.

www.cepchile.cl

El problema más serio se asocia a la falta de GPS. Este elemento resultaba crucial para monitorear la circulación de los buses. Esta falla no es completamente imputable al Administrador Financiero del Transantiago (AFT). Su contrato consideraba originalmente el equipamiento de los 4.515 buses licitados y eso se cumplió[49]. El problema principal estuvo en los 1.100 buses de la flota complementaria decretada en febrero de 2007. Además, por insólito que parezca, los buses fueron equipados con dos sistemas alternativos de GPS: los de la empresas Sonda y Vía Nauta, esta última de propiedad de los consultores Fernández y de Cea[50].

Hay una serie de otras carencias a nivel de la gestión de flotas, tanto en términos del equipamiento, como de la gestión propiamente tal. Sus efectos reales, aunque importantes, a mi juicio se han sobredimensionado. En ausencia de la infraestructura básica (corredores segregados) los beneficios de la gestión de flotas son relativamente limitados. Es importante destacar además que en ninguna parte el contrato con el AFT se dice que éste también deba proveer el servicio de gestión de flotas. Sólo estipula la provisión del equipamiento asociado. Esa labor debía recaer en los propios operadores de buses a través de centros propios de control de flotas (COF) y en el Estado a través de una Central de Información y Gestión (CIG) encargada de monitorear, fiscalizar y proveer el funcionamiento del sistema a nivel global. El CIG nunca operó. Fue dejado de lado por el gobierno.

www.cepchile.cl

4. ¿POR QUÉ FALLÓ LA INSTITUCIONALIDAD DEL TS?

Es muy difícil lo que ha pasado con el transporte público […]. Si uno compara a Chile con el concierto de países con un desarrollo similar al nuestro, es reconocido como un país que tiende a hacer las cosas bien en muchos aspectos y campos, lo que hace, particularmente, chocante que haya habido una política tan mal hecha como ésta.

(Ministro René Cortázar, declaración ante Comisión del Congreso, p. 240.)

Los serios defectos de TS obligan a preguntarse cómo fue posible tal descalabro. Sostengo que la respuesta obedece a una deficiente arquitectura institucional que es la que define los incentivos y grados de

[49] Sin embargo, hay versiones que señalan que algunos operadores que desconectan el dispositivo. Otras de los propios operadores dicen que el dispositivo no funciona. Cualquiera sea el caso, esto denota un problema de implementación.

[50] A su llegada al MTT, Cortázar propone integrarlos en una sola base.

coordinación entre quienes toman las decisiones. Postulo que ese problema institucional tiene dos niveles interrelacionados. Uno general y otro más específico al caso de TS. En lo general, un marco que permite que políticas públicas de la envergadura de TS se puedan llevar a cabo a discrecionalidad del Ejecutivo sin un sistema de pesos y contrapesos adecuados ni de rendición de cuentas. En lo más específico al tema de transporte y urbanismo, una tradición de planificación sin coordinación y con múltiples autoridades y regulaciones. El TS es heredero de esa tradición pero con un agravante. Las decisiones estructurales del plan se toman centralizadamente y sin contrapesos por un número reducido de ingenieros de transporte que debían cumplir un rol meramente consultivo y no de diseño de política.

4.1. TS: Una política a discrecionalidad del Ejecutivo

La primera referencia a una modificación del sistema de transporte se remonta al año 2000 a través del documento Plan de Transporte Urbano para Santiago 2000-2010 (Ptus)[51]. En el marco de una serie de planes para celebrar el bicentenario de la independencia de Chile, en 2003 el ex Presidente Lagos decide impulsar la creación de este nuevo sistema. La iniciativa queda oficializada en un instructivo presidencial de abril de 2003. En éste se delinean las autoridades formales a cargo.

Para desarrollar el plan, el instructivo crea un Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago (en adelante, Comité de Ministros). Se trata de una instancia política encargada de la "articulación, coordinación y seguimiento de las acciones, programas, medidas y demás elementos del Plan de Transporte Urbano".

El Comité sesiona "cuando lo convoque su presidente, de propia iniciativa o a petición de otro de sus miembros" y queda originalmente conformado por el ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (presidente), el ministro de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales[52-53] (vicepresidente), el subsecretario de Transpor-

[51] Encargado por el entonces ministro de Transportes Carlos Cruz, fue redactado por el ex ministro de Transportes Germán Correa, junto a Eduardo Abedrapo, Sergio González y Sergio Solís.

[52] Al momento de la implementación, el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones funcionaron como uno solo. Lo usual es que estos estén separados en dos ministerios. Una situación similar ocurre con el Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

[53] En caso de ausencia de algún ministro, éste era reemplazado por el subsecretario correspondiente.

www.cepchile.cl

tes, el Intendente de la Región Metropolitana, el Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), el Coordinador General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, el Secretario Ejecutivo de la Secretaria Interministerial de Planificación de Transporte (Sectra) y el presidente del Directorio del Metro S.A.[54].

Debajo del Comité de Ministros, está el Coordinador General de Transportes de Santiago (CGTS). Éste es designado por el ministro de Transportes y su labor es brindarle soporte técnico al Comité. Funciona con un equipo de una veintena de profesionales dividido en ocho unidades (explotación, infraestructura, AFT [contraparte], área de negocios, Siaut, área jurídica, estudios, administración).

Al rol consultivo del Coordinador General de Transportes de Santiago, se suma el de Sectra, instancia que jugará un rol predominante en la modelación de recorridos rígidos y número de buses que se incluían en los mismos. Institucionalmente, Sectra es un organismo curioso. Forma parte del Comité de Ministros, depende formalmente de Mideplan pero de facto del MTT[55]. Su rol es asesorar al MTT al MOP, al Minvu, a la Segpres y a Bienes Nacionales en materia de transportes. De esta forma, no resulta claro a quién le rinde cuentas.

La génesis del TS no es un dato menor. Revela que en Chile una política pública que involucra un cambio radical el transporte de una ciudad completa y que generó un déficit financiero de proporciones puede fraguarse a discreción del Ejecutivo mediante un simple instructivo presidencial. Por no tratarse de una ley, el Congreso no juega aquí ningún rol de contrapeso. Nuestro ordenamiento sólo le confiere un rol en la medida que haya partidas a financiar a través de la Ley de Presupuestos. No parece razonable que proyectos con tal impacto social queden excluidos del escrutinio del Congreso.

Esta alta discrecionalidad importa el serio defecto que el plan puede hacerse a "puertas cerradas" con nulo escrutinio público y técnico sobre la definición de sus variables clave. No es casualidad que la ciudad de Santiago se haya "encontrado" de un día para otro con el TS. No existen registros abiertos de las actas de sesión del Comité de Ministros. Tampoco de la justificación de decisiones estratégicas toma-

[54] En junio de 2004, el presidente de metro deja de ser miembro del directorio debido a que se considera que la empresa forma parte del eje operativo estructurante que define al TS.

[55] Eduardo Muñoz, secretario ejecutivo de Sectra.

www.cepchile.cl

das por los órganos asesores a nivel de diseño de físico y operacional ni de la estructuración de contratos. Es insólito que hasta hoy no se cuente con información oficial respecto al costo de haber postergado el plan o haber recomprado completamente los contratos. Antes de 2009, no hubo información pública mínima sobre la renegociación de contratos. Tampoco sobre variables de servicio claves para evaluar la evolución del TS, incluyendo tasa de transbordos, tiempos de viaje y espera[56], equipamiento tecnológico, modificación de contratos y su costo, entre otras.

Esta discrecionalidad implica además que descalabros como el TS pueden perfectamente volver a producirse en otras áreas. En consecuencia, pone de relieve la necesidad de introducir canales institucionales que sirvan de contrapeso en decisiones de esta envergadura. Por ejemplo, las malas decisiones del TS podrían haberse minimizado si, en paralelo al Comité de Ministros, se hubiera creado un cuerpo consultivo con expertos en transporte y urbanismo de reconocido prestigio internacional que sirvieran de contraparte técnica e independiente a los asesores técnicos del gobierno. La alta discrecionalidad pone de manifiesto la utilidad de una agencia de calidad políticas públicas como la existente en diversos países, particularmente en un país centralista y presidencialista como el nuestro.

www.cepchile.cl

4.1.2. Estructura institucional del TS

4.1.2.1. Planificación urbana y de transportes

La planificación urbana y de transportes en Chile no sólo es centralista sino que carece de una institucionalidad adecuada. En el caso de la Región Metropolitana se identifican los siguientes problemas (Zegras y Gakenheimer, 2000): a) la falta de una política clara, integral y coherente de desarrollo urbano y de transportes; b) la carencia de una jerarquía clara en la planificación de transportes con delimitación de autoridades, responsabilidades y rendición de cuentas; c) pobre coordinación entre las políticas urbanas y de transportes y d) visiones

[56] Basados en una encuesta encargada a la Universidad Católica de Chile, el MTT ha entregado cifras que muestran un mejoramiento a este nivel. No existe en cambio información pública sobre el detalle de tales estudios ni su metodología. La información sobre modificaciones de contratos fue subida a internet a mediados de 2009. A su vez, gran parte de la información cuantitativa se encuentra en formato de imagen, lo que impide descargar esos datos.

TABLA Nº 8: AUTORIDADES INTERVINIENTES EN LA PLANIFICACIÓN URBANA Y DE TRANSPORTES

Ámbito de intervención		Entidad de gobierno a nivel	
		Nacional	Regional
Transportes	*construcción y mantenimiento infraestructura*	Minvu (Serviu), MOP	
	planificación	Minvu, MOP, Sectra	Seremi MTT, Serplac
	operación	MTT, Metro, EFE	Seremi MTT, Uoct
Urbanismo	*planificación*	Minvu	Seremi MINVU, Gobierno Regional, Serplac
	desarrollo	Serviu	
Medio ambiente	*planificación*	Conama	Corema, Gobierno Regional (Otas)
	enforzamiento	Conama, Minsal, MTT	Corema, Sesma

Fuente: Zegras y Gakenheimer (2000), p. 4. Minvu (Ministerio de Vivienda y Urbanismo); Serviu (Servicio de Vivienda y Urbanización); MOP (Ministerio de Obras Públicas); Sectra (Secretaría de Transportes); MTT (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones); EFE (Empresa de Ferrocarriles del Estado); Conama (Comisión Nacional de Medio Ambiente); Serplac (Secretaría Regional de Planificación y Cooperación); Uoct (Unidad Operativa de Control de Tránsito); Seremi (Secretario Regional Ministerial); Otas (Proyecto de Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable).

contrapuestas entre los principales actores: mientras Sectra defiende una política de densificación, el MOP privilegia un enfoque de infraestructuras que expande la ciudad.

A todo lo anterior se suma una extensa lista de autoridades que intervienen en la planificación urbana y de transportes a nivel nacional y regional (Tabla Nº 8) y una confusa maraña regulatoria tal como lo muestran Lucas Sierra e Iván Poduje.

IV.1.2.2. Comité de Ministros y dilución de responsabilidades

La figura del Comité de Ministros se inserta plenamente en esa lógica de falta de coherencia y articulación. De hecho, su composición

www.cepchile.cl

tiene un precedente en el Comité Ejecutivo para el Plan de Transporte Urbano de 1996 y que incluía al MOP, al Minvu, al MTT y a Sectra. Ese comité también resultó inoperante (Zegras y Gakenheimer 2000, p. 5).

La institucionalidad propuesta para el TS centraliza la definición e implementación de un plan complejo en un Comité de Ministros políticos con alto número de integrantes y agendas propias, produciendo naturales problemas de coordinación. Al respecto, un ex Coordinador General de Transportes de Santiago señalaba "Cada miembro del directorio [del TS] tenía una agenda propia institucional. El tema central de cada uno no era el transporte, sino el medio ambiente, las medidas de seguridad para los partidos de fútbol en Santiago, entre otros. También había agendas personales[57]".

La estructura propuesta para el Comité tampoco está cobijada legalmente en la estructura de la administración superior del Estado. Ni quedan delineadas claramente las atribuciones de sus miembros, sus grados de subordinación, ni sus responsabilidades administrativas y políticas, lo que naturalmente diluye sus responsabilidades. Estas provisiones son un elemento central para el éxito de un nuevo plan de transportes según ha sido subrayado por el Banco Mundial (2002, p. 156).

La decisión de sesionar queda a discreción del Comité. De hecho, el número de sesiones no se condice con la importancia del plan: 14 sesiones en 2003, 16 en 2004, 6 en 2005 y sólo 3 en 2006[58]. Aunque parezca increíble, la última reunión del Comité de Ministros ocurre en agosto de 2006.

El Comité tampoco contempla la existencia de contrapesos técnicos independientes que sirvan de contraparte a los lineamientos del plan definidos por los asesores expertos del gobierno (Sectra y CGTS).

Para ilustrar esta dilución de responsabilidades y falta de coordinación, conviene detenerse en una serie de declaraciones contenidas en el Informe del Congreso.

---

[57] Declaraciones de Germán Correa (2003), Informe del Congreso, p. 214. El propio Correa fue uno de los primeros en advertir los peligros de la dilución de responsabilidades y concentración de la capacidad ejecutoria en el Comité de Ministros del cual era subordinado. Esa postura le generó fuertes roces con el Comité de Ministros. Tanto es así que el Presidente Lagos termina por pedirle la renuncia debido a sus diferencias con el Comité.

[58] Informe del Congreso, pp. 83-85.

www.cepchile.cl

Consultado un ex ministro de Obras Públicas[59] sobre el déficit de infraestructura el informe señala: "Interrogado sobre el atraso en la construcción de los paraderos, señaló que su construcción le corresponde a otro Ministerio (Vivienda). En consecuencia, no puede informar sobre el avance de esas obras, porque no tiene el detalle. […] Consultado si en su calidad de miembro del Comité de Ministros encargado del Transantiago hizo presente la falta de paraderos, respondió que no es cómodo referirse a áreas de competencia de otros ministros. Consultado si emitieron algún informe haciendo presente las carencias en materia de infraestructura, señaló que las opiniones que dieron, cuando se involucraron en estas materias, fueron al ministro de Transportes, que era el que tenía la responsabilidad".

Más adelante agrega: "Desde el punto de vista de lo que son las responsabilidades políticas, el Ministerio de Obras Públicas cumplió plenamente el mandato que se le otorgó dentro de su período, y no puede asumir responsabilidades por competencias que nunca ha tenido. […] "El programa Transantiago tiene un área propia de planificación de infraestructura, donde se definen las prioridades, las obras y los diseños, de manera que no le corresponde a la cartera de la cual es titular adoptar decisiones sobre qué obras realizar o dejar de llevar a cabo".

En la misma línea, una ex ministra de Vivienda y Urbanismo señalaba[60]: "En lo relativo al plan de infraestructura y a las responsabilidades del sector vivienda en el plan Transantiago, quisiera señalar que la ejecución de las obras son de responsabilidad del Serviu y asociadas tanto a la ejecución que conforman el plan, ya sea contratando directamente o como mandante o mandatario, siendo el comité de ministros quien decide una u otra calidad"[61].

Respecto al rol de la CGTS, un ex coordinador señaló[62], "el programa de inversión de infraestructura tenía una serie de etapas de implementación, cada una de ellas con sus respectivas glosas presupuestarias de construcción, aprobada por la Ley de Presupuestos. Recalcó que

[59] Declaraciones del ex ministro Eduardo Bitrán (2006-2008), Informe del Congreso, pp. 196-201.

[60] Declaraciones de la ex ministra Sonia Tschorne (2004-2006), Informe del Congreso, pp. 201-206.

[61] Nótese que el Serviu depende del Minvu.

[62] Declaraciones del ex Coordinador General de Transportes Fernando Promis (2006-2007), Informe del Congreso, p. 177.

www.cepchile.cl

Transantiago es una unidad coordinadora, no una unidad ejecutora, y las obras se realizaban a través de los distintos ministerios: el de Vivienda con el Serviu, el de Obras Públicas y los fondos del FNDR".

4.1.2.3. La opción de postergar

La no postergación, pese a las carencias de infraestructura básica, información al usuario y déficit de buses equipados con la tecnología mínima, es otra muestra de los problemas de coordinación y falta de responsabilidad asociados al Comité. Según consta en la Comisión investigadora del Congreso, varios de estos problemas le fueron comunicados oportunamente a la autoridad[63].

El costo contrafactual de no haber postergado el TS es elevado. En su primer año de operaciones, el TS generó un déficit de unos US$400 millones. El costo es mucho mayor si se considera la pérdida social para los usuarios por mayores tiempos de viaje (sin considerar otros costos como los atochamientos e incomodidad). A precios sociales de Mideplan[64], un incremento de un minuto en el tiempo promedio de viaje tendría un costo social anual aproximado de US$40 millones.

Por increíble que parezca, hasta el día de hoy no existe información oficial respecto al costo para el Estado de haber postergado ni de cuánto valía recomprar los contratos. Un ex ministro de Transportes hablaba de una cifra anual de entre US$300 y US$480 millones pero sin una justificación explícita para esas cifras[65]. El costo de la primera postergación producida entre el 22 de octubre de 2006 y el 10 de febrero de 2007 habría costado unos US$30 millones[66], por lo que

[63] Por ejemplo, en noviembre de 2006, luego de haber encargado un estudio a los ingenieros Fernández y De Cea, el presidente del metro, Blas Tomic, dirigió una carta al Comité documentando que el inicio del TS iba a significar un colapso del metro (fue lo que sucedió). Ello derivó en reuniones con varios ministros para detallar el problema. Nada se hizo. Por su parte, en junio de 2006, el ex coordinador general de transportes de Santiago Germán Correa envió al ministro de Transportes una premonitoria carta que documentaba cada uno de los atrasos y graves problemas que tenía el Transantiago a esa fecha y que desaconsejaba postergar el inicio fijado para febrero de 2007. Según Correa, en el mejor de los casos el sistema podía comenzar a fines de 2007. De particular interés resultan los informes que durante todo 2006 hizo llegar Fundación Chile-Aditiva (que actuaba como consultor del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones). Para más detalles, véase las declaraciones de Óscar Guillermo Garretón, presidente de Fundación Chile, y de José Antonio Caracci, gerente general de Aditiva, en Informe Congreso, pp. 473-502.

[64] El precio social (moneda de diciembre 2007) para proyectos de transporte urbano era del orden de $850 por pasajero /hora.

[65] Declaraciones del ex ministro Sergio Espejo, Informe del Congreso, p. 569.

[66] Información obtenida en conversación con Germán Correa.

www.cepchile.cl

puede inferirse que el costo de postergar un año adicional está más cercano a los US$100 millones al año.

No se puede descartar que sencillamente haya habido voluntarismo político en la decisión de no postergar, ni que, por otro lado, haya habido un veto de Hacienda para comprometer recursos. Existía además el precedente de que la Contraloría había objetado la primera postergación. Una hipótesis más benévola es que pese a estar consciente de los problemas, el Comité estuviera convencido de que el inicio era viable según lo indicado en los informes técnicos de los expertos de Sectra y el CGTS. De acuerdo con un ex ministro de Transportes, éste "no podía moverse sin una minuta de Sectra"[67]. El problema es que tanto Sectra como el CGTS eran dependientes del Comité. Se produce un problema de principal-agente que coharta la posibilidad de generar información relevante para la toma de decisiones.

www.cepchile.cl

4.2.2. Coordinador de Transporte

En el diseño institucional, el coordinador del TS tenía escasas atribuciones formales de coordinación. La razón es simple. Es imposible que un subalterno de los ministros tenga la capacidad de imponerles su opinión en temas como, por ejemplo, el déficit de infraestructura. Las declaraciones del ex presidente del metro Fernando Bustamante son elocuentes: "esta entidad [CGTS] no cuenta con implementación alguna. Él [Coordinador General de Transporte] tenía que operar a través del subsecretario. Es decir, si quería pedir un préstamo o arrendar una oficina, no tenía cómo hacerlo. Éste no tenía dónde pedir un crédito"[68].

La labor de la CGTS se vio mermada además por una altísima rotación de coordinadores. Entre 2003 y la fecha de puesta en marcha en 2007, existieron seis coordinadores distintos[69], cada uno de los cuales llegaba con su propio equipo. De la planta con que partió la CGTS, sólo quedaba un miembro del staff original al final del período[70]. Es difícil entender cómo un proyecto de la envergadura de TS podría haber llegado a puerto correctamente en esas condiciones.

---

[67] Conversación con el ex ministro Sergio Espejo.

[68] Informe del Congreso, p. 323.

[69] Germán Correa (2002-2003), Aldo Signorelli (2003-2005), Rodrigo Urzúa (2005), Isabel Guzmán (2005), Danilo Núñez (2006) y Fernando Promis (2006-2007).

[70] Muy ilustrativa a este respecto resulta la declaración del ex jefe de la Unidad de Negocios del TS, Marcelo Farah: "Después de la salida de Germán Correa, en su opinión, los siguientes coordinadores no tuvieron ningún liderazgo, ni técnico ni políti-

4.2.2.1. CGTS, contratos y la influencia de concesiones del MOP

Donde la CGTS sí asume un rol mayor es en la redacción de los contratos. En esto la impronta de concesiones del MOP juega un papel crucial. La CGTS fue creada replicando el modelo de la Coordinadora de Concesiones. Esto fue impulsado por los jefes de gabinete del ex Presidente Lagos que provenían precisamente de dicha repartición. Siguiendo el precedente de concesiones, en el período en que se redactan los contratos se separa al interior de la CGTS la Unidad de Transportes de la Unidad de Negocios. Esta última redacta esos contratos.

En la lógica de Concesiones, el problema del TS parecía similar al de la licitación de carreteras en el cual la autoridad definía el trazado y sus requerimientos, para luego adjudicarla a la empresa que ofreciera la menor tarifa. Ese enfoque puede ser adecuado cuando el número de variables a monitorear es bajo y son fácilmente observables. No en el caso de un sistema complejo como el TS. Primero, se trata de un conjunto de rutas interconectadas y no de una carretera. Segundo, los requerimientos de infraestructura son bastante más difíciles de definir y medir. Tercero, la licitación de carreteras no involucra sistemas interconectados de pago, gestión de flotas, ni monitoreo sobre la circulación efectiva de buses. El cumplimiento de estas condiciones es difícil de enforzar y monitorear. Haber separado la unidad de transportes de la unidad de negocios que define contratos es un serio error. Cuarto, la extrapolación de la lógica de concesiones desconoce la noción de sistema integrado y su complejidad. La declaración a la Comisión Investigadora del Congreso de un ex coordinador del TS es elocuente al respecto: "Siempre supimos que la gestión de flota no funcionaría (…) pero la gestión de flota no es importante"[71].

co. Cada nuevo ministro nombraba un coordinador que venía de su equipo de trabajo. Jaime Estévez venía del BancoEstado y trajo a una persona del BancoEstado; después, llegó el ministro Espejo, desde la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, y trajo a una persona de esa Superintendencia. Construir un edificio o hacer una línea de metro es infinitamente más simple que un plan de esta complejidad. Pero si se cambia al jefe de ese proyecto seis veces en cinco años, la verdad es que quizás de pura suerte podría resultar bien el proyecto. Además, cada vez que llegaba un nuevo jefe, había una rotación de los equipos profesionales. Desde luego, dicha rotación es tan brutal que al cabo de cinco años solamente quedaba una persona, un profesional, del equipo original, (pp. 219-220).

[71] Silvio Albarrán, coordinador del TS (2007-2008), Informe del Congreso, p. 674.

www.cepchile.cl

Los contratos no fueron redactados por especialistas de reconocido prestigio[72], sino por un puñado de abogados del departamento jurídico de la CGTS bajo la tutela de la Unidad de Negocios cuyo jefe era un ingeniero ex coordinador general de concesiones del MOP[73]. Por el menor número de variables complejas a monitorear, los contratos de concesiones clásicas son relativamente completos y rígidos. Este enfoque no es el adecuado para un sistema de transportes ya que produce una camisa de fuerza. Lo razonable en este caso eran contratos menos rígidos (o a menor plazo) que le reservaran a la autoridad ventanas de salida para intervenirlos en caso de imponderables.

El criterio de demanda referencial (ingresos mínimos garantizados) es otra herencia de la cultura de concesiones. Las declaraciones de un ex ministro de Obras Públicas lo ilustran perfectamente: "la existencia de mínimos garantizados es algo común. De hecho, es parte esencial de la industria de concesiones. Una de las tantas explicaciones de por qué Chile es el único país del mundo en que las concesiones han funcionado es porque se crearon condiciones propicias para facilitar la inversión en el país, reduciendo los riesgos. Ahora, que el número de ingresos garantizados sea 90 o no, es parte de la discusión práctica"[74].

Si en las licitaciones de vías interurbanas este incentivo para atraer interesados es cuestionable, en un sistema de transportes el efecto fue desastroso. Más vale no tener interesados que tenerlos a costa de firmar contratos atractivos para los empresarios pero que deriven en un mal sistema de transporte. Una hipótesis de economía política para justificar contratos favorables y los altos valores garantizados es que se haya buscado "compensar" a los antiguos micreros ofreciéndoles condiciones que les permitieran participar del nuevo sistema.

Por último en la lógica de concesiones, hacer atractivo el negocio implicaba que, dada una tarifa que debía ser menor que en el sistema antiguo, la cuadratura del modelo implicaba reducir el número

[72] En 2005 se llama a una licitación para la redacción de los contratos. Ésta es ganada por un reputado bufete de la plaza, con experiencia en estas materias, pero que pidió a este autor mantener reserva sobre su nombre. Pese a haber sido adjudicada, meses después esa licitación se declara desierta.

[73] Rodrigo Urzúa.

[74] Declaraciones del ex ministro Jaime Estévez, Informe del Congreso, p. 78.

www.cepchile.cl

de buses[75]. Además, como el criterio de adjudicación era por menor tarifa, los ganadores resultaron evidentemente quienes proponían el límite inferior de buses. Aldo Signorelli, Coordinador General de Transporte de Santiago al momento de la licitación, señalaba que había evidencia de que "la demanda estaba bajando" Por ende, "la percepción de riesgo de sobre inversión había que tenerla controlada".

4.2.3. Un pequeño mercado

El TS está marcado por un hecho notable. Decisiones fundamentales tales como la redacción de contratos y el diseño de mallas y número de buses son de facto tomadas por los entes consultores: la CGTS, Sectra y los ingenieros externos. Grandes decisiones quedaron supeditadas a un reducido grupo. Suponemos que ello sucede porque el propio Comité de Ministros lo permite, debido a que, presumiblemente no tiene las competencias de detalle para representar una contraparte adecuada a las decisiones técnicas que emanan de estos entes. Tampoco una delimitación clara de deberes que lo fuercen a hacerse responsable por la ejecución del plan.

La cultura institucional de Sectra, la CGTS y los ingenieros consultores tiene un común denominador. Se trata de un "pequeño mercado" constituido por actores que tienen diagnósticos y lógicas comunes. Las máximas autoridades de Sectra y la CGTS son ingenieros, la gran mayoría en transportes. Quien ejerce de Coordinador General de Transporte de Santiago en el período que lleva a la licitación (2003-2005) había sido previamente secretario ejecutivo de Sectra. Por tanto, comparte con este organismo una mirada común al problema de transportes y su modelación. Los ingenieros consultores de FyC trabajaron en Sectra y son

[75] El testimonio de Marcelo Farah, ex gerente técnico del Transantiago, a la Comisión Investigadora de la Cámara (p. 166) es muy ilustrativo sobre este punto: "[Marcelo Farah] manifestó que por la historia que tenía el Gobierno y el anterior, la impronta de la coordinación de concesiones del Ministerio de Obras Públicas fue muy fuerte. Entonces, cuando llegó el momento de decidir el número de buses había un modelo financiero que a la gente de la Unidad de Negocios no le calzaba. Entonces, el argumento más fuerte en ese momento fue: 'Esto va a ser un desastre, porque no sacamos nada con diseñar un sistema que no es atractivo para los empresarios. Por lo tanto, hay que hacer algo para que este negocio sea atractivo y de esa manera tengamos interesados'. Ese criterio fue el que redundó en la decisión de reducir el número de buses y ajustar los recorridos de manera que el resultado de los negocios fuera previsiblemente rentable y hubiera interesados, ya que, de otra manera, esto no iba a ocurrir".

www.cepchile.cl

los principales proveedores de consultoría a ese organismo, incluyendo el software Dirtp de 2001 que sirve de base para modelar el TS. En la lógica de este "pequeño mercado", no es claro que alguno de sus miembros pueda hacer de real contrapeso a decisiones estructurales discutibles.

Según Sectra, la relación contractual histórica con la consultora FyC obedece a que el mercado de consultores de primera línea es extremadamente reducido en Chile. Un argumento que omite que en un plan del calibre del TS se pudo haber llamado a una licitación internacional en lugar de elegir a dedo. Nótese además que el Dirtp fue construido especialmente para el TS, no existiendo aplicaciones similares en otros países. Complementariamente, se pudo haber licitado un comité internacional de reconocido prestigio que sirviera de contraparte e interlocutor válido a los informes de los ingenieros de FyC, Sectra y la CGTS.

Para finalizar, un dato anecdótico pero interesante. En la licitación de MetroBus en 2002, los mismos modelos desarrollados por la consultora F&C y avalados por Sectra habían dejado amplias zonas sin cubrir. Ese precedente hace que el primer CGTS sea partidario de aprovechar parte de la información del sistema antiguo. Plantea liberalizar los alimentadores y que los colectivos en la periferia fueran, a su vez, "alimentadores de los alimentadores". Esto genera roces con el entonces secretario ejecutivo de Sectra para el cual esas eran "rarezas". A su vez el subsecretario de Transportes descarta de plano la idea de integrar a los colectivos. El reemplazo de ese coordinador general por el secretario ejecutivo de Sectra pone fin a esa polémica. Se consolida de este modo la visión de un "pequeño mercado". La lógica de un diseño exógeno y centralizado marcará definitivamente el desarrollo completo del plan de Transportes de Santiago. También su lápida.

5. CONCLUSIONES

El caso de Transantiago impresiona por la larga lista de errores. En este trabajo he postulado que el problema central fue de información en distintos niveles. Primero en el rediseño completo y centralizado del sistema, despreciando por completo la información acumulada en los antiguos recorridos a los cuales estaban habituados los santiaguinos. Segundo, en la necesaria provisión de información a los usuarios para

www.cepchile.cl

adaptarse al nuevo sistema. Tercero, en la redacción de defectuosos contratos que, en presencia de asimetrías de información entre la autoridad y los transportistas, determinan una estructura de incentivos perversa. Cuarto, exceso de discrecionalidad y falta de transparencia en el desarrollo del plan que impide hacer un escrutinio público de las decisiones y encender luces de alarma.

Santiago es una ciudad dinámica. En períodos de tan sólo una década se produjeron importantes aumentos de la población y una reasignación espacial relevante. A su vez, los patrones de desplazamiento variaron significativamente. Aumentaron los viajes intra-comuna, intra-zonas (no centro) e inter-zonas (no centro). Los mayores cambios se asocian con las principales comunas de la periferia, las que emergen como nuevos "centros" que van reemplazando al centro tradicional. Ello sugiere que un sistema de transportes eficiente debe ser flexible para adaptarse a los naturales cambios que la ciudad y sus habitantes van generando. Debe ser capaz de internalizar la información contenida en las prácticas de desplazamiento.

A mi juicio, el principal defecto del TS es haber hecho caso omiso de esta simple constatación. El sistema se estructuró deliberadamente en base a una malla rígida por varios años y definida centralmente en base a modelos de optimización desconectados de la realidad. Esta modelación reemplazó de cuajo la información contenida en la "modelación espontánea" que existía en el sistema anterior. En este sentido, el problema del TS es esencialmente uno de diseño. Es un problema de información. Aun en el caso improbable que la modelación hubiera permitido identificar las necesidades de desplazamiento del momento, mantener los recorridos fijos hubiera ocasionado de todas formas problemas severos en el futuro.

Variables clave como la malla o el tamaño de la flota fueron definidas entre cuatro paredes por ingenieros de Sectra y la CGTS con la asesoría de consultores externos en base a sofisticados softwares de modelación. Estos modelos son extremadamente sensibles a pequeños cambios en parámetros estructurales. Pese a eso, hubo fe desmedida en ellos. Hubo una fatal arrogancia. Es probable que también haya habido, si no derechamente alteración de los datos, al menos voluntarismo. Los distintos escenarios de modelación no resultan creíbles. En un verdadero proceso de "alquimia ingenieril" se obtienen los mismos resultados de calidad de servicio pero con tamaños de flota significativamente distintos.

www.cepchile.cl

Un esquema troncal-alimentador no es una mala idea. Tampoco modelar esos troncales. Como hemos mostrado, los ejes estructurantes de la ciudad exhiben una relativa estabilidad. Sí lo fue el pretender definir centralmente los múltiples recorridos alimentadores. Ello derivó en recorridos inadecuados y amplias áreas de la ciudad sin servir, principalmente en la periferia. Los transbordos que surgen de dicho esquema son una variable crítica. Por lo mismo, resulta sorprendente que la autoridad haya definido tasas de transbordos inaceptablemente altas (más de diez veces las del sistema antiguo) con el consiguiente resultado en aumento de tiempos de viaje y volatilidad de los mismos.

El cambio de sistema se justifica si éste mejora las condiciones de viaje del usuario, fundamentalmente sus tiempos. Algo que no sucedió. Contar con un medio de pago integrado, buses más modernos o mayor empresarización, podía lograrse sin necesidad de reformular la malla. Es sorprendente que el TS eliminase la que era la gran ventaja del sistema antiguo, su flexibilidad, pero mantuviese uno de sus defectos: una tarifa plana que no internaliza completamente los verdaderos costos de viajar.

Las fallas de diseño no se remiten a los recorridos. Hubo grotescos errores en el diseño de contratos. Para atraer inversionistas se establecieron altísimos ingresos mínimos garantizados desincentivando con ello la circulación de los buses, una adecuación endógena de sus recorridos e induciendo volatilidad en el servicio. Definieron también zonas geográficas exclusivas con casi nula superposición de bordes. Los contratos tampoco contemplaron grados de asimetría mínima para que la autoridad pudiera modificarlos en caso de problemas serios como los que se presentaron.

El diseño también consideró una implementación de una sola vez (big bang), sin que tampoco la autoridad contemplara una información mínima a la población. No sólo hubo desprecio por la información contenida en los antiguos recorridos, sino que también por transmitir la nueva a los usuarios.

Hubo además errores de puesta en marcha. No se contaba con la infraestructura adecuada ni tampoco con los componentes tecnológicos básicos para que el sistema comenzara operar. La autoridad lo sabía.

Por los antecedentes hoy disponibles, muchas de las decisiones ligadas al TS parecen difíciles de justificar. Esto subraya otra arista

www.cepchile.cl

fundamental del problema. En muchos aspectos, el TS fue concebido al interior de una virtual caja negra. Una reforma mayor que no tuvo oportunidad de ser sometida al escrutinio público ni técnico. No se conocen públicamente las resoluciones de las sesiones del Comité de Ministros. Tampoco los criterios con los cuales se escogen variables estructurales para la modelación de la malla y del número de buses o para la supuesta ingeniería de detalle efectuada por Sectra. La justificación de los principios rectores de los contratos tampoco es clara. El país se podría haber evitado este descalabro si esa información hubiera sido transparentada a tiempo o contando con contrapartes técnicas adecuadas.

¿Cómo se pudo llegar a este desastre? ¿Por qué no se prendieron luces de alarma? Y si lo hicieron, ¿por qué no fueron atendidas?

Los errores de diseño responden a una arquitectura institucional mal concebida. La falta de una autoridad clara, con atribuciones y responsabilidades bien definidas es parte del problema. Se crea un Comité de Ministros llamado a diseñar y ejecutar, pero que tiene naturales problemas de coordinación, competencias técnicas y dilución de responsabilidades. Ese Comité no está encima del proyecto. De hecho se reúne pocas veces. A esto se agrega una tradición de planificación urbana y de transportes que está marcada por una maraña regulatoria, con múltiples actores y que fomenta la descoordinación y la falta de coherencia en las políticas a este nivel.

Las decisiones cruciales (modelación y contratos) recaen de facto en Sectra, la CGTS y los ingenieros asesores. Un pequeño grupo de mandos medios y asesores que comparten una lógica común y cuya función no es diseñar políticas. Esto ocurre debido a la ausencia de contrapartes técnicas adecuadas para escrutar las decisiones a ese nivel. El Comité de Ministros es incapaz de cumplir en forma alguna este rol. Hay además un tema de cultura organizacional ligado a la fuerte impronta de concesiones del MOP. Es la visión que prima en el oscuro proceso de redacción de los contratos. Es notable verificar cómo una serie criterios de obras de infraestructura (ingresos mínimos, contratos completos a largo plazo) fueron replicados sin más a un problema distinto y mucho más complejo como el sistema de transporte de una ciudad completa. Los resultados fueron devastadores.

La génesis del TS subraya un hecho crucial, a saber, que nuestra institucionalidad permite que planes de la envergadura y efectos del

www.cepchile.cl

TS puedan ser realizados a discreción del Ejecutivo mediante un simple instructivo presidencial, sin una estructura de pesos y contrapesos que pueda encender luces de alarma. Este vacío institucional es grave. Si no se introducen las necesarias correcciones institucionales, nada asegura que descalabros como éste no vuelvan a repetirse. Medidas en esta dirección son la obligación de generar una contraparte técnica colegiada de prestigio internacional, transparentar toda la información relevante en proyectos de esta envergadura. Otra vía es la creación de un esquema de agencia de calidad de políticas públicas como el que opera con éxito en otros países.

Al terminar, una reflexión. La buena planificación urbana es deseable. La crítica es hacia la mala planificación como la que está detrás del TS. Diseños de transporte rígidos que no incorporan la información que la ciudad va generando pueden tener insospechados costos de largo plazo para las ciudades. Y es que un esquema termina por distorsionar las decisiones de posicionamiento de las personas y las empresas. La virtud de un sistema flexible es que es neutro a este respecto. Los agentes primero definen su ubicación y luego el sistema de transportes los sigue. Queda por ver en el futuro cuál será el verdadero costo del Transantiago para la ciudad de Santiago.

www.cepchile.cl

ANEXOS

Anexo 1. Evolución de la población en las comunas del Gran Santiago

Comuna	Habitantes				
	1992	2002	2007(p)	Var. % 2002/1992	Var. % 2007/2001
Puente Alto	254673	492915	648759	94	32
Maipú	256550	468390	698732	83	49
Quilicura	41121	126518	181419	208	43
Pudahuel	137940	195653	244098	42	25
San Bernardo	190857	246762	291360	29	18
Las Condes	208063	249893	277065	20	11
La Florida	328881	365674	396575	11	8
Peñalolén	179781	216060	240423	20	11
Lo Barnechea	50062	74749	97179	49	30
La Pintana	169640	190085	201638	12	6

Huechuraba	61784	74070	82990	20	12
Providencia	111182	120874	125584	9	4
Calera de Tango	11843	18235	23865	54	31
Pirque	11368	16565	21129	46	28
Renca	128972	133518	134002	4	0
La Reina	92410	96762	97229	5	0
El Bosque	172854	175594	173593	2	-1
Vitacura	79375	81499	81251	3	0
San José de Maipo	11646	13376	14249	15	7
Cerrillos	72649	71906	69166	-1	-4
La Granja	133285	132520	128536	-1	-3
San Miguel	82869	78872	74594	-5	-5
San Ramón	100817	94906	89233	-6	-6
Lo Prado	110933	104316	97585	-6	-6
Lo Espejo	120075	112800	105335	-6	-7
Cerro Navia	155735	148312	141297	-5	-5
Macul	120708	112535	104077	-7	-8
Ñuñoa	172575	163511	152887	-5	-6
La Cisterna	94712	85118	77043	-10	-9
Estación Central	140896	130394	119424	-7	-8
Independencia	77794	65479	56573	-16	-14
Quinta Normal	116349	104012	93904	-11	-10
P. Aguirre Cerda	130441	114560	101284	-12	-12
San Joaquín	114017	97625	85105	-14	-13
Recoleta	164767	148220	134596	-10	-9
Conchalí	0152919	133256	117600	-13	-12
Santiago	230977	200792	178818	-13	-11
Total	4791520	5456326	5309438	14	-3

Fuente: Censos INE, (p): Proyección INE.

Anexo 2. Principales ejes de desplazamiento (transporte público) entre comunas del Gran Santiago

	Principales ejes no centro (del total de viajes en la ciudad)*			
	2001		1991	
1	Maipú-Providencia	1,5	Maipú-Providencia	0,5
2	La Florida-Providencia	1,3	La Florida-Providencia	1,0
3	La Florida-Puente Alto	1,3	La Florida-Puente Alto	1,1
4	Maipú-Estación Central	1,2	Maipú-Estación Central	0,5
5	Puente Alto-Providencia	0,9	Puente Alto-Providencia	0,4
6	Puente Alto-Las Condes	0,8	Ñuñoa-Macul	0,6
7	Peñalolén-Ñuñoa	0,8	Peñalolén-Ñuñoa	0,9
8	Providencia-Las Condes	0,8	Providencia-Las Condes	0,8
9	Maipú-Las Condes	0,8	San Joaquín-La Florida	0,4

www.cepchile.cl

10	La Florida-Ñuñoa	0,8	La Florida-Ñuñoa	0,9
11	San Bernardo-El Bosque	0,8	San Bernardo -El Bosque	0,4
12	Maipú-Pudahuel	0,7	Macul-Providencia	0,6
13	Providencia-Ñuñoa	0,6	Providencia-Ñuñoa	0,7
14	Estación Central-Providencia	0,6	Renca-Independencia	0,6
15	La Florida-Macul	0,6	La Florida-Macul	0,7
16	La Florida-Las Condes	0,6	San Miguel-La Florida	0,5
17	Pudahuel-Providencia	0,6	El Bosque-La Cisterna	0,5
18	Independencia-El Bosque	0,5	Providencia-Recoleta	0,5
19	San Bernardo-La Cisterna	0,5	San Joaquín-La Pintana	0,5
20	San Joaquín-Providencia	0,5	La Reina-Providencia	0,5
21	Conchalí-Independencia	0,5	San Miguel-El Bosque	0,5
22	Maipú-Cerrillos	0,5	Maipú-Cerrillos	0,5
23	Conchalí-Recoleta	0,5	Conchalí-Recoleta	0,6
24	Quilicura-Independencia	0,5	San Miguel-Lo Espejo	0,5
25	La Pintana-San Miguel	0,4	La Pintana-San Miguel	0,4
26	Cerro Navia-Quinta Normal	0,4	Cerro Navia-Quinta Normal	0,7
27	Cerro Navia-Providencia	0,4	La Cisterna-La Pintana	0,5
28	Recoleta-Huechuraba	0,4	Recoleta-Huechuraba	0,7
29	Peñalolén-Providencia	0,4	San Bernardo-El Bosque	0,4
30	Recoleta-Independencia	0,4	Recoleta-Independencia	0,7
	Total	20,7		18,1

(*) Excluye los viajes que se realizan dentro de la misma comuna.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. Resumen de etapas de implementación del TS

Hito	Fecha
Instructivo Presidencial Ricardo Lagos, se crea el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago (Directorio de TS)	abr-03
Metro deja de ser parte del Directorio del TS	jun-04
Licitación Troncales y Alimentadoras	dic-04
Adjudicación y Firma de Contratos de Concesionarios de Vías	ene-05
Recepción ofertas del Administrador Financiero del Transantiago (AFT)	mar-05
Adjudicación y Firma de Contratos Administrador Financiero del Transantiago (AFT)	abr-05
Se declara desierta la licitación del Sistema de Información y Atención de Usuarios de Transantiago (SIAUT)	jul-05
Inicio 1° fase TS, inicio AFT y administración de los contratos de los operadores de transportes	oct-05
Primera Postergación TS	ago-06
Última reunión Comité de Ministros	ago-06

www.cepchile.cl

Segunda Postergación TS	Oct-06
En esta fecha, recién parte la campaña informativa del TS	ene-07
Puesta en Marcha Transantiago y modificación de contratos con respecto al número de buses	10-Feb-07
Ministro Espejo, plantea la creación de una autoridad metropolitana de transportes con facultad para intervenir y administrar empresas que no cumplen	Feb-07

Anexo 4. Tarifa de equilibrio del TS

Los ingresos promedio mensuales de TS durante los primeros 24 meses fueron cercanos a US$50 millones, mientras que el déficit operacional promedio alcanzó US$43 millones. No existen estimaciones duras respecto a la evasión. Ello básicamente porque el sistema de conteo de pasajeros de los buses no funciona (en parte porque el conteo se realiza con haces de luz que no permiten contar adecuadamente a los pasajeros cuando hay aglomeraciones). Basado en conteos manuales aleatorios, según el ministro Cortázar la tasa de evasión promedio del sistema alcanza a un 11%[1] . Suponiendo que la evasión del metro es cercana a 0 y considerando que metro aporta un 44% de los ingresos del sistema, se deduce que la evasión a nivel de buses es del orden de 20% (al comenzar TS esa tasa era del orden de 30%[2]). A partir de aquí se puede estimar el aporte a la reducción del déficit que resultaría de bajar a la mitad (10%) la evasión y, al mismo tiempo, incrementar la tarifa para equilibrar el sistema. Por simplicidad, en nuestro cálculo suponemos que no habría una disminución de la cantidad demandada si subiera esa tarifa.

Para estimar el efecto del alza del precio del petróleo procedemos de la siguiente manera. Fernández y De Cea (2003, p. 20) estiman en US$1.400 el costo mensual en combustible de un bus tipo de TS. Ajustamos esa cifra por la variación del precio del petróleo WTI y luego la multiplicamos por el número de buses con que opera actualmente TS (6.400). Ello nos permite obtener la parte del déficit explicada exclusivamente por el alza del petróleo y que es del orden de US$13,6 mensuales. Finalmente nos preguntamos en cuánto debiera subir la tarifa para cubrir esa parte del déficit.

Ingresos mensuales (millones de US$)	50
Déficit mensual (millones de US$)	-43
Parte explicada por alza precio petróleo (millones de US$)	-13,6
Mayor ingreso por disminución evasión buses al 10%	3,5
Mayor ingreso por aumento tarifa	38,5
Tarifa actual (pesos)	380
Tarifa equilibro (pesos)	673
Aumento total tarifa (pesos)	293
Aumento asociado a precio petróleo (pesos)	103

[1] Comisión Especial del Senado, 29/09/2008

[2] Cálculo hecho en base a mismos supuestos de participación del metro y considerando una tasa de evasión total de 19% en junio de 2007, cifra reportada por el ministro Cortázar en Informe del Congreso, p. 587.

www.cepchile.cl

BIBLIOGRAFÍA

Balmaceda, F. (2006): "La Expansión de Santiago y la Hipótesis de la Demanda Excesiva por Infraestructura". En A. Galetovic (ed.), Santiago. *Dónde Estamos y Hacia Dónde Vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Cámara de Diputados (2007): "Informe de la Comisión Especial Investigadora Encargada de Analizar los Errores en el Proceso de Diseño e Implementación del Plan Transantiago". http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=60&prmTIPO=INVESTIGAFIN.

Darbéra, R. (1993): "Deregulation of Urban Transport in Chile: What Have We Learned in the Decade 1979-1989?". *Transport Reviews*, 13: 45-59.

De Cea, J. y J. E. Fernández (1993): "Transit Assignment for Congested Public Transport Systems: An Equilibrium Model". *Transportation Science* 27: 133-147.

Díaz, G., A. Gómez-Lobo y A. Velasco (2006): "Micros en Santiago: De Enemigo Público a Servicio Público". En A. Galetovic (ed.), *Santiago. Dónde Estamos y Hacia Dónde Vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

———— (2002): "Micros en Santiago: Hacia la Licitación del 2003". Mimeo. Kennedy School of Government, Harvard University. http://www.cid.harvard.edu/archive/events/chile/diaz_gomez-lobo_velasco.pdf.

Engel, E., A. Galetovic y R. Fisher (2001): "Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising". *Journal of Political Economy* 109 (5): 993-1020.

Fernández, D. (1994): "The Modernization of Santiago's Public Transport: 1990-1992". *Transport Reviews* 14: 167-185.

Fernández, J. E. y J. C. Muñoz (2007): "Privatisation and Deregulation of Urban Bus Services: An Analysis of Fare Evolution Mechanisms". *Journal of Transport Economics and Policy* 41, I: 25-49.

Fernández, J. E., J. De Cea y H. Malbrán (2008): "Demand Responsive Urban Public Transport System Design: Methodology and Application. *Transportation Research* 42 A: 951-972.

Fuentes, L., P. Allard y A. Orellana (2007): "El Municipio y la Gobernabilidad del Territorio Comunal". En T. Matus (coord.), *La Reforma Municipal en la Mira*. Santiago: Expansiva/Observatorio de Ciudades UC/Escuela de Trabajo Social, Universidad Católica.

Galetovic, A. e I. Poduje (2006): "¿Quién es Santiago?" En *A. Galetovic* (ed.), *Santiago: Dónde Estamos y Hacia Dónde Vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Gaspar, J. y E. L. Glaeser (1998): "Information Technology and the Future of Cities". *Journal of Urban Economics* 43: 136-156.

Glaeser, E. y J. E. Kohlhase (2004): "Cities, Regions and the Decline of Transport Costs". *Papers in Regional Science* 83 (1): 197-228.

Gómez-Ibáñez, J. A y J. R. Meyer (1997): "Alternatives for Urban Bus Services: An International Perspective on the British Reforms". *Transport Reviews* 17: 17-29.

Gschwender (2007): "A Comparative Analysis of the Public Transport Systems of Santiago de Chile, London, Berlin and Madrid: What Can Santiago Learn from the European Experiences?". Tesis doctoral, Bergische Universitat Wuppertal, Alemania.

Gwilliam, K. (1999): "Financing Public Transport". Trabajo presentado en el seminario UITP, París, octubre 13-14.

www.cepchile.cl

Katz, R. (2006): "Contaminación del Aire en Santiago: Estamos Mejor que lo que Creemos Pero a Mitad del Camino". En A. Galetovic (ed.), *Santiago. Dónde Estamos y Hacia Dónde Vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Lucas R. E. Jr. y E. Rossi-Hansberg (2002): "On the Internal Structure of Cities. *Econometrica* 70 (4): 1445-1476.

Malbrán, H. (2001): "El Programa de Medidas Inmediatas y la Política de Prioridad de Transporte Público." Trabajo presentado en el X Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte, 2001.

MOP (Ministerio de Obras Públicas), División de Construcción de Obras Concesionadas (2007): "Concesión Estaciones de Transbordo Para Transantiago". Noviembre.

Muñoz, J. C. y A. Gschwender (2008): "Transantiago: A Tale of Two Cities". *Research in Transportation Economics* 22 (1): 45-53.

Paredes, R. y Y. Baytelman (1996): "Urban Public Transport Deregulation: The Chilean Experience". *Estudios de Economía* 23: 193-210.

Sectra (Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte) (2002): Encuesta Origen Destino de Viajes 2001 para el Gran Santiago. Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte, Santiago de Chile. http://www.sectra.cl/transporte/transporte_urbano_eod_frm.html.

———— (2003a): "Análisis Modernización de Transporte Público VI Etapa. Estudio de Diseño de Buses Para Santiago". Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte. http://www.sectra.cl.

———— (2003b): "Análisis Modernización de Transporte Público VI Etapa. Estructura de Costos del Transporte Público". Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte, http://www.sectra.cl.

Shao, H., W. H. K. Lam y M. L. Tam (2006): "A Reliability-Based Stochastic Traffic Assignment Model for Network with Multiple User Classes under Uncertainity in Demand". *Networks and Spatial Economics* 6: 173-204.

Subsecretaría de Transportes, Coordinación del Transantiago (2005): "Análisis Detallado de Esquemas de Operación de Transporte Público". Consultoría realizada por Fernández & De Cea Ing. Ltda.

Zegras, C. (1998): "The Costs of Transportation in Santiago de Chile: Analysis and Policy Implications". *Transport Policy* 5 (1): 9-21.

Zegras, C. y R. Gakenheimer (2000): "Urban Growth Management for Mobility: The Case of the Santiago, Chile Metropolitan Region". Informe preparado para el Lincoln Institute of Land Policy and the MIT Cooperative Mobility Program. □

www.cepchile.cl

EL CAPITALISMO DESPUÉS DE LA CRISIS*

Luigi Zingales

www.cepchile.cl

Luigi Zingales se pregunta en este artículo si el capitalismo democrático seguirá gozando en Estados Unidos de la legitimidad indiscutida que había tenido hasta hoy entre la población. Los indicadores iniciales —señala— no son alentadores. El gobierno estadounidense, al reaccionar frente a la crisis como lo ha hecho, en especial mediante operaciones estatales en gran escala para el rescate financiero de bancos y grandes corporaciones, amenazaría con encaminar al país hacia el corporativismo europeo y el capitalismo de compadrazgos. Lo cual, en el largo plazo, conduciría a la consolidación de las mismas prácticas que ocasionaron en el pasado la crisis y que tienen atrapado al capitalismo, en la mayor parte

LUIGI ZINGALES. Bachelor in Economics, Universitá Luiggi Bocconi (Milán). Ph. D. en Economía, MIT (Cambridge, MA). Titular de la cátedra Robert C. McCormack de Emprendimiento y Finanzas en la Universidad de Chicago. Ha recibido importantes galardones y distinciones, entre ellos el Premio Bernacer (2003) al mejor joven economista europeo. Desde 1994 es investigador asociado del National Bureau of Economic Research. Es autor de numerosos artículos en revistas especializadas y del libro *Saving Capitalism from the Capitalists* (en conjunto con R. Rajan) (Random House, 2003).

* Este artículo apareció originalmente en el número de otoño de 2009 de *National Affairs*. *Estudios Públicos* agradece a *National Affairs* y a Luis Zingales el permiso otorgado para su reproducción en castellano en esta edición. La traducción desde el inglés es de Alberto Ide para *Estudios Públicos*.

del mundo, en un círculo vicioso. Así, en opinión del autor, el curso de acción que se ha impuesto hasta ahora en los EE. UU. bien podría ser la consecuencia más grave y perjudicial de la crisis financiera.
Frente a ello, Zingales aboga por la adopción de un camino diferente, consistente en impulsar una serie de reformas verdaderamente pro mercado (no pro negocios), con el fin de restaurar principios fundamentales para el funcionamiento de un mercado libre, justo y bien regulado.

Palabras clave: crisis financiera; capitalismo; capitalismo democrático; regulación; libre mercado; EE.UU.

www.cepchile.cl

La crisis económica del año pasado, centrada en el sector financiero —punto neurálgico del capitalismo estadounidense—, seguramente dejará algunas huellas imborrables. La regulación financiera, el papel de los grandes bancos, al igual que las relaciones entre el gobierno y los actores clave en el mercado, ya nunca serán los mismos de antes.

Un aspecto más importante, sin embargo, se refiere a cómo variará la actitud de la gente con respecto a nuestro sistema capitalista. La naturaleza de la crisis y la forma en que ha reaccionado el Estado amenazan ahora con socavar la legitimidad de que ha gozado el capitalismo democrático en la opinión pública estadounidense como un sistema imparcial y justo. Al permitir que se dieran las condiciones que propiciaron la crisis (en particular la concentración del poder en manos de unas pocas instituciones de gran envergadura), y al reaccionar frente a la crisis como lo ha hecho (en especial mediante operaciones estatales en gran escala para el rescate financiero de bancos y grandes empresas), Estados Unidos corre hoy por hoy el riesgo de encaminarse hacia el corporativismo europeo y el capitalismo del compadrazgo propios de regímenes más estatistas. Lo cual, a su vez, compromete el tipo de capitalismo propio y peculiar de Estados Unidos, que hasta ahora se había librado de ser asociado por la opinión pública con inveteradas prácticas corruptas, permitiendo que este país se mantuviera relativamente libre de sentimientos populistas y anticapitalistas.

¿Acaso están comenzando a operar esos cambios? Y de ser así, ¿corresponderán sólo a una reacción pasajera frente a una aguda recesión económica, o a una variación más profunda y perjudicial en las actitudes de los estadounidenses? A este respecto, algunos indicadores iniciales no resultan alentadores.

Exprimir a los ricos

Uno de mis amigos trabajaba como consultor para American International Group (AIG), el hoy desprestigiado gigante del sector de las aseguradoras. A fin de evitar que él creara su propio *hedge fund*, AIG le propuso firmar un acuerdo que lo inhibía de competir con un fondo propio, conforme al cual, entonces, se le entregaría una suma para compensarlo por la oportunidad a la que renunciaba. Si bien se trataba de una práctica absolutamente habitual y bien vista, por desgracia para mi amigo el pago que él recibiría en el marco de este acuerdo se haría efectivo a fines de 2008. Fue así como durante los primeros meses de 2009 vivió aterrorizado: su contrato fue clasificado como uno que contenía las tristemente famosas bonificaciones por "retención" que había acordado AIG. Cuando la indignación causada por el pago de estos beneficios llegó al paroxismo, recibió varias amenazas de muerte. Aunque no estaba legalmente obligado a hacerlo, mi amigo devolvió el dinero a la empresa, con la esperanza de que ese gesto impediría que su nombre apareciera en los diarios. En caso de que esa estrategia no consiguiera protegerlo, diseñó un plan para evacuar a su esposa y a sus hijos. Ése era el modo responsable de proceder; después de todo, airados manifestantes se habían apostado frente a los hogares de varios ejecutivos de AIG cuyos nombres figuraron en la prensa y sólo por fortuna nadie había resultado herido.

Pese a que estos episodios extremos han sido inusuales, nos indican que existe un clima de enorme descontento. Según una encuesta reciente, el 65% de los estadounidenses considera que el gobierno debería fijar un límite a las compensaciones que las grandes empresas pagan a sus ejecutivos, mientras que el 60% desea que el Estado intervenga para mejorar el sistema de gestión de las empresas. Pero esas percepciones están muy lejos de reflejar a su vez un sentimiento de confianza en el gobierno: en ese mismo sondeo, sólo un 5% de los estadounidenses asegura tener un alto grado de confianza en el gobier-

www.cepchile.cl

no, mientras que un 30% señala que su confianza es nula. Lo que ocurre, entonces, es que de momento los norteamericanos confían aun menos en las grandes empresas: menos de uno de cada treinta estadounidenses dice que confía plenamente en ellas, en tanto que uno de cada tres encuestados afirma que no le merecen ninguna confianza.

Tales posturas aparecen con frecuencia en los sondeos de opinión pública en gran parte del mundo, pero son extrañas en los Estados Unidos. Hasta hace muy poco, los norteamericanos se distinguían por su aceptación de los principios básicos del mercado, e incluso por su tolerancia de algunos efectos colaterales negativos del mismo, tal como una notoria desigualdad de los ingresos.

Por largo tiempo el capitalismo ha disfrutado de un decidido respaldo de la opinión pública estadounidense, debido a que el capitalismo estadounidense ha sido tradicionalmente distinto del observado en otras regiones del mundo, en particular a consecuencia de su sistema singularmente abierto y de mercado libre. El capitalismo no sólo requiere de la libertad de emprendimiento, sino también de normas y políticas que propicien la libertad de entrada al mercado, que faciliten el acceso de los nuevos actores a los recursos financieros y que mantengan un campo de juego nivelado para todos los competidores. Estados Unidos ha sido en general el país que más se aproxima a esta combinación ideal, un logro nada despreciable si se considera que las presiones y los incentivos económicos no propenden naturalmente a ese equilibrio de políticas. Si bien todos se benefician de un mercado libre y competitivo, nadie en particular obtiene grandes utilidades por el hecho de que se mantengan la competitividad del sistema y el campo de juego nivelado. El verdadero capitalismo carece de un *lobby* poderoso.

Tal afirmación podría causar extrañeza si se tienen en cuenta los miles de millones de dólares que las firmas gastan en actividades de *lobby* ante el Congreso estadounidense, pero ése es exactamente el quid del asunto. La mayoría de los lobbistas procura inclinar el área de juego hacia una u otra dirección, y no mantenerlo nivelado. La mayor parte de los esfuerzos de *lobby* son *en favor de los negocios*, en el sentido de que promueven los intereses de las firmas existentes, y no *en favor del mercado*, en el sentido de fomentar una competencia verdaderamente libre y abierta. La competencia abierta obliga a las firmas establecidas a demostrar una y otra vez sus capacidades; así, los actores del mercado que son poderosos y exitosos suelen utilizar su fortaleza para restringir

www.cepchile.cl

esa competencia y consolidar su posición. Lo anterior se traduce en graves tensiones entre una agenda favorable al mercado y otra favorable a los negocios, aunque el capitalismo estadounidense siempre ha zanjado este conflicto con mucha mayor destreza que buena parte de los demás sistemas.

La excepción estadounidense

En un estudio reciente, Rafael di Tella y Robert MacCulloch mostraron que el respaldo público al capitalismo en un país cualquiera se asocia positivamente con la percepción de que el trabajo arduo, y no la suerte, es lo que determina el éxito, y se correlaciona negativamente con la percepción de corrupción. Estas correlaciones contribuyen en gran medida a explicar el apoyo público de que goza el sistema capitalista estadounidense. Según un estudio reciente, sólo el 40% de los norteamericanos piensa que la suerte, y no el trabajo duro, es uno de los principales factores que determinan las diferencias de ingreso. Si comparamos la cifra anterior con el 75% de los brasileños que piensa que la disparidad de ingresos se debe más que nada a la suerte, o con el 66% de los daneses y el 54% de los alemanes que también son de esa opinión, entonces comenzamos a formarnos una idea de por qué la actitud estadounidense frente al sistema de libre mercado destaca entre las demás.

Para algunos especialistas, esta percepción de legitimidad del capitalismo no es más que el resultado de una exitosa campaña de propaganda en favor del "sueño americano", un mito arraigado en la cultura estadounidense, aunque no necesariamente vinculado a la realidad. Y es cierto que los datos proporcionan escasa evidencia de que, en términos generales, la movilidad social sea mayor en los Estados Unidos que en otros países desarrollados. Con todo, si bien esta diferencia no sale a relucir en las estadísticas globales, se manifiesta de manera patente en el tramo más alto de la distribución del ingreso, que suele acaparar la mayor atención y determina en gran medida las actitudes de las personas. Incluso antes de que el auge de internet permitiera el surgimiento de numerosos jóvenes multimillonarios, en 1996 uno de cada cuatro potentados estadounidenses podía ser catalogado como alguien que había alcanzado el éxito gracias a su propio esfuerzo, en comparación con sólo uno de cada diez en Alemania. Y los más acaudalados multimillonarios

www.cepchile.cl

norteamericanos que se han forjado con su propio esfuerzo —desde Bill Gates y Michael Dell hasta Warren Buffet y Mark Zuckerberg— han amasado su fortuna en negocios competitivos, con escasa o nula interferencia o ayuda de parte del Estado.

No se puede afirmar lo mismo de la mayoría de los demás países, pues en ellos las personas más adineradas suelen acumular sus fortunas en negocios regulados donde las conexiones con el gobierno resultan decisivas para prosperar. Pensemos en los oligarcas en Rusia, Silvio Berlusconi en Italia, Carlos Slim en México, e incluso los magnates más poderosos de Hong Kong. Todos ellos se enriquecieron en negocios que dependen en gran medida de concesiones estatales: energía, bienes raíces, telecomunicaciones, minería. Para tener éxito en estos negocios suele ser más importante contar con las conexiones adecuadas que poseer iniciativa y espíritu emprendedor.

En la mayor parte del mundo, la mejor manera de hacer dinero no consiste en discurrir ideas brillantes ni en trabajar con ahínco para ponerlas en práctica, sino en cultivar vínculos con el gobierno. Esa práctica del amiguismo es la que moldea las actitudes de la ciudadanía respecto del sistema económico de un país. Al preguntar en un reciente estudio por los factores más importantes que determinan el éxito financiero, los empresarios italianos le asignaron el primer lugar a "conocer a personas influyentes" (el 80% consideró que ése era un requisito "importante" o "muy importante"). "Las aptitudes y la experiencia" figuraban en quinto lugar, detrás de características como "lealtad y obediencia".

Estas vías divergentes hacia la prosperidad revelan que existe algo más que una diferencia de percepción. El capitalismo estadounidense es, en efecto, muy distinto del que existe en los países europeos, por motivos que tienen una profunda raigambre histórica.

Las raíces del capitalismo estadounidense

En Estados Unidos, a diferencia de gran parte del resto de Occidente, la democracia antecede a la industrialización. Cuando en las postrimerías del siglo XIX tuvo lugar la Segunda Revolución Industrial, Estados Unidos ya había disfrutado de varias décadas de sufragio universal (masculino) y de educación generalizada. Lo anterior permitió el surgimiento de una ciudadanía que abrigaba grandes expectativas y que a la vez no estaba dispuesta a tolerar injusticias flagrantes en la

www.cepchile.cl

política económica. No por coincidencia, el propio concepto de ley antimonopolio —una idea favorable al mercado, pero en ocasiones contraria a los negocios— fue desarrollado en Estados Unidos a fines del siglo XIX y a principios del siglo XX. Tampoco fue casualidad que en los albores del siglo XX Estados Unidos experimentara una intensificación de las regulaciones —acicateada por una prensa inquisitiva y un movimiento político de carácter populista (pero no contrario al mercado)—, cuyo fin era reducir el poder de las grandes corporaciones. Al contrario de Europa, donde la oposición más vehemente a los excesos cometidos por las empresas provenía de movimientos socialistas contrarios al mercado, en Estados Unidos dicha oposición era incondicionalmente partidaria del mercado. Cuando Louis Brandeis criticó los fondos de inversión (*money trust*), lo que en el fondo pretendía no era intervenir en los mercados sino sólo mejorar su funcionamiento. Como consecuencia de lo anterior, los norteamericanos se han dado cuenta desde hace tiempo de que los intereses del mercado y los intereses de los negocios no tienen por qué estar siempre en consonancia.

Por añadidura, el capitalismo estadounidense se desarrolló en una época en que el grado de injerencia del Estado en la economía era bastante leve. A comienzos del siglo XX, cuando el capitalismo norteamericano moderno se estaba perfilando, el gasto público de Estados Unidos sólo ascendía al 6,8% del producto interno bruto. Tras la Segunda Guerra Mundial, cuando el capitalismo moderno realmente cobró forma en los países de Europa occidental, el gasto público en esas naciones correspondía, en promedio, al 30% del PIB. Hasta la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos contaba con un gobierno federal muy reducido en comparación con los gobiernos nacionales de otros países. Ello obedecía en parte a que la nación norteamericana no afrontaba ninguna amenaza militar importante que pusiera en riesgo su existencia, lo cual le permitía al gobierno destinar una proporción relativamente pequeña de su presupuesto al sector de defensa. La naturaleza federalista del régimen estadounidense también fue un factor que contribuyó a limitar el tamaño del gobierno nacional.

Cuando el gobierno es pequeño y relativamente débil, la manera de hacer dinero consiste en montar un negocio próspero en el sector privado. Pero mientras mayor sean el monto y el ámbito del gasto público, más fácil será enriquecerse desviando fondos estatales. Poner en marcha un negocio no es tarea fácil, ya que involucra un enorme riesgo;

www.cepchile.cl

conseguir favores o contratos del gobierno es algo más fácil y una apuesta mucho más segura. Y es así como en naciones con gobiernos extensos y poderosos, el Estado tiende a situarse en el centro del sistema económico, incluso cuando éste es relativamente capitalista. Esto suele confundir los ámbitos político y económico, tanto en la práctica como en las percepciones de la opinión pública: mientras mayor sea el porcentaje de capitalistas que adquieren su riqueza gracias a sus conexiones políticas, más fuerte será la impresión de que el capitalismo es injusto y corrupto.

Otra característica distintiva del capitalismo estadounidense es que su desarrollo estuvo prácticamente exento de influencias foráneas. Aun cuando el capital europeo (y en especial el británico) cumplió un papel decisivo en el progreso económico norteamericano durante el siglo XIX e inicios del XX, las economías europeas no eran más desarrolladas que la estadounidense. De modo que si bien los capitalistas europeos podían invertir en las empresas norteamericanas o competir con ellas, no podían dominar el sistema. Por consiguiente, el capitalismo estadounidense se desarrolló de manera más o menos orgánica y aún acusa las huellas de esos orígenes. Por ejemplo, en el código de quiebras norteamericano se observan notorios sesgos en favor de los deudores, porque Estados Unidos se originó y se desarrolló como una nación de deudores.

La situación es muy distinta en naciones que impulsaron economías capitalistas tras la Segunda Guerra Mundial. Estos países (en la Europa continental no asociada al bloque soviético, en partes de Asia y en varias regiones de Latinoamérica) se industrializaron bajo la gigantesca sombra del poderío estadounidense. Durante este proceso de desarrollo, las élites locales se sintieron amenazadas ante la perspectiva de una colonización económica por parte de las empresas estadounidenses, que eran mucho más eficientes y contaban con mejor capitalización. Con el fin de protegerse, diseñaron a propósito un sistema carente de transparencia en el que las conexiones a nivel local eran importantes, pues esto les daba una ventaja intrínseca. Durante las décadas transcurridas desde entonces, estas estructuras han demostrado ser muy resistentes: una vez que los sistemas económicos y políticos han sido diseñados para recompensar las relaciones en vez de la eficiencia, es muy difícil reformarlos, pues quienes ejercen el poder serían los más perjudicados con el cambio.

www.cepchile.cl

Por último, Estados Unidos fue capaz de desarrollar una agenda pro mercado distinta de una agenda pro negocios porque pudo sustraerse en gran medida de la influencia directa del marxismo. Tal vez el tipo de capitalismo que se forjó en los Estados Unidos sea la causa, tanto como el efecto, de la ausencia de movimientos marxistas poderosos en este país. De cualquier modo, esta distinción con respecto a otros regímenes occidentales influyó enormemente en la actitud estadounidense hacia la economía. En países con partidos marxistas prominentes e influyentes, las fuerzas pro mercado y pro negocios se vieron obligadas a aliarse para luchar contra un adversario común. Si uno enfrenta la perspectiva de la nacionalización (esto es, de que una reducida élite *política* controle los recursos), incluso el capitalismo de relaciones (en el que esos recursos son manejados por una pequeña élite *empresarial*) aparece como una alternativa atrayente.

Como consecuencia de lo anterior, muchos países fueron incapaces de desarrollar una forma de capitalismo más competitiva y abierta, por cuanto no podían correr el riesgo de provocar un cisma entre los opositores al marxismo. Peor aun, las fuerzas pro empresas, que estaban mejor dotadas y mejor provistas, se apropiaron completamente de la bandera del libre mercado. Paradójicamente, a medida que se fue desvaneciendo el atractivo de las ideas marxistas, en la mayoría de estos países el problema empeoró en vez de mejorar. Tras décadas de contigüidad, las fuerzas partidarias del mercado no pudieron separarse del bando pro negocios. Puesto que ya no afrontaban la oposición ideológica del marxismo ni resistencia alguna proveniente de la ideología pro mercado, las fuerzas leales al empresariado ejercieron un predominio sin contrapeso. En ningún país se aprecia este fenómeno con mayor claridad que en Italia, donde el movimiento pro mercado está hoy en día casi literalmente en manos de un solo empresario, el primer ministro Silvio Berlusconi, quien a menudo da la impresión de gobernar el país en beneficio de su imperio de las comunicaciones.

Por todos estos motivos, Estados Unidos desarrolló un sistema de capitalismo que se aproxima más que ningún otro a la combinación ideal de libertad económica y competencia abierta. La imagen que muchos norteamericanos tienen del capitalismo es, por tanto, la de las historietas de Horatio Alger en que los protagonistas pasan de la miseria a la riqueza gracias al trabajo arduo, y que han llegado a definir el sueño americano. En cambio, en la mayoría de los países del mundo Horatio

www.cepchile.cl

Alger es un desconocido, y la imagen de movilidad social está dominada por historias del tipo Cenicienta o Evita Perón, vale decir más bien fantasías que sueños realizables. Esta comprensión de las oportunidades ha contribuido a la popularización y al afianzamiento del capitalismo en Estados Unidos.

Ahora bien, puesto que el sistema de libre mercado se basa en el respaldo público, y éste a su vez depende en cierta medida de la impresión ciudadana de que el sistema es justo, cualquier erosión de esa imagen entraña una amenaza al sistema propiamente tal. Ese deterioro se produce cuando las conexiones con el gobierno, o el poder que tienen en el mercado los que ya están establecidos, parecen imponerse a la competencia verdaderamente libre y leal como vías para alcanzar la riqueza y el éxito. Tanto el gobierno como las grandes corporaciones empresariales tienen poderosos incentivos para empujar el sistema en esta dirección, de manera que si no se les imponen límites, ambos representan una amenaza para el tipo de capitalismo distintivo de los Estados Unidos.

Aun cuando Estados Unidos goza de la gran ventaja de haber comenzado desde un modelo superior de capitalismo, y de haber desarrollado una ideología para respaldarlo, nuestro sistema es aún vulnerable a esas presiones, y no sólo en tiempos de crisis. Incluso la ideología más persuasiva y resistente a la adversidad no podrá sobrevivir si cambian las condiciones y la lógica que la generaron. El capitalismo estadounidense necesita defensores que se hagan oír, que estén conscientes de las amenazas que éste encara, y que puedan apoyar su causa ante la opinión pública. Con todo, durante los últimos treinta años, a medida que la amenaza del comunismo mundial se ha ido debilitando hasta desaparecer, el número de adalides del capitalismo ha disminuido progresivamente, mientras que las tentaciones corporativistas han cobrado cada vez mayor fuerza. Esta coyuntura ha contribuido a crear el marco de la crisis a la que hoy hacemos frente, y ha mermado nuestra capacidad para discurrir la manera de sobreponernos a ella.

El fin del carácter excepcional de los EE. UU.

La existencia de un sistema financiero sano es un factor esencial para el buen funcionamiento de cualquier economía de mercado. El acceso generalizado al financiamiento es una condición básica para

www.cepchile.cl

aprovechar los mejores talentos, permitiéndoles prosperar y desarrollarse, y es asimismo un requisito primordial para atraer a nuevos participantes al sistema y de ese modo fomentar la competencia. El sistema que asigna los fondos también asigna poder y utilidades; si ese sistema no es imparcial, hay pocas esperanzas de que el resto de la economía pueda serlo. Y siempre hay grandes posibilidades de que se cometan injusticias o abusos en el sistema financiero.

Desde hace mucho tiempo los estadounidenses se han mostrado sensibles a esa clase de abuso. Pese a que históricamente han evitado incurrir en un sesgo general anticapitalista, aun así los norteamericanos han cultivado una especie de prejuicio populista contra el mundo financiero. Esta predisposición ha inspirado muchas decisiones políticas a lo largo de la historia estadounidense, las que si bien fueron ineficientes desde un punto de vista económico, ayudaron a preservar la salud a largo plazo del capitalismo democrático de esta nación. A fines de la década de 1830, el presidente Andrew Jackson se opuso a renovarle la licencia al Segundo Banco de los Estados Unidos —medida que contribuyó a exacerbar el fenómeno conocido como "Pánico de 1837"—, pues a su juicio el banco era un instrumento de corrupción política y representaba una amenaza a las libertades del país. Una investigación emprendida por Jackson determinó "fuera de toda duda que esta enorme y poderosa institución había estado activamente involucrada en maniobras destinadas a influir en las elecciones de funcionarios públicos mediante pagos con dinero de sus arcas".

Durante gran parte de la historia norteamericana, la legislación bancaria de los estados estuvo determinada por preocupaciones acerca del poder que ejercían los bancos neoyorquinos sobre el resto del país, y por el temor de que los grandes bancos drenaran fondos de las zonas rurales para reencauzarlos hacia las ciudades. A fin de aplacar estos recelos, los estados introdujeron diversas restricciones: desde la banca sin sucursales (los bancos no podían tener más de una oficina), pasando por límites a la apertura de sucursales dentro de los estados (los bancos del norte de Illinois no podían abrir sucursales en el sur de ese mismo estado), hasta límites a la apertura de sucursales interestatales (los bancos de Nueva York no podían abrir sucursales en otros estados). Desde una perspectiva meramente económica, todas estas restricciones eran descabelladas, pues obligaban a reinvertir los depósitos en la misma zona donde eran recaudados, con lo que se distorsionaba

www.cepchile.cl

gravemente la asignación de fondos. Y al impedir que los bancos se expandieran, estas normas los transformaron en instituciones menos diversificadas, y por ende más propensas al fracaso. Así y todo, estas políticas tuvieron un aspecto positivo: fragmentaron el sector bancario y disminuyeron su poder político, con lo cual se crearon las condiciones necesarias para el surgimiento de un dinámico mercado de valores.

Incluso la separación entre la banca de inversiones y la banca comercial, introducida por la Ley Glass-Steagall dentro del marco del New Deal, fue producto de esta tradición estadounidense de larga data. A diferencia de muchas otras regulaciones bancarias, la de Glass-Steagall por lo menos tenía una justificación de tipo económico: impedir que los bancos comerciales explotaran a sus depositantes haciendo recaer en ellos el pago de los bonos de firmas que habían recibido préstamos pero eran incapaces de reembolsar la deuda. Sin embargo, la consecuencia más importante de la Ley Glass-Steagall fue la fragmentación, la cual contribuyó a reducir la concentración del sector bancario y, al crear intereses divergentes en distintas áreas del mundo financiero, ayudó a atenuar su poder político.

Durante las tres últimas décadas estas disposiciones fueron completamente alteradas, comenzando por la progresiva desregulación del sector bancario. En primer lugar, las restricciones impuestas por las normativas estatales fueron sumamente ineficaces, y con el paso del tiempo y debido al progreso tecnológico y financiero se volvieron absolutamente insostenibles. ¿Qué se gana con restringir la apertura de sucursales cuando los bancos pueden instalar cajeros automáticos en todo el país? ¿Con qué eficacia puede una prohibición de abrir sucursales interestatales bloquear la redistribución de depósitos, cuando los bancos no integrados están en condiciones de reasignarlos a través del mercado interbancario?

Fue así como a partir de fines de los años setenta las regulaciones bancarias estatales fueron relajadas o eliminadas, lo que permitió aumentar la eficiencia del sector bancario y fomentar el crecimiento económico. Con todo, esa iniciativa también incrementó la concentración. En 1980, en Estados Unidos había 14.434 bancos, casi la misma cantidad que en 1934. En 1990 esa cifra había disminuido a 12.347; el año 2000, a 8.315. En 2009, el número se mantiene por debajo de los 7.100. Lo más importante es que la concentración de depósitos y préstamos creció considerablemente. En 1984, los cinco principales

www.cepchile.cl

bancos estadounidenses controlaban sólo el 9% del total de depósitos en el sector bancario. En 2001 esa cifra había aumentado al 21%, y a fines de 2008, a cerca del 40%.

El momento culminante de este proceso lo marcó la aprobación en 1999 de la Ley Gramm-Leach-Bliley, que derogaba las restricciones impuestas por la Ley Glass-Steagall. La ley Gramm-Leach-Bliley ha sido señalada injustamente como uno de los principales responsables de la actual crisis financiera; la verdad es que su incidencia en ella fue leve o nula. Las principales instituciones que cayeron en bancarrota o recibieron créditos de rescate durante los dos últimos años eran sociedades exclusivamente de inversiones —como Lehman Brothers, Bear Stearns y Merril Lynch— que no aprovecharon la derogación de la Ley Glass-Steagall; o bien eran instituciones financieras puramente comerciales como Wachovia y Washington Mutual. La única excepción es Citigroup, que, acogiéndose a una excepción especial, fusionó sus operaciones comerciales y de inversión incluso antes de que se promulgara la ley Gramm-Leach-Bliley.

El verdadero efecto de la ley Gramm-Leach-Bliley tuvo un carácter político y no directamente económico. Bajo el antiguo régimen, los bancos comerciales, las sociedades de inversiones y las compañías de seguros tenían agendas distintas, por lo que sus esfuerzos de *lobby* tendían a compensarse mutuamente. Sin embargo, una vez que se levantaron las restricciones los intereses de todos los principales actores en el sector financiero se alinearon, confiriéndole a éste un poder desmedido en el diseño de la agenda política. La concentración de la banca no hizo más que acrecentar esa influencia.

La última y más importante causa del creciente poder del mundo financiero fue su rentabilidad, al menos en términos contables. En los años sesenta, la proporción del PIB generada por el sector financiero ascendía a poco más del 3%. A mediados de la década de 2000, esa cifra superaba el 8%. Esta expansión estuvo influida por un rápido incremento no sólo de las utilidades, sino además de los salarios. En 1980 el salario relativo de un trabajador en el sector financiero era más o menos comparable al de otros trabajadores igualmente calificados en otros ámbitos. En 2007, quien laboraba en el área financiera recibía un 70% más. Cualquier intento por explicar esta brecha aduciendo diferencias en las capacidades o aludiendo a las exigencias propias del empleo resulta insatisfactorio. Quienes trabajaban en el sector financiero sim-

www.cepchile.cl

plemente estaban ganando una suma considerablemente mayor que la percibida en cualquier otro sector.

Esta enorme rentabilidad permitió que el sector gastara sumas desproporcionadas en campañas de *lobby* ante el sistema político. Durante las dos últimas décadas la industria financiera ha desembolsado más de 2.200 millones de dólares en contribuciones a campañas políticas, más que cualquiera de los demás sectores cuyas finanzas han sido rastreadas por el Center for Responsive Politics. Y en el curso de la última década el sector financiero encabezó la lista de los que más gastan en actividades de *lobby*, con más de 3.500 millones de dólares destinados a ese fin.

Este aumento vertiginoso de los salarios y las utilidades también atrajo obviamente a los profesionales más talentosos, fenómeno cuyas implicaciones trascienden el sector financiero e inciden profundamente en el sector público. Hace treinta años, los graduados más brillantes se dedicaban a las ciencias, la tecnología, el derecho y los negocios; durante las dos últimas décadas se han volcado al sector financiero. Habiendo consagrado sus esfuerzos a este sector, esos talentosos individuos inevitablemente acaban por empeñarse en promover sus intereses: así como es probable que un especialista en comercio de derivados se sienta sumamente impresionado por la importancia y el valor de los productos derivados, también un ingeniero nuclear seguramente considerará que la energía atómica puede resolver todos los problemas del mundo. Y si la mayor parte de la élite política fuera seleccionada entre los ingenieros nucleares, no habría que extrañarse si el país pronto estuviera plagado de centrales atómicas. De hecho, como un ejemplo en el que precisamente se da esta situación podemos citar el caso de Francia, donde por complejas razones culturales una proporción inusualmente amplia de la élite política ha seguido estudios de ingeniería en la École Polytecnique, y ocurre que Francia utiliza la energía atómica con mayor intensidad que otras naciones.

Un efecto similar puede apreciarse con claridad en el sector financiero estadounidense. La proporción de personas con formación y experiencia en finanzas que han ocupado los cargos de más alto nivel en todas las recientes administraciones presidenciales es extraordinaria. Cuatro de los últimos seis secretarios del Tesoro se ajustan a esta descripción. Es más, todos ellos estaban directa o indirectamente vinculados a una sola firma: Goldam Sachs. Tal situación está lejos de ser

www.cepchile.cl

la norma histórica, pues de los seis secretarios del Tesoro que les precedieron sólo uno contaba con experiencia en el área financiera. Y los ejecutivos con formación en este ámbito no sólo están en el Departamento del Tesoro, sino que además ocupan cargos de importante responsabilidad en la Casa Blanca y son nombrados en cargos clave en diversas otras dependencias. Rahm Emanuel, jefe de gabinete del Presidente Barack Obama, trabajó anteriormente en una firma de inversiones, lo mismo que Joshua Bolten, su predecesor durante el gobierno de George W. Bush.

No hay nada intrínsecamente malo en ello. A decir verdad, resulta del todo natural que un gobierno en busca de los asesores más brillantes acabe arrebatándoselos al ámbito financiero, donde se han congregado los más destacados y mejores. El problema es que quienes han trabajado toda su vida en el mundo de las finanzas tienden a considerar que los intereses de su sector siempre coinciden con los del país, lo cual es comprensible. Cuando durante el otoño boreal del año pasado el entonces Secretario del Tesoro, Henry Paulson, se dirigió a los miembros del Congreso advirtiéndoles que el mundo tal como lo conocíamos se acabaría si ellos no aprobaban el plan de rescate financiero por un monto de 700.000 millones de dólares, sin duda hablaba en serio y de buena fe. Y hasta cierto punto tenía razón: *su* mundo —el mundo en que vivía y trabajaba— se habría derrumbado sin esa aprobación. Goldman Sachs se habría declarado en quiebra, y las repercusiones para todos sus conocidos habrían sido muy graves. Así y todo, el mundo de Henry Paulson no es el mundo en el que vive la mayoría de los estadounidenses, ni siquiera aquel donde funciona nuestra economía en general. El que *ese* mundo se habría acabado si el Congreso no daba su beneplácito era una cuestión bastante más debatible; desgraciadamente, ese debate nunca tuvo lugar.

Lo que agrava el problema es el hecho de que quienes gobiernan tienden a apelar a sus redes de amistades de confianza para recopilar información “desde el exterior”. Si todos los integrantes de esas redes proceden del mismo ámbito, la información y las ideas que fluyan hacia los diseñadores de políticas serán sumamente restringidas. Una anécdota reveladora en este sentido se remonta al gobierno de Bush hijo, cuando, durante la etapa más álgida de la crisis, un funcionario del Departamento del Tesoro advirtió que cada vez que se recibía una llamada telefónica desde un número con el código de área 212 de

www.cepchile.cl

Manhattan, el mensaje era siempre el mismo: "Compren activos tóxicos". Ante tal uniformidad en las recomendaciones, incluso a los diseñadores de políticas más inteligentes y bienintencionados les resulta difícil arribar a las decisiones correctas.

El ciclo vicioso

La progresiva concentración del sector financiero y el creciente poderío de los círculos políticos han erosionado la distinción que los estadounidenses tradicionalmente hacían entre el mercado libre y las grandes corporaciones. Lo anterior no sólo significa que hoy en día son los intereses financieros los que predominan en la forma de entender la economía de los diseñadores de políticas, sino además que la percepción pública de la legitimidad del sistema económico se encuentra en tela de juicio, situación que resulta aun más preocupante.

Si el sistema de libre mercado es políticamente frágil, su componente más delicado es precisamente el sector financiero. Su extrema fragilidad se debe a que confía ciegamente en la inviolabilidad de los contratos y en el imperio de la ley, y dicha inviolabilidad no puede mantenerse si no se cuenta con un amplio apoyo popular. Cuando la indignación popular llega a tal extremo que la vida de los banqueros se encuentra amenazada; cuando la mayoría de los norteamericanos está exigiendo que el Estado intervenga no sólo para regular el sector financiero, sino además para supervisar la gestión de las empresas; cuando los votantes pierden confianza en el sistema económico y lo ven como un ámbito esencialmente corrupto, entonces la inviolabilidad de la propiedad privada también se encuentra en peligro. Y cuando no se protegen los derechos de propiedad, la supervivencia de un sector financiero eficiente, y de la economía próspera que éste trae aparejada, es incierta.

La injerencia estatal en el sector financiero a raíz de la crisis —y en particular las operaciones de rescate financiero que favorecieron a grandes bancos y a otras instituciones— ha exacerbado el problema. A la desconfianza pública hacia el gobierno se ha sumado el recelo que inspiran los banqueros, y a la preocupación por el derroche de dólares de los contribuyentes se ha añadido la aprensión de que se vaya a recompensar a quienes causaron la debacle en Wall Street. Como reacción a ello, los políticos han procurado salir bien librados volviéndose

www.cepchile.cl

fuertemente en contra del sector financiero. El hecho de que la Cámara de Representantes haya aprobado la moción de aplicar un impuesto retroactivo de 90% a todos los bonos pagados por las instituciones financieras que recibieron dinero del programa de ayuda para activos en problemas (Troubled Asset Relief Program-TARP) demuestra lo peligrosa que puede llegar a ser esta combinación de reacción violenta y demagogia.

Afortunadamente, esa moción en particular nunca se transformó en ley. Sin embargo, el clima adverso al sector financiero en el que ella se originó, contribuyó en gran medida a la expropiación de los acreedores garantizados de Chrysler durante el segundo trimestre de este año, por citar un ejemplo. Al apuntar su dedo acusador contra los acreedores de Chrysler que exigieron el respeto de sus derechos contractuales, y al censurarlos en forma pública, el Presidente Obama capitalizó eficazmente la indignación pública para reducir los costos estatales en la operación de rescate de Chrysler. El problema es que este recorte de gastos se efectuó a expensas de los actuales inversionistas, y envió una señal a todos los potenciales futuros inversionistas. Si bien el enfoque de Obama fue conveniente en el corto plazo, con el tiempo podría tener efectos devastadores en el sistema de mercado: la protección a los acreedores con garantía es fundamental para que puedan acceder al crédito las firmas en apuros financieros, e incluso aquellas acogidas al Capítulo 11 de la Ley de Quiebras. El precedente de Chrysler hará peligrar el acceso a ese financiamiento en el futuro, sobre todo en el caso de las empresas más necesitadas, y además intensificará la presión a favor de una intervención aun más activa del Estado.

Así pues, el curso de acción que se impuso a raíz de la crisis financiera amenaza con poner en marcha un ciclo vicioso. Los políticos, para evitar que la ciudadanía los asocie con las empresas a las que están tratando de ayudar, toman parte en la ofensiva contra el sector financiero y la fomentan. Tal actitud ahuyenta a los auténticos inversionistas, quienes ya no tienen certeza de poder confiar en los contratos y en el imperio de la ley. Y a su vez, a los atribulados empresarios no les queda otro recurso que solicitar la ayuda estatal.

No es coincidencia el que poco después de fustigar a los ejecutivos de Wall Street por su codicia, el gobierno estadounidense haya creado la modalidad de subsidio más generosa jamás inventada para el sector financiero. El Programa de Inversión Pública y Privada anuncia-

www.cepchile.cl

do en marzo pasado por el Secretario del Tesoro, Timothy Geithner, otorga US$ 84 de préstamos subsidiados por el Estado y US$ 7 de capital estatal por cada US$ 7 de capital privado invertido en la compra de activos tóxicos. Las condiciones son tan generosas que los inversionistas privados recibirán básicamente un subsidio de US$ 2 por cada dólar que aporten.

Si estas condiciones "se justifican" por la incertidumbre que generó la violenta reacción populista, también es cierto que exacerban las condiciones que provocaron esa respuesta hostil en un principio, lo cual viene a confirmar la sensación de que el gobierno y los principales actores del mercado están operando de común acuerdo a expensas de los contribuyentes y de los pequeños inversionistas. Si el Programa de Inversión Pública y Privada da resultado, las mismas personas que originaron el problema tendrán la oportunidad de amasar una cuantiosa fortuna con la ayuda del Estado, circunstancia que ciertamente no favorecerá la imagen pública del capitalismo estadounidense.

Éste es precisamente el ciclo malsano en que se encuentra atrapado el capitalismo en la mayoría de los países del mundo. Por un lado, empresarios y financistas se sienten amenazados al vivir en un clima de hostilidad pública, y de este modo justifican sus intentos por conseguir privilegios especiales del Estado. Por otra parte, el ciudadano común siente indignación ante los privilegios concedidos a los empresarios y financistas, lo que enardece la animosidad ya existente. La actual situación estadounidense debe de resultarle extrañamente familiar a cualquier observador que conozca a fondo el carácter del capitalismo en el resto del mundo.

El futuro del capitalismo estadounidense

El capitalismo estadounidense se encuentra, pues, en una encrucijada, en la que una de las sendas consiste en canalizar la ira popular en apoyo político para una serie de reformas verdaderamente favorables al mercado, incluso cuando no beneficien los intereses de las grandes sociedades financieras. Por la vía de apelar a lo mejor de la tradición populista, es posible imponerle límites al poder del sector financiero —o al poder de cualquier sector, para el caso da lo mismo— y restaurar esos principios fundamentales que le confieren al capitalismo una dimensión ética: libertad, meritocracia, un vínculo directo entre

www.cepchile.cl

recompensa y esfuerzo, y un sentido de responsabilidad que garantice que quienes cosechan las ganancias también carguen con las pérdidas. Ello implicaría abandonar la idea de que cualquier empresa es demasiado grande como para caer, e instaurar normas que impidan que las grandes sociedades financieras manipulen conexiones con el gobierno en perjuicio de los mercados. Supondría adoptar un enfoque económico pro mercado en lugar de un enfoque pro negocios.

La senda alternativa consiste en aplacar la ira popular con medidas tales como imponer límites a los bonos de los ejecutivos, y al mismo tiempo afianzar la posición de los principales actores financieros, creando las condiciones para que ellos dependan del gobierno, y para que la macroeconomía dependa de ellos. Esas medidas complacen en su momento a la galería, pero en el largo plazo comprometen el sistema financiero y el prestigio público del capitalismo estadounidense. Por añadidura, consolidan las mismas prácticas que ocasionaron la crisis. Tal es la vía hacia un capitalismo de las grandes empresas: una senda que empaña la distinción entre políticas pro mercado y políticas pro negocios, y que por tanto pone en riesgo esa fe en la legitimidad del capitalismo democrático que el pueblo norteamericano ha profesado desde hace tanto tiempo con un fervor sin igual.

Desgraciadamente, pareciera por ahora que el gobierno de Obama ha escogido esta última senda. Una elección que amenaza con lanzarnos hacia esa espiral viciosa de mayor indignación pública y más capitalismo corporativista del compadrazgo, tan común en otras latitudes, al tiempo que se pisotea la excepcionalidad económica que ha sido tan fundamental para la prosperidad estadounidense. Una vez que se haya asentado el polvo y aplacado el pánico, bien podría ser ésa la consecuencia más grave y perjudicial de la crisis financiera para el capitalismo estadounidense. □

www.cepchile.cl

ECONOMÍA Y ÉTICA[1]

Joseph Ramos

No cabe duda que la economía como disciplina tiene un importante contenido técnico. Sin embargo, no es éticamente aséptica como sugieren algunos. Por el contrario, este trabajo insiste en que la actividad económica, la política económica e, inclusive, la teoría económica están íntimamente cruzadas por consideraciones valóricas. El trabajo examina cinco de las principales interfaces entre economía y ética. Concluye que la economía se beneficiaría si hiciera explícitas estas consideraciones en lugar de pasarlas por alto o negarlas.

Palabras clave: teoría económica; economía y ética; mercado; política económica.

JOSEPH RAMOS. PhD en economía, Columbia University. Profesor titular de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Especialista en economía laboral. Su último libro (editor) fue *Políticas de Empleo e Institucionalidad Laboral para el Siglo XXI* (Editorial Universitaria, Santiago, 2003).

[1] Este trabajo es una versión más acabada de la ponencia que el autor presentó en el III Congreso de Ética organizado por las cinco universidades Católicas de Chile y realizado en la Universidad Alberto Hurtado el 11 de junio de 2009.

www.cepchile.cl

Introducción

Si bien la economía moderna nace de la filosofía moral, la economía y la ética tienen una relación incómoda. Por un lado, la actividad económica, como cualquier otra, es, o debe ser, regida por consideraciones éticas. Y el juicio ético habitual al respecto es bastante crítico. La actividad económica ha tendido a ser vista por la mayoría de pensadores al menos con sospecha si no como un claro mal, aunque tal vez un mal menor. En efecto, se considera que la actividad económica no sólo va dirigida a satisfacer los apetitos menos nobles del ser humano sino que apela a las motivaciones más bajas: en economías de mercado, al interés propio. Es un avance sólo si se compara con el sometimiento y explotación que caracterizaron las sociedades esclavistas y feudales. Sólo en forma muy excepcional (aparte de las relaciones dentro de un núcleo familiar) se ha fundado la actividad económica en motivos benévolos, altruistas o solidarios. No es de extrañar, pues, que hasta épocas recientes se haya considerado la actividad económica como inapropiada para un caballero, tolerándola sólo como una necesidad.

Por otro lado, y tal vez como un intento de liberarse de esta crítica, muchos economistas han insistido en la necesidad de distinguir la economía positiva de la normativa[2]. La primera, la que caracterizaría la teoría económica, pretende predecir el comportamiento económico, sin enjuiciar conductas. Sería dominio de la segunda —de la economía normativa— el enjuiciamiento de la economía aplicada, donde se valoran alternativas u opciones de políticas según criterios éticos y normativos. Mas insistiría que ni siquiera la teoría económica se escapa de la ética. En efecto, como bien ha reiterado Amartya Sen[3], es imposible predecir el comportamiento humano si no se toman en cuenta los condicionantes éticos que mueven al hombre.

Es mi convicción, pues, que la ética y la economía están entrañablemente relacionadas, tanto en la teoría económica como en la

[2] Milton Friedman es el que más claramente ha insistido en este distingo en épocas recientes. Con todo es importante notar que de todas maneras él reconocía el papel de las consideraciones valóricas al momento de tomar decisiones de política. Ver su ensayo "On the Methdology of Positive Economics", en *Essays in Positive Economics* (University of Chicago Press, 1953).

[3] Ver A. Sen, *On Ethics and Economics,* 1987.

www.cepchile.cl

política económica y, por cierto, en la actividad económica. En lo que sigue quisiera indicar lo que considero las cinco interfaces principales entre ambas[4].

Pero antes debo aclarar que considero equivocado el menosprecio que algunos sienten por la economía. La economía, por cierto, se refiere esencialmente a la producción e intercambio de bienes y servicios en el mercado. Es cierto que los estudios muestran que la felicidad del hombre no es lineal con su nivel de vida material, sino que depende principalmente de su satisfacción afectiva (buenas relaciones de pareja, con sus hijos y con los amigos) así como de su autorrealización. No obstante, hasta cierto umbral mínimo material, lo económico importa mucho. En efecto, lo material no será lo más importante para alcanzar la felicidad, pero la insuficiencia material sí puede generar mucha infelicidad. De tal modo que considero —sobre todo para economías semidesarrolladas como las de Chile y América Latina— que el progreso económico y la eliminación de la pobreza son tal vez las maneras privilegiadas para amar al prójimo en nuestros tiempos. Por eso es una causa noble el trabajar por el desarrollo económico, sea en el diseño de buenas políticas, sea en la creación o gestión de empresas cada vez más eficientes y generadoras de empleos más productivos.

Tema 1: La paradoja valórica del mercado

El mercado requiere de ética para su funcionamiento; son claves para ello valores como honestidad, confianza, buena voluntad. A título ilustrativo, piensen en el epicentro de la economía capitalista, la Bolsa. Su operación sería imposible si toda transacción tuviera que hacerse por contrato y firma frente a notario. En efecto, gran parte de las transacciones económicas se hace sin contrato y los contratos que sí se escriben adolecen de importantes lagunas. No toda contingencia es, ni puede ser, considerada. De tener que redactar un contrato con cláusulas explícitas para toda contingencia, se frenaría la mayor parte de la actividad económica, entre otras cosas, por dudar de la buena voluntad del otro que exigiera tantas cláusulas De hecho la judicialización de mucho de la actividad económica en Estados Unidos tiene un

[4] Ver también los ensayos en Joseph Ramos, *Más Allá de la Economía, Más Acá de la Utopía*, 1991.

www.cepchile.cl

alto costo en competitividad frente a sociedades menos legalistas, donde rige mayor confianza, como Japón[5].

Esto en cuanto a la microeconomía. Mas los valores son decisivos también en la macroeconomía. De hecho, una de las hipótesis clásicas sobre el desarrollo de Europa, la de Max Weber, es una explicación sobre la base de valores —de esfuerzo, responsabilidad, honestidad, frugalidad y ahorro—, lo que él denominó la "ética Protestante". ¿Quién dudaría que una economía de mercado con la ética de trabajo del *hippie*, la falta de austeridad del *yuppie* y la moral del yoísta (*me first*) estaría condenada al subdesarrollo, tal como fueron condenadas las sociedades caracterizadas por la ética de trabajo del caballero y de consumo conspicuo del aristócrata?

La ética, pues, no es tanto un freno a la economía como un aliciente. Un problema, sin embargo, es que la economía de mercado no sólo usufructúa de la ética social, sino que la puede corroer[6]. En efecto, en la medida en que el intercambio en el mercado sea determinado por la aplicación sistemática del principio de interés propio, sobre todo si se extremara con oportunismo, engaño y trampa, se corroerá y eventualmente se socavará el capital moral necesario para el eficaz funcionamiento del mercado. Y aunque no se extremara, ¿cómo contener la persecución del interés propio en la esfera económica sin menoscabar la solidaridad requerida en la esfera pública y el altruismo y amor requeridos en la esfera personal/afectiva?

En efecto, una primera interfaz entre economía y ética es que la economía consume la ética o capital social de una sociedad, pero no contribuye a la generación y mantención de la misma, con lo que a la postre socava sus propios cimientos.

Tema 2: El ámbito principal del mercado es lo intercambiable, pero ¿tiene límites lo intercambiable?[7]

En primer lugar, no todo es intercambiable. El cariño no se compra. Pretender comprar o transarlo es conseguir otra cosa, prostitución, pero no amor.

---

[5] Véase al respecto el libro de F. Fukuyama, *Trust*, 1995.

[6] Ver al respecto, por ejemplo, I. Kristol, "Capitalism, Socialism and Nihilism", 1973.

[7] Ver al respecto M. Walzer, *Spheres of Justice*, 1983.

www.cepchile.cl

En segundo lugar, muchas veces en el intento de pasar un bien o servicio a la esfera de intercambio se desvaloriza el bien. Un primer ejemplo anecdótico real. Una sala cuna tenía el problema de que el 10% de los papás solía llegar tarde a recoger sus hijos, lo que les obligaba a algunas tías a alargar su jornada más que lo anticipado. Por tanto, pusieron una multa para frenar el atraso. Sin embargo, al poner la multa ¡aumentó! el porcentaje que llegaba atrasado a 30%, pues los padres ya no lo consideraban un abuso, sino el precio que se pagaba por el atraso. Un segundo ejemplo. Cuando las donaciones de sangre resultaron insuficientes para satisfacer las necesidades de ciertos tipos de sangre que escaseaban, se comenzó a pagar por la sangre. El efecto no deseado fue que las donaciones voluntarias de sangre cayeron bruscamente. Lo que se hacía para salvar vidas, que no tenía precio, ahora tenía precio, por lo que las donaciones voluntarias se vinieron abajo[8] y, en lugar de conseguir más sangre, se obtuvo menos.

Tercero, aun cuando no se desvalorice el bien a intercambiarse, ¿debe permitirse todo intercambio entre adultos con libre consentimiento? La economía no tiene los recursos propios para contestar esta pregunta. De hecho, las dos condiciones clave que se han puesto para tal intercambio —que sean intercambios entre adultos y con libre consentimiento— no provienen de la economía sino de la ética.

Por ejemplo, ¿se debiera permitir el trabajo infantil, con tal que los padres lo autoricen? Ése no es un tema teórico, sino práctico. De hecho, la OIT estima que 13% de los niños menores de doce años en el mundo (110 millones) trabaja[9].

¿O debería permitirse la compra-venta de órganos? ¿Basta para que sea una transacción socialmente provechosa, como son otros bienes, que una persona valorice más, digamos, US$10.000 que uno de sus dos riñones, y por tanto esté dispuesta a vender uno de los suyos por ese precio, pero que otra persona prefiera un buen riñón que esos US$10.000 o lo que pueda comprar con ese dinero? Todos celebramos la donación voluntaria de órganos. Pero ¿permitiríamos un mercado abierto de órganos?, pues de hecho hay un mercado negro en ello. La economía sin más diría que, como ambos pueden beneficiarse según sus propios criterios, frenar este intercambio sería reducir la "utilidad

[8] Ver la obra clásica al respecto de Richard Titmuss, *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, 1997.

[9] Ver, por ejemplo, K. Basu, "The Economics of Child Labor", 2003.

www.cepchile.cl

social". ¿O éste es un intercambio "desesperado", por lo tanto no realmente libre, como cuando el pirata le da a uno la alternativa de recibir un balazo o saltar del buque en alta mar? La economía sencillamente no tiene los recursos para decidir si debe haber algún límite en el intercambio o en qué condiciones este intercambio es realmente libre.

¿O debería permitirse el "arriendo de vientres" para gestar el espermio y óvulo de una pareja que no puede tener hijos? De nuevo, la mujer que ofrezca su vientre voluntariamente para gestar al hijo de otra es, con razón, altamente estimada por la sociedad. Pero la que lo hace por dinero ¿es explotada?, ¿o viola su propia dignidad? Éste tampoco es un tema teórico. Un artículo reciente de *The Economist* lo trató en extenso[10]. Y surge una multiplicidad de interrogantes. Entre otras, ¿de quién es de "verdad" la criatura (supuesto que la madre "postiza" decida querer quedarse con ella)? El estado de California considera que la que dio el óvulo es la verdadera madre y no la mujer en cuyo vientre se gestó la criatura. Otros estados y países opinan lo contrario.

Una vez más, no es la economía la que tiene los recursos para fijar los límites de lo intercambiable, sino la ética. De hecho, no fue la economía la que prohibió "contratos de venta o arriendo de largo plazo de mano de obra", sino la convicción moral de que ello conducía a la esclavitud y así fueron excluidos por considerarse un intercambio desesperado.

Tema 3: Competencia *vs.* cooperación

Indudablemente, la competencia es un instrumento formidable de organización social. Es un gran hallazgo el de Adam Smith, con su metáfora de la "mano invisible", que muestra cómo la competencia puede encauzar los esfuerzos de seres "caídos" (como nosotros, inclusive egoístas puros que sólo buscan el provecho propio) para cumplir un bien social, aún sin quererlo.

Pero a veces, en nuestra oda al mercado, nos quedamos sólo con esa metáfora y nos olvidamos de la metáfora del "semáforo quemado". En efecto, imagínense en sus autos en la mañana bajando por Providencia y que al llegar a Vicuña Mackenna, de repente, se quema el semáforo de plaza Italia. Cada conductor, intentando cruzar, lo único que logra es agravar la situación para todos, incluyéndose a sí mismo.

[10] Ver "Buying Babies Bit by Bit" en *The Economist*, 23 de diciembre de 2006.

www.cepchile.cl

La competencia en este caso empeora la situación para todos, no la soluciona. Ha habido una falla de coordinación. Ahí se necesita la mano del coordinador (un carabinero o un buen ciudadano) que deje pasar, digamos, veinte autos de un lado y después veinte del otro. La competencia en este caso agrava en lugar de aliviar el problema.

Son muchas las situaciones en la economía cuando se requiere, como arriba, la cooperación y no sólo la competencia. En el ámbito macro, pensemos en la crisis actual en Chile. La razón principal porque cayó la producción y aumentó el desempleo fue que los chilenos recortaron fuertemente sus gastos, no tanto porque habían caído sus ingresos, sino porque fue imposible ver noticias tan alarmantes sobre la crisis en el exterior sin asustarse y decidir recortar gastos "por si acaso". Mas esta prudencia individual multiplicada por 16 millones de chilenos produjo precisamente la recesión que tanto se temía. Impedirla requería de una acción contracíclica del gobierno (el coordinador) para inducir mayor gasto (reduciendo los intereses y los impuestos para inducir mayores compras y aumentando el gasto público). Lo que es locura para cada individuo por sí solo (gastar más en medio de una crisis) tiene sentido para el colectivo.

La cooperación es también central en la microeconomía, no sólo la competencia[11]. Al interior de la empresa se organiza la producción no por acuerdos de mercado sino por coordinación y cooperación. Se compite hacia fuera de la empresa pero se coopera hacia dentro. Y es esa cooperación la fuente de las mejoras en productividad, eficiencia y calidad de productos en la economía.

Al sobreenfatizar la competencia, la metáfora de la mano invisible y la posibilidad de producir en forma eficiente, inclusive con egoístas, se descuida de este otro organizador social, la cooperación, tanto o más potente, que no puede sobrevivir con egoístas, sino que requiere de valores como la confianza, la honestidad, la autodisciplina, la responsabilidad, el sentido de justicia, etc.

Tema 4: ¿Al *homo economicus* le mueven sólo o principalmente consideraciones económicas (monetarias)?

Qué duda cabe de que si uno está decidiendo entre jubilarse con un retiro programado o con una renta vitalicia la principal considera-

[11] Ver al respecto, por ejemplo, R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, 1984, y B. Barry y R. Hardin (eds.), *Rational Man and Irrational Society*, 1982.

www.cepchile.cl

ción será cuál renta más. Sin embargo, no todas las decisiones son así. Sólo a título de ejemplo, si alguien quisiera predecir cuántos hijos va a tener una pareja, se equivocaría del todo si considerase que la decisión fuera tal número de hijos que permitiera maximizar el ingreso familiar per cápita. En efecto, normalmente se maximizaría el ingreso familiar per cápita con ambos trabajando y sin hijos. Mas el hecho de que la gran mayoría de las parejas tenga varios hijos muestra que su motivación principal no fue monetaria (pues ello empeora el nivel medio de vida material) sino afectiva.

Asimismo, si bien todos desean un ingreso "decente", no se explicaría que haya jóvenes que optan por carreras relativamente mal pagadas, como trabajo social, pedagogía, antropología, periodismo o enfermería, si la consideración principal fuera monetaria. La autorrealización es un factor clave en esta decisión, tanto o más que las consideraciones monetarias. Asimismo, para las mujeres resulta una consideración relevante en la elección de estudios y de trabajo la posibilidad de tener un trabajo que admita una jornada parcial o una participación intermitente, para poder conciliarlo con su deseo de tener familia (un factor obviamente no monetario).

Aparte de estos macroejemplos, hay ejemplos experimentales y también reales que muestran que si bien hay egoístas puros (y todos tenemos algo de egoísta), la mayoría de nosotros 1) estamos movidos por un sentido de justicia y no sólo por interés propio, y 2) estamos dispuestos a hacer nuestra parte si los demás hacen la suya[12]. Ambas consideraciones están en abierta contradicción con la lógica egoísta, característica del supuesto *homo economicus*.

Por ejemplo, innumerables experimentos con el juego del "ultimátum" muestran que las personas no se mueven sólo o principalmente por motivos egoístas. En este ejercicio se les presenta a dos desconocidos la siguiente opción. Se les dará $100.000 bajo la siguiente condición: la persona A le propone a la persona B cómo se ha de repartir ese dinero, si $90.000 y $10.000, $80.000 y $20.000, … $50.000 y $50.000 o de cualquier otra manera. Si B acepta la propuesta, ambos se quedan con los $100.000 según la repartición propuesta y aceptada. En cambio, si B rechaza la propuesta, ambos se quedan sin nada. No se

[12] Ver al respecto Gintis, Bowles, Boyd y Fehr (eds.), *Moral Sentiments and Material Interests*, y Sigmund, Fehr y Nowak, "The Economics of Fair Play", 2002.

www.cepchile.cl

permite discusión o negociación (por eso se llama ultimátum) y no se repite el juego. Si bien no hay respuesta correcta, típicamente las propuestas de repartición menores que 70-30 son rechazadas. Este resultado está en abierta contradicción con lo predicho por el supuesto del *homo economicus*. En efecto, según éste, A debería ofrecer una división $99.000 y $1.000 en anticipación de que B la acepte, pues B o se queda con $1.000 (si acepta) o se queda sin nada (si rechaza la división). Como $1.000 es más que $0, B debería aceptar la división de 99 - 1. Sin embargo, no es así. La mayoría de las personas B rechazan ofertas de menos de 70 y 30, pues consideran que ha sido una división injusta. Pese a que se quedarán sin nada, de este modo sancionan al que consideran injusto, ya que el otro también se quedará sin nada. Que muchos jugadores A ofrezcan 50 y 50 o 60 y 40 se debe o a que ellos mismos quisieran ser justos o a que creen que mucha gente tiene un sentido de la justicia que quedaría ofendida si se les ofrece menos. Confirma esta interpretación una variación del juego anterior. Ahora A no decide qué división hacer, sino que saca un número de una computadora que le dice qué división proponer. En este caso, los B están mucho más dispuestos a aceptar reparticiones bien desiguales, pues la repartición desigual no es "culpa" del otro sino que fue cosa de la suerte.

Considerando que la teoría económica convencional se vanagloria de su valor predictivo y de su realismo, es decir, de contar las cosas "como son y no como nos gustaría que fueran", el que sus predicciones resulten tan ampliamente rechazadas en estos experimentos nos debería tornar escépticos de su aplicabilidad general. Por cierto, éstos son apenas "juegos", tal vez la vida real se conforme más a los supuestos tras los modelos económicos. Sin embargo, hay evidencia de que en la vida real también fallan, y en situaciones de importancia.

Por ejemplo, se observa que por este sentido de justicia, en crisis somos mucho más reacios a aceptar caídas en nuestros salarios reales por medio de caídas en el salario nominal (con los precios fijos) que por medio de aumentos en los precios, con nuestro salario nominal constante. En efecto, la caída en el salario nominal la percibimos como doblemente mala: no sólo ganamos menos sino que creemos que nuestro salario ha caído en relación con el de los demás (pues toma tiempo darnos cuenta de que los salarios de los demás también han caído), lo que nos parece doblemente injusto. En cambio, si nuestro salario real

www.cepchile.cl

cae porque sube el nivel de precios mientras se mantiene constante nuestro salario nominal, sufrimos sólo *un* mal, el de un menor ingreso real; pero como la inflación afectó a todos, no hemos sufrido una caída en nuestro salario relativo, por lo que no nos parece tan injusto. Por esta misma razón las empresas son reacias a reducir durante una crisis los salarios a su personal, pues temen que sus trabajadores se esfuercen menos por considerar injusta la rebaja. Todo esto muestra la importancia del sentido de justicia en la economía[13].

En otros experimentos se muestra que la gente está predispuesta a colaborar si cree que los demás harán su parte. Por ejemplo, en el "juego de bien público" se le da $10.000 a cada uno de cuatro participantes, quienes no se conocen entre sí y no se volverán a ver. Se les indica que por cada $1.000 que se coloca en el pozo común, el observador doblará el monto en el pozo. De ahí que si, por ejemplo, cada uno deposita $5.000, el pozo llega a $20.000 más los $20.000 adicionales que el observador pone, o sea, a un total de $40.000. Entonces se reparte el pozo por igual, con lo que cada uno termina recibiendo $10.000 como su parte del pozo, que, sumado a lo que tiene (los $10.000 originales menos los $5.000 que colocó en el pozo), hace que cada uno ahora tenga $15.000. Por cierto, si sólo uno coloca $5.000 en el pozo, el pozo crece a $10.000, y cada cual recibe $2.500 de vuelta. De ahí que conviene que los demás pongan y uno no, pues el que puso los $5.000 sólo recibe $2.500 de vuelta del pozo, quedándose con un total de $7.500, mientras que los que no colocaron nada incrementan su total de $10.000 a $12.500 cada uno. El *homo economicus*, egoísta por naturaleza, no hará aporte al pozo, ansiando que los demás pongan. Sin embargo, en los experimentos realizados se observa que, a diferencia del egoísta que coloca $0, la mayoría de las personas coloca una cifra del orden de $5.000. Esto muestra que hay una predisposición a cooperar; y además se cree que los demás van a hacer su parte[14].

En el mundo real se observan variantes de esto en muchas situaciones. Por ejemplo, en una época yo les mostraba a amigos

[13] Ver al respecto G. Akerlof y R. Shiller, *Animal Spirits*, 2009, donde utilizan este tipo de raciocinio para explicar la agudización del desempleo en Estados Unidos en la crisis actual.

[14] No deja de ser desconcertante respecto a nuestra profesión que hay evidencia, tanto en Chile como en Estados Unidos, de que la enseñanza de la economía reduce esta predisposición a confiar y cooperar. Para la evidencia de Chile ver J. Núñez, L. Miranda

www.cepchile.cl

extranjeros el centro de Santiago. Cuando caminábamos por el Paseo Ahumada me decían que los chilenos eran sucios, pues la calle estaba llena de papeles, colillas de cigarrillos y restos de comida. Entonces los llevaba a la estación del metro de la Universidad de Chile. Tal era su sorpresa cuando veían lo limpia que estaba. Entonces me decían que los chilenos eran suizos. ¿Qué convertía a los "sucios" del Paseo Ahumada en los "suizos" del metro? Obviamente que si uno ve muchos papeles en la calle (como en el Paseo Ahumada) ¿qué tanto importa un papel más? En cambio, como el metro se mantiene limpio (siempre tiene que haber alguien para los 5% verdaderamente sucios), el 95% de nosotros no botamos papel en la estación. Estamos dispuestos a hacer nuestra parte si vemos que los demás hacen la suya.

Este ejemplo pedestre tiene importantes analogías en la vida económica. Por ejemplo, si uno está en una sociedad donde la mayoría evade los impuestos (digamos Argentina, y mucho), uno —aunque honesto— se sentiría estúpido si pagara todo lo que corresponde. Por lo tanto, el honesto también evade, con lo que se genera un círculo vicioso y el problema se agrava. En cambio, si esa misma persona se traslada a otro país donde cree que la mayoría de la gente cumple con pagar sus impuestos, entonces él está más dispuesto a pagar su parte y a no evadir.

De igual modo, es posible que uno esté dispuesto a pagar 5% más de impuestos con tal que los demás también lo hagan y así se pueda eliminar la pobreza. En cambio, si sólo uno pagara, éste se volvería reacio. Por ejemplo, observemos el cuadro. Supongamos que si nadie paga más impuestos, es decir, da nada, entonces 13% de los hogares cae bajo la línea de pobreza. En cambio, si todos fueran a pagar 5% más de impuestos, la pobreza se eliminaría. Hay dos situaciones intermedias: donde yo doy 5% más y los demás dan nada, en cuyo caso la pobreza sigue casi igual a 13%; y la segunda, donde los demás dan 5% más y yo no pongo nada, en cuyo caso la pobreza virtualmente se elimina (es marginalmente superior a 0%). El egoísta preferirá esta última opción, pues él se queda con su ingreso (cosa que le gusta) y se elimina virtualmente la pobreza (cosa que no le disgusta).

---

y J. Scavia, "Estudios de Economía y Cooperación Social: Un Estudio Experimental con Estudiantes Universitarios en Chile", 2009. Para la evidencia en Estados Unidos ver R. Frank, T. Gilovich y D. Regan, "Does Studying Economics Inhibit Cooperation?", 1993.

www.cepchile.cl

	Los demás dan 5%	Los demás dan nada
Yo doy 5%	Pobreza = 0%	Pobreza = 13-%
Yo doy nada	Pobreza = 0+%	Pobreza sigue igual =13%

Sin embargo, si la persona es de los que quieren participar en la solución del problema de la pobreza, entonces preferirá también dar 5% más y hacer su parte. Resulta que muchas personas son así (cooperadores condicionales), por lo que, pese a que ellos no estaban dispuestos a donar voluntariamente 5% para los pobres, sí están dispuestos a apoyar una ley que grave sus ingresos en 5% igual que a los de los demás, para así cumplir un importante fin social, como es poner fin a la pobreza. Finalmente, están los heroicos, los motivados por una ética kantiana, que hacen su parte aun cuando los demás no hagan la suya, pues consideran su deber actuar según una norma que sea, en principio, generalizable. No obstante, el punto es que no sólo hay dos tipos de personas, la gran masa de egoístas y unos pocos heroicos, sino que buena parte de las personas, y tal vez la mayoría, son "cooperadores condicionales", dispuestos a hacer su parte con tal de que los demás hagan la suya.

O sea, la economía convencional se equivoca cuando supone que todos actúan exclusivamente movidos por su interés propio, sin consideraciones de justicia. No seremos Madre Teresa o Padre Hurtado, pero ciertamente muchos de nosotros y tal vez la mayoría estamos dispuestos a hacer nuestra parte si los demás hacen la suya. Por lo que la política pública debe diseñarse para despertar este tipo de colaboración y no ignorarla o, peor aún, castigarla. De igual modo debemos estar conscientes de que la gente se mueve por consideraciones de justicia. Y reaccionará a lo que considera un trato injusto, esforzándose menos, lo que es particularmente evidente en el mercado laboral.

Tema 5: La política económica o economía aplicada

Típicamente en cualquier asunto económico hay opciones. Raras veces hay sólo un curso de acción, en cuyo caso las consecuencias son inevitables, por ser único curso posible, inobjetable éticamente. Donde hay opción, por definición, entran consideraciones valóricas y

www.cepchile.cl

no sólo monetarias para dirimir qué curso de acción tomar. Y casi siempre hay opciones. Por el contrario, es tan raro que no haya opción que habría que sospechar si, por ejemplo, un ministro de Hacienda insistiera que algún curso de acción es inevitable. Más probablemente estaría intentando imponer su juicio valórico tácito. Por ejemplo, puede que el ministro considere que evitar mayor desempleo en la actualidad requiera no elevar el salario mínimo. Mas su postura, la de no subir el mínimo, es absolutamente válida si sólo importa el empleo y no el nivel del mínimo. Otro, en cambio, podría pensar que aceptar cierto incremento en el desempleo puede valer la pena para elevar en forma significativa el mínimo. Cuál opción es la mejor no puede determinar la economía, sino que se requiere de una valoración ética.

Esto es tanto o más así cuando se trata de elegir entre políticas con efectos distributivos significativamente distintos. Así, uno puede estar dispuesto a sacrificar algo de "eficiencia" en aras de lo que considera una mejor distribución del ingreso. La economía puede determinar cuál de las dos políticas es más eficiente para aumentar el producto, pero no tiene los recursos para elegir entre dos políticas con efectos distributivos significativamente diferentes pero con efectos similares sobre la eficiencia[15].

Por lo tanto, en la política económica suele haber opciones, por lo que no basta el criterio técnico-económico para elegir entre ellas, sino que la decisión de cuál es mejor necesariamente requiere de un juicio valórico relativo de las opciones. O sea, el juicio ético es intrínseco a toda la política económica.

Por cierto, pocos son los que tendrían derecho a lanzar la primera piedra en esta materia. Todos pecamos en ver lo que queremos ver, o considerar nuestros propios valores como tan obvios que nadie debiera disentir de ellos. Caen en esta tentación de bautizar sus recomendaciones de política económica como obvias o necesarias tanto los de

[15] En la jerga técnica, la economía muestra que un punto en la "curva de contrato" es superior a un punto fuera de ella, pues sólo son eficientes, es decir, sólo son "Pareto óptimo" los puntos sobre la curva de contrato. Sin embargo, la economía no es capaz de elegir entre dos puntos Pareto óptimos, pues ambos están en la curva de contrato, por lo que ambos son eficientes. Es así aunque en uno, en el punto A, una persona tenga el 99% del ingreso y la otra persona tenga el 1% del ingreso, mientras que en el otro, el punto B, ambas tengan un ingreso parecido. Y la verdad es que las decisiones de política económica en su mayoría son precisamente para elegir entre dos situaciones con efectos distributivos marcadamente diferentes. Sólo, pues, acudiendo a consideraciones valóricas podemos elegir entre tales políticas.

www.cepchile.cl

"derecha", cuando insisten en la importancia del crecimiento o la eficiencia, como los de "izquierda" cuando insisten en la importancia de la equidad. Ambos son valores legítimos, y la economía no puede discernir cuál de ellos o qué combinación es la mejor. Le corresponde este juicio a la ética.

Conclusión

En conclusión, no es el propósito de este trabajo negar el importante contenido técnico de la economía. Sin embargo, advierto el peligro de que muchos en la profesión tendamos a exagerar el carácter aséptico y técnico de la economía y a pasar por alto, cuando no a menospreciar, el contenido valórico de la misma. En el mejor de los casos pecamos de ingenuidad. En el peor de los casos, de intento de encubrimiento.

Esta tendencia de pasar por alto lo valórico o relegarlo a notas al pie de la página se ha agravado por dos consideraciones adicionales. Primero, hay una tendencia reduccionista en la economía: de maximizar una función de bienestar social pasamos a una función social que es la simple suma de las utilidades individuales, como si éstas fueran independientes entre sí —y, como hemos visto, nos importan mucho los demás y cómo nos va respecto de ellos. Asimismo, tácitamente tendemos a reducir la utilidad individual al puro aspecto monetario, cuando, como hemos visto, nos importan mucho las consideraciones no monetarias, entre ellas, las afectivas, la autorrealización y el deseo de un trato justo.

En segundo lugar, muchos economistas hemos tendido a cierto "imperialismo". El éxito del aparataje económico, la posibilidad de medir y cuantificarlo, nos ha impelido a aplicar el mismo tipo de análisis a ámbitos aparentemente ajenos a la economía, como son el crimen, el matrimonio, la política, entre tantos otros campos[16]. No cabe duda de que se enriquece el análisis cuando se incorporan intuiciones de varias disciplinas. Mas si la economía entra como "la" explicación fundamental, y esta entrada es de la economía en su forma más reduccionista, no

16 Tal vez uno de los más exitosos en estas incursiones ha sido Gary Becker, mas creo importante cuidar de no considerar la explicación económica como la explicación completa. Ver, por ejemplo, su libro *The Economic Approach to Human Behavior*, 1978.

www.cepchile.cl

es de extrañar que se nos vea como arrogantes. El conjunto de estas tendencias —el pasar por alto lo valórico, el reduccionismo y cierto imperialismo disciplinario— explica, en mi opinión, gran parte de la incomunicación entre muchos economistas y teólogos, filósofos y otros cientistas sociales. Superarla requiere de una mucho mayor conciencia de parte de los economistas de las múltiples interfaces entre la economía y lo valórico.

BIBLIOGRAFÍA

Akerlof, G. y R. Shiller (2009): *Animal Spirits* (Princeton University Press, New Jersey).

Axelrod, R. (1984): *The Evolution of Cooperation* (Basic Books, New York).

Barry, B. y R. Hardin (1982): *Rational Man and Irrational Society* (Sage Publications, California).

Basu, K. (2003): "The Economics of Child Labor". En *Scientific American* (septiembre).

Becker, G. (1978): *The Economic Approach to Human Behavior* (University of Chicago Press).

Frank, R., T. Gilovich y D. Regan (1993): "Does Studying Economics Inhibit Cooperation?". En *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, Nº 2.

Friedman, M. (1953): *Essays in Positive Economics* (University of Chicago Press).

Fukuyama, F. (1995): *Trust* (Simon and Schuster, New York).

Gintis, H., S. Bowles, R. Boyd y E. Fehr (2008): *Moral Sentiments and Material Interests* (MIT Press, Cambridge).

Kristol, I. (1973): "Capitalism, Socialism and Nihilism". En *The Public Interest* (primavera).

Núñez, J., L. Miranda y J. Scavia (2009): "Estudios de Economía y Cooperación Social: Un Estudio Experimental con Estudiantes Universitarios en Chile". En *Trimestre Económico* Nº 303, julio-septiembre.

Ramos, J. (1991): *Más Allá de la Economía, Más Acá de la Utopía* (CIEPLAN, Santiago).

Sen, A. (1987): *On Ethics and Economics* (Basil Blackwell, Oxford).

Sigmund, K., E. Fehr y M. Nowak (2002): "The Economics of Fair Play". En *Scientific American* (enero).

The Economist (2006): "Buying Babies Bit by Bit" (23 de diciembre).

Titmuss, R. (1997): *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy* (The New Press, New York).

Walzer, M. (1983): *Spheres of Justice* (Basic Books, New York). □

www.cepchile.cl

LA TOLERANCIA Y LOS FINES DE LA JUSTICIA GLOBAL EN *THE LAW OF PEOPLES* DE JOHN RAWLS

Mauricio Correa Casanova

www.cepchile.cl

En este trabajo se expone y analiza la teoría de la tolerancia desarrollada por John Rawls en el marco de los fines de la justicia global que se expresa en la elaboración del derecho de gentes. Específicamente, aquí se examinan críticamente el significado, el papel y los límites de la tolerancia según la teoría formulada por Rawls en su libro *The Law of Peoples*, que abarca las relaciones de las sociedades liberales con sociedades tanto liberales como no liberales. En opinión del autor, el supuesto uso analógico de la tolerancia concebido por Rawls en el proceso constructivo de la concepción de la justicia doméstica y el derecho de gentes no es plenamente satisfactorio.

Palabras clave: John Rawls; tolerancia; justicia global; liberalismo; política exterior; derecho de gentes.

MAURICIO CORREA. Doctor en Filosofía por la Universidad de Valencia (España). Profesor asistente adjunto de ética y filosofía social del Instituto de Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro del Grupo Iberoamericano de Ética y Filosofía Política. Editor de *Veritas*, revista de filosofía y teología. Correo electrónico: maucorca@yahoo.com.

Introducción

Como se sabe, en el complejo edificio de la teoría de la justicia diseñada por John Rawls se distinguen tres niveles de justicia: la "justicia doméstica" *(domestic justice)*, que concierne a los principios que se aplican a la estructura básica de la sociedad; la "justicia local" *(local justice)*, que trata de los principios que se aplican directamente a las instituciones y las asociaciones; y, finalmente, la "justicia global" *(global justice)*, cuyos principios se aplican al derecho internacional[1].

En cuanto a su modo de operación, el rasgo característico de la teoría de la justicia como equidad *(justice as fairness)*, tal como aparece desarrollada en *A Theory of Justice* [1971] y *Political Liberalism* [1993], consiste en que prioriza y empieza con la justicia doméstica, esto es, la estructura básica de la sociedad es su objeto principal. Esto es así porque, como nos dice Rawls: "los efectos de la estructura básica sobre los objetivos, las aspiraciones y el carácter de los ciudadanos, como sobre sus oportunidades y su capacidad de sacar provecho de ellas, son efectos dominantes y presentes desde el comienzo de la vida"[2]. De ahí, entonces, que los principios de la justicia se apliquen primeramente a esa estructura, y aunque limitan los principios de la justicia en los otros dos ámbitos —local y global—, sin embargo no se aplican directamente ni determinan de una única manera posible los principios en las esferas local y global. Así, una vez que han sido fijados los principios de la justicia doméstica, la justicia como equidad se mueve hacia fuera, hacia la justicia global, y hacia dentro, hacia la justicia local[3].

Pues bien, siguiendo esta distinción y modo de operar de la justicia como equidad, se puede perfectamente distinguir, a mi juicio, entre la tolerancia con relación a las cuestiones de justicia doméstica (y en parte local) o *política interior*, y la tolerancia en el ámbito de la justicia global, es decir, con relación a la *política exterior* de una sociedad liberal abierta a otras sociedades tanto liberales como no liberales. Así, según mi interpretación, al considerar este segundo momento

---

[1] Rawls, John: *Justice as Fairness. A Restatement* [2001], p. 11 (trad. cast., p. 35). En adelante siempre citaré las obras de Rawls indicando entre paréntesis la página de la traducción, y entre corchetes el año de la publicación original en inglés.

[2] Rawls, John: *Justice as Fairnes. A Restatement*, 2001, p. 10 (p. 33).

[3] Ibíd., pp. 11-12 (p. 35).

www.cepchile.cl

hacia fuera de la justicia obtenemos una visión completa de lo que en el pensamiento de Rawls vendría a representar una *teoría liberal de la tolerancia.*

La necesidad de la tolerancia en la sociedad doméstica es planteada ante el hecho del pluralismo, esto es, ante la existencia de una diversidad de doctrinas religiosas, filosóficas y morales encontradas e irreconciliables entre sí, que son el resultado del ejercicio de la razón humana en contextos institucionales libres. Como tal, éste es un rasgo permanente de las sociedades abiertas que, debido a la imposibilidad de un entendimiento común y permanente en torno a una de tales doctrinas —a no ser mediante el uso opresivo del poder del Estado—, plantea el desafío de encontrar una concepción pública de la justicia que pueda ser aceptada por esas mismas doctrinas enfrentadas. Con esta finalidad, según mi interpretación, Rawls se sirve de la tolerancia en dos momentos: el primero, o *ex ante*, se ubica en el ámbito de la construcción hipotética de la llamada "posición original" y las condiciones de imparcialidad en que las partes deciden sobre los principios públicos de la justicia. Aquí se trata de la tolerancia de las concepciones morales comprehensivas que se expresa bajo la idea del "velo de la ignorancia" que, como se sabe, opera imponiendo un conjunto de restricciones a la información que las partes poseen de sí mismas. Así, cuando la cuestión trata, por ejemplo, sobre qué principio deben adoptar las partes para regular las libertades ciudadanas con relación a sus intereses fundamentales religiosos, filosóficos y morales, ellas ignoran precisamente cuáles son en concreto esas doctrinas comprehensivas. De este modo las partes arriban al primer principio de la justicia como equidad[4]. En cambio, el segundo momento, o *ex post*, se plantea para hacer frente a los problemas que afectan a una sociedad bien ordenada cuya estructura básica está regida por la concepción pública de la justicia obtenida en el momento anterior. A diferencia del primer momento, Rawls habla aquí de la tolerancia como una virtud política característica de los

[4] La justicia como equidad se define en la concepción de Rawls a través de dos principios fundamentales que en *A Theory of Justice* [1971] son formulados de la manera siguiente: "Primer Principio: cada persona ha de tener un igual derecho al más amplio sistema total de libertades básicas iguales compatible con un sistema similar de libertad para todos", Rawls, John: *A Theory of Justice* [1971], 1999, p. 266 (pp. 340-341). Una versión corregida de este principio aparece en Rawls, John, "The Basic Liberties and Their Priority", 1982, p. 5, y también en *Political Liberalism* [1993], 1996, pp. 5-6 (p. 35).

www.cepchile.cl

ciudadanos democráticos cuando hacen uso de la "razón pública" *(public reason)*[5] en sus debates sobre cuestiones que afectan a las esencias constitucionales y la justicia básica. En este sentido, una sociedad bien ordenada promueve el bien de sus miembros a través de un punto de vista moral independiente, esto es, que no depende de ninguna doctrina moral, religiosa o filosófica particular. Esto trae como consecuencia que cualquier demanda sobre la estructura básica debe estar fundada en los principios públicos de justicia que todos han aceptado en las condiciones hipotéticas de la posición original. De este modo, los ciudadanos se sirven de la razón pública para justificar sus puntos de vista en el foro público político siguiendo el principio de tolerancia no como un simple *modus vivendi* (es decir, como un equilibrio de fuerzas políticas), sino que en virtud de lo que Rawls denomina un consenso superpuesto *(overlapping consensus)* que apoya una razonable concepción política de la justicia que se expresa en términos de los derechos y deberes que protegen la libertad religiosa, filosófica y moral de todos los ciudadanos[6].

En general, se puede sostener que en ambos momentos (*ex ante* y *ex post*) la tolerancia opera en la sociedad doméstica como un "método de evitación" (*method of avoidance*) que pone entre paréntesis o deja aparte las doctrinas comprehensivas religiosas, filosóficas y mora-

[5] La razón pública forma parte de la concepción política de la justicia y representa la razón de ciudadanos democráticos, siendo pública de tres maneras diferentes: 1) en cuanto razón de los ciudadanos, es la razón del público y, en este sentido, es la característica de un pueblo democrático; 2) en cuanto a su objeto propio, es el bien público, es decir, aquellas cuestiones de justicia fundamental que se refieren a la estructura básica de la sociedad; y 3) por último, en cuanto a su naturaleza y contenido, se vincula con los ideales y principios de la concepción de la justicia política que tiene una sociedad democrática; véase Rawls, John, *Political Liberalism*, 1996, p. 213 (pp. 247-248). Véanse los estudios de Godoy Arcaya, Óscar: "Democracia y Razón Pública. En Torno a John Rawls", 2001; Correa Casanova, Mauricio: "Dos Versiones Rivales sobre la Tolerancia. La Crítica de Michael Sandel a John Rawls", 2006, y "La Tolerancia en el Uso de la Razón Pública", 2007.

[6] En general, el consenso superpuesto (o entrecruzado) se refiere a un tipo de acuerdo entre las diferentes doctrinas comprehensivas razonables (no irrazonables o irracionales), por el cual ellas adhieren a la concepción política de la justicia desde su propio punto de vista. Este acuerdo posibilita la unidad social en torno a la concepción política, que ha sido presentada de un modo independiente de las doctrinas comprehensivas, religiosas y no religiosas; como también la estabilidad, en la medida en que los intereses esenciales de los ciudadanos políticamente activos y sus doctrinas razonables no entran en un conflicto excesivo con las exigencias de la justicia; véase Rawls, John: *Political Liberalism*, 1996, p. 134 (pp. 165-166). Un estudio crítico en Peña González, Carlos: "La Tesis del 'Consenso Superpuesto' y el Debate Liberal-Comunitario", 2001.

www.cepchile.cl

les en permanente disputa. Esto expresa que las verdades filosóficas, religiosas y morales no son necesarias para la obtención de una concepción pública de la justicia. Aun más, que dichas doctrinas comprehensivas resultan ser un obstáculo para la justificación moral de carácter público dadas las condiciones del pluralismo en una sociedad democrática. A juicio de Rawls, este modo de proceder forma parte esencial de la tarea de la filosofía política, la cual debe conducir nuestros más profundos conflictos políticos a un alto grado de abstracción a través de una especie de "abstinencia epistémica"[7]. Así, los problemas de la filosofía política han de ser tratados como problemas prácticos que requieren una justificación razonable, no como asuntos epistemológicos ni metafísicos[8].

Ahora bien, dada la relevancia de la tolerancia en la construcción del punto de vista público de la justicia en una sociedad doméstica liberal, en las páginas siguientes quisiera ofrecer un desarrollo sistemático sobre la tolerancia como parte de la política exterior de una sociedad liberal abierta y en relación con otras sociedades tanto liberales como no liberales. Con este fin, comenzaré con una contextualización del tema de la tolerancia en el derecho de gentes (1), luego expongo y analizo cuatro cuestiones fundamentales, a saber, el significado y la necesidad de la tolerancia como parte de la política exterior de los pueblos liberales en la teoría ideal (2), la cuestión de los límites de la tolerancia de los pueblos bien ordenados, liberales y decentes (3), el

www.cepchile.cl

[7] Véase Raz, Joseph: "Facing Diversity, the Case for Epistemic Abstinence", 1990.

[8] La síntesis que acabo de ofrecer sobre la tolerancia en la sociedad doméstica explicita claramente su papel decisivo para evadir las doctrinas comprehensivas con la finalidad de obtener una concepción pública de la justicia. Sorprendentemente, sin embargo, este aspecto no es mencionado por Rawls en la visión que él mismo nos entrega sobre su concepción de la tolerancia, cuyos puntos centrales serían los siguientes: "1) Las personas razonables no profesan todas la misma doctrina comprehensiva. Esto es consecuencia de las cargas del juicio; 2) De las muchas doctrinas comprehensivas razonables que se profesan, no todas pueden ser verdaderas o correctas desde el punto de vista de una doctrina comprehensiva; 3) No es irrazonable profesar cualquiera de las doctrinas comprehensivas; 4) Quienes profesan doctrinas razonables distintas de la nuestra son también razonables; 5) Al ir más allá del reconocimiento de la razonabilidad de una doctrina y afirmar nuestra fe en ella, no somos irrazonables; 6) Las personas razonables consideran irrazonable emplear el poder político, si es que lo poseen, para reprimir otras doctrinas razonables pero diferentes de la suya", Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, p. 6n (p. 28n).

modelo de tolerancia religiosa de un pueblo jerárquico decente idealizado bajo el nombre de "Kazanistán" (4), y, para terminar, se examina el pretendido uso analógico de la tolerancia entre la sociedad doméstica y la sociedad de los pueblos (5).

1. Derecho de gentes, tolerancia y utopía realista

Con ocasión de la *Oxford Amnesty Lecture* de 1993, dedicada al estudio de los derechos humanos, Rawls se propuso desarrollar de forma más extensa y acabada el contenido del derecho de gentes o de los pueblos, y no así el de las naciones (*law of nations*) como lo había hecho antes en *Theory of Justice* [1971]. Así, mientras en *Theory* la tolerancia no aparece conectada al derecho internacional, en esta nueva formulación (*Oxford Amnesty Lecture*, 1993[9]) podemos decir que representa explícitamente una de las ideas fundamentales de la relación entre los pueblos. En efecto, en la construcción del derecho de gentes liberal Rawls se plantea la pregunta sobre la tolerancia hacia otras formas de sociedades liberales y no liberales, así como por sus límites[10]. No obstante, unos años más tarde Rawls vuelve sobre esta conferencia de 1993, oportunidad en que corrige y aumenta la primera versión del derecho de gentes, la cual da lugar a una segunda versión que apareció en 1999[11]. Dado que Rawls mantiene en ambas versiones

[9] La *Oxford Amnesty Lecture*, 1993, fue publicada en la compilación de Schute, S. y Hurley, S.: *On Human Rigths*, 1993, y reproducida con posterioridad en la edición preparada por Freeman, Samuel (Rawls, John: *Collected Papers*, 2001, pp. 529-564). Entre los estudios críticos de esta primera versión podemos mencionar los trabajos de Pogge, Thomas: "An Egalitarian Law of Peoples", 1994; Tesón, Francisco: "The Rawlsian Theory of International Justice", 1995; Espósito, Carlos y Peñas, Francisco: "La Justicia como Equidad y el Derecho de los Pueblos", 1995; Rubio Carracedo, José: "¿Derechos Humanos o Derechos Liberales?", 1998, y "Justicia Internacional y Derechos Humanos", 2000, entre muchos otros.

[10] Al respecto, pueden verse los estudios críticos de Follesdal, Andreas: "The Standing of Iliberal States: Stability and Toleration in John Rawls' 'Law of Peoples'", 1997, y Tan, Kok-Chor: "Liberal Toleration in Rawls's Law of Peoples", 1998, dedicados a la tolerancia en la primera versión del derecho de gentes.

[11] Rawls, John: *The Law of Peoples and The Idea of Public Reason Revisited*, 1999. (En adelante se citará de manera abreviada como *The Law of Peoples*.) Entre los cambios e innovaciones relevantes en la construcción del modelo que toma el derecho de gentes en esta última versión del derecho de gentes, se destaca la transición desde la noción de "Estado-nación" a "pueblo"; la concepción de una "utopía realista";

www.cepchile.cl

(de 1993 y 1999) sus ideas centrales sobre la tolerancia, para los efectos de nuestra exposición y examen vamos a seguir esta última versión (*The Law of Peoples and The Idea of Public Reason Revisited,* 1999) por considerar que es la definitiva.

Ahora bien, por derecho de gentes Rawls entiende "una concepción política particular del derecho *(right)* y la justicia que se aplica a los principios y las normas de la ley *(law)* internacional y su práctica"[12]. En este sentido, se trata de un núcleo normativo de principios políticos concretos que regulan las relaciones políticas entre los pueblos a partir de una idea liberal de justicia que es similar, aunque más amplia, al de la justicia como equidad expuesta en *Theory* [1971][13]. El objetivo consiste en pasar del ámbito doméstico de la justicia como equidad en las sociedades liberales, hacia el ámbito internacional de las relaciones entre los pueblos. Así, la idea general del contrato social en la sociedad doméstica —como un mecanismo mediante el cual se expresa la voluntad libre de los individuos en la construcción de un concepto de justicia— se extiende a una Sociedad de los Pueblos. Esto se realiza en dos partes: en la primera se desarrolla lo que Rawls llama la "teoría ideal", la cual se subdivide, a su vez, en dos etapas: 1) extensión de la idea general del contrato social a la sociedad de los pueblos democráticos liberales; y 2) extensión de la misma idea a la sociedad de los pueblos no liberales decentes. La segunda parte, llamada "teoría no ideal", se ocupa de dos clases de asuntos: por un lado, de las condicio-

www.cepchile.cl

---

la idealización de un pueblo no liberal que denomina como "Kazanistán"; y la idea del "principio de asistencia", entre otros aspectos importantes. Sobre esta última y definitiva versión se pueden ver entre muchos otros los estudios de Beitz, Charles: "Rawls's Law of Peoples", 2000; Buchanan, Allen: "Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World", 2000, y Pogge, Thomas: "Rawls on International Justice", 2001. Una visión general en Godoy Arcaya, Óscar: "Últimas Publicaciones de John Rawls", 2000.

[12] Rawls, John: *The Law of Peoples,* 1999, p. 3 (p. 13). A partir de esta especie de definición habría que distinguir el "derecho de gentes" del "derecho internacional", ya que este último se caracteriza por ser un ordenamiento legal ya existente o establecido. Como indico en el texto, la denominación derecho de gentes no es concebida como un derecho de los Estados-nación, sino de los pueblos.

[13] Recuérdese que la idea de *Theory* [1971] consistía en mostrar cómo la justicia como equidad podía extenderse al derecho internacional con el propósito específico de juzgar los objetivos y los límites de la guerra justa a raíz del problema de la objeción de conciencia. En *The Law of Peoples* [1999], en cambio, Rawls pretende abarcar un terreno más amplio que involucra muchas más cuestiones, entre las que se cuenta, por cierto, la aplicación del principio de tolerancia en las relaciones entre los pueblos.

nes de inobservancia y, por otro lado, de las condiciones desfavorables[14].

Como veremos más adelante, en la "teoría ideal" la idea de tolerancia juega un papel central para la extensión del derecho de gentes a los pueblos no liberales decentes. En cierto modo, aunque la analogía pueda quedar corta, podríamos decir que la tolerancia cumple las veces de una "bisagra" que abre la puerta del derecho de gentes a los pueblos no liberales que, sin embargo, satisfacen ciertas condiciones mínimas de justicia interna. Esto último es necesario por cuanto no todos los pueblos poseen gobiernos liberales. En este sentido, Rawls distingue entre cinco tipos de sociedades domésticas: 1) los pueblos liberales razonables[15]; 2) los pueblos decentes (o "pueblos jerárquicos decentes")[16]; 3) los Estados proscritos *(outlaw states);* 4) los Estados lastrados por condiciones desfavorables; y 5) los Estados con absolutismos benignos[17].

Teniendo en cuenta esta notable diferencia en el modo como se organizan internamente los pueblos, Rawls usa la expresión Sociedad de los Pueblos (*Society of Peoples*) para referirse "a todos aquellos pueblos que siguen los ideales y principios del derecho de gentes en sus relaciones recíprocas"[18]. En la medida en que todos los pueblos decentes, liberales y no liberales, cumplen el razonable derecho de gentes, una Sociedad de los Pueblos es razonablemente justa.

Ahora bien, el derecho de gentes expresa ideales y principios de la política exterior de una sociedad liberal razonablemente justa que, fundado en la hipótesis del contrato social a escala mundial, hace previsible *la posibilidad cierta* de que tales ideales y principios también sean razonablemente aceptables desde el punto de vista de otros pueblos no liberales y decentes. Precisamente esta confianza en la posibili-

---

[14] Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, pp. 4-5 (pp. 14-15). Para una crítica sobre la extensión y aplicación del contrato social a los pueblos, véase Kuper, Andrew: "Rawlsian Global Justice: Beyond *The Law of Peoples* to a Cosmopolitan Law of Persons", 2000.

[15] Rawls caracteriza a los pueblos liberales según los tres rasgos siguientes: 1) tienen un régimen razonablemente justo de democracia constitucional; 2) unos ciudadanos unidos por "simpatías comunes"; y 3) una naturaleza moral; véase Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, pp. 23-25 (pp. 35-37).

[16] Rawls considera conjuntamente a los pueblos liberales y a los pueblos decentes como "pueblos bien ordenados" *(well-ordered peoples).*

[17] Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, pp. 4 y 63 (pp. 14 y 77).

[18] Ibíd., p. 3 (p. 13).

www.cepchile.cl

dad cierta de un acuerdo con los pueblos no liberales y decentes en torno al derecho de gentes justifica y hace necesaria la tolerancia como parte esencial de la política exterior de una sociedad liberal[19].

El punto de partida en el proceso de construcción del derecho de gentes es análogo al descrito en *Theory* [1971] y en *Political Liberalism* [1993] respecto a la obtención de unos principios de justicia para el orden doméstico de una sociedad liberal. Según Rawls, el primer paso de la "teoría ideal" consiste en emplear de nuevo la idea de la posición original que se había utilizado para el contrato en la sociedad doméstica, pero ahora en un segundo nivel, más amplio y elevado, con el fin de extender la concepción de la justicia liberal al derecho de gentes[20]. En este segundo nivel se reúnen los representantes de los pueblos liberales, racionales y razonables, en condiciones de igualdad y guiados por los intereses fundamentales que inspiran los principios liberales de justicia de las sociedades democráticas. Al igual que en el caso doméstico, las partes también están sometidas a un velo de ignorancia, por el que, por ejemplo, ignoran el tamaño del territorio, la cantidad de población, los recursos naturales disponibles, el nivel de su desarrollo económico o la fuerza relativa del pueblo que representan. De este modo, la segunda posición original queda configurada a través de cinco características: 1) las partes están razonable y justamente situadas en condiciones de igualdad y libertad; 2) los pueblos se presentan como colectividades racionales; 3) los representantes de los pueblos deliberan sobre el contenido del derecho de gentes; 4) sus deliberaciones discurren ajustándose a las restricciones impuestas por un velo de ignorancia y 5) la elección de los principios del derecho de gentes se basa en los intereses fundamentales de los pueblos, de acuerdo con una concepción liberal de la justicia, ya elegida en la primera posición original[21].

A primera vista, una diferencia importante en relación con la posición original en el caso doméstico (*Theory* y *Political Liberalism*) consiste en que las partes en la segunda posición original no reciben un

---

[19] Ibíd., pp. 9-10 (p. 19).

[20] El proceso de esta segunda posición original se describe brevemente en el parágrafo 58 de *Theory* [1971]. En todo caso, debe quedar claro que para Rawls no se trata de una posición original a escala global que incluya a todos los pueblos, liberales y no liberales. Lo cierto es que en un primer momento está restringida sólo a las sociedades liberales bien ordenadas según los criterios de una apropiada concepción política de la justicia, del tipo que la justicia como equidad es un ejemplo.

[21] Rawls, John: *The Law of Peoples,* 1999, p. 33 (p. 46).

www.cepchile.cl

repertorio de principios e ideales alternativos al momento de realizar su elección. Al respecto, recuérdese que en la primera posición original (en la sociedad doméstica) las partes representativas disponen de varias alternativas para realizar su elección: los principios liberales de la justicia como equidad (como en *Theory)*, o las varias formulaciones liberales de los principios de la justicia (como en *Political Liberalism)*, o las otras alternativas como el utilitarismo, el intuicionismo racional y el perfeccionismo.

En *The Law of Peoples* [1999], en cambio, las únicas divergencias entre las partes corresponden a las diferentes *interpretaciones* de los principios del derecho de gentes, las cuales son debatidas por los representantes de los pueblos liberales en la segunda posición original. En este sentido, las partes no tienen, como representantes de los pueblos liberales con regímenes constitucionales, una doctrina comprehensiva del bien y, por tanto, sus intereses fundamentales están determinados por una concepción política de la justicia y por los principios por los cuales adhieren a un razonable derecho de gentes[22]. Con todo, los principios contenidos en el derecho de gentes son principios de justicia bien conocidos que forman parte de la historia del derecho internacional y de su práctica entre pueblos libres y democráticos. En conjunto, representan para Rawls la "carta fundamental" *(basic charter)* del derecho de gentes.

De este modo, una vez establecidas las condiciones hipotéticas en las que se ubican los representantes de los pueblos liberales para efectos del contrato, los principios elegidos para un razonable derecho de gentes serían los siguientes:

1. Los pueblos son libres e independientes, y su libertad y su independencia deben ser respetadas por otros pueblos.

2. Los pueblos deben cumplir los tratados y convenios.

3. Los pueblos son iguales y deben ser parte en los acuerdos que los vinculan.

4. Los pueblos tienen un deber de no intervención.

5. Los pueblos tienen el derecho de autodefensa pero no el derecho de declarar la guerra por razones distintas de la autodefensa.

6. Los pueblos deben respetar los derechos humanos.

[22] Ibíd., p. 40 (p. 53).

www.cepchile.cl

7. Los pueblos deben observar ciertas limitaciones específicas en la conducción de la guerra.

8. Los pueblos tienen el deber de asistir a otros pueblos que viven bajo condiciones desfavorables que les impiden tener un régimen político y social justo o decente[23].

En comparación con los principios que los representantes de los Estados eligen en *Theory*, podemos reconocer que los principios 1 a 5 y 7 recapitulan el derecho de las naciones tal como ahí fueron presentados[24]. De particular interés resulta la proscripción de la guerra a excepción de la legítima autodefensa (principio 5), aunque debe añadirse ahora que para Rawls la guerra también estaría justificada, en los casos extremos, en defensa de los derechos humanos[25]. El deber de honrar los derechos humanos (principio 6) y el de asistir a los pueblos en condiciones desfavorables (principio 8) son nuevos. El primero de estos dos nuevos principios es significativo, ya que pone límites a los poderes de la soberanía, y el segundo es un llamamiento para que sea posible en la práctica un sistema internacional de asistencia al desarrollo financiado por una transferencia desde los países ricos[26]. En síntesis, estas adiciones constituyen los cambios progresivos y más substantivos respecto a *Theory* [1971].

Ahora bien, al formular estos principios de un razonablemente justo derecho de gentes Rawls concibe su proyecto como una "utopía realista" *(realistic utopia).* Con esta denominación no sugiere que el ideal político propuesto por los principios del derecho de gentes sea irrealizable o imposible, un mero producto de la fantasía, sino, por el contrario, que es efectivamente posible extender en la práctica los límites tradicionales de la realidad política. De este modo, a juicio de Rawls, se puede sostener una fundada esperanza en el futuro de una razonablemente justa Sociedad de los Pueblos en la que una sociedad

[23] Ibíd., p. 37 (p. 50).

[24] En *Theory* [1971] esos principios aparecen en el parágrafo 58, y son los siguientes: 1) el principio de igualdad, 2) el principio de autodeterminación, o el derecho de una nación a solucionar sus propios asuntos sin la intervención de poderes extranjeros, 3) el derecho de autodefensa, 4) el derecho a formar alianzas defensivas, 5) el principio del respeto de los tratados, y 6) el principio que regula los medios que puede usar una nación para emprender la guerra.

[25] Véase Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, pp. 93n-94n (p. 111n).

[26] Véase Martínez Navarro, Emilio: *Ética para el Desarrollo de los Pueblos*, 2000.

www.cepchile.cl

liberal coexiste con pueblos decentes en un mismo mundo social razonablemente justo[27]. En este sentido, Rawls sostiene que la tolerancia forma parte esencial de la tarea de la filosofía política —de manera semejante al caso de la justicia en la sociedad doméstica liberal— al formar parte de las seis condiciones que deben cumplirse como para que una Sociedad de los Pueblos pueda ser considerada como utopía realista[28]. Así, la idea de la tolerancia que fue aplicada en la sociedad doméstica, según Rawls, vale también para las relaciones entre los pueblos en una Sociedad de los Pueblos razonablemente justa. Efectivamente, para Rawls la tolerancia se impone si los pueblos que son miembros de esa sociedad emplean en sus relaciones mutuas la razón pública, ya que esto posibilita una justificación compartida que se puede descubrir mediante la reflexión que se orienta por la reciprocidad[29]. Esto quiere decir que la Sociedad de los Pueblos, como utopía realista, implica que los representantes de los pueblos jerárquicos decentes, en una posición original adecuada, adoptarán también los mismos ocho principios contenidos en el derecho de gentes.

www.cepchile.cl

2. La tolerancia en la política exterior liberal

Ya he anunciado que la idea de la tolerancia juega un rol central en la teoría ideal respecto a la extensión del derecho de gentes. Como hemos visto, la segunda posición original de la que se derivan los ocho principios que expresan el contenido del derecho de gentes es el resultado del acuerdo entre los representantes de los pueblos liberales. La

[27] Ibíd., p. 11 (p. 23).

[28] Las otras cinco condiciones son las siguientes: 1) es realista en la misma forma que una sociedad doméstica liberal o decente, lo cual exige emplear por segunda vez la idea de la posición original con las partes como representantes de los pueblos; también es realista en la medida en que resulta funcional y se puede aplicar a los arreglos políticos y a las relaciones de cooperación entre los pueblos; 2) es utópica por cuanto emplea ideales, principios y conceptos políticos y morales para definir los arreglos políticos y sociales razonablemente justos; 3) todos los elementos esenciales de una concepción política de la justicia deben estar incluidos dentro de la categoría de lo político; 4) la lealtad al derecho de gentes no tiene la misma intensidad en todos los pueblos, pero siempre debería ser suficiente; 5) el derecho de gentes ofrece un contenido de razón pública para la Sociedad de los Pueblos que es idéntico a los principios de justicia en una sociedad democrática; véase Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, pp. 17-19 (pp. 28-31).

[29] Sin embargo, como veremos más adelante, considero que este supuesto uso analógico de la tolerancia no es plenamente satisfactorio.

cuestión consiste en saber si es posible que además apoyen el mismo contenido otros pueblos no liberales. Nos dice Rawls:

> El segundo paso de la teoría ideal es más difícil: nos desafía a especificar un segundo tipo de sociedad —una decente, aunque no una sociedad liberal—, que sea reconocida como miembro de *bona fidae* de una Sociedad de los Pueblos políticamente razonable y en este sentido 'tolerada'[30].

Rawls entiende que sería irrazonable exigir a todos los pueblos un gobierno liberal, pues entonces sería un sinsentido el principio liberal de tolerancia; aún más, cree que la insistencia en que los demás pueblos sean también liberales impediría que el liberalismo político exprese la debida tolerancia frente a otras formas razonables de ordenar la sociedad. Así, el argumento desarrollado por Rawls establece que la tolerancia es exigida como una característica interna de la teoría liberal de la justicia cuando se desea extender el derecho de gentes e incorporar a la Sociedad de los Pueblos a las sociedades no liberales pero decentes. En este sentido, Rawls emprende un camino análogo al ejercicio de la tolerancia en el ámbito doméstico de las sociedades liberales. En sus propias palabras:

> Nosotros reconocemos que una sociedad liberal ha de respetar las doctrinas comprehensivas —religiosas, filosóficas y morales— de sus ciudadanos a condición de que estas doctrinas sean ejercidas en modos compatibles con una razonable concepción política de la justicia y su razón pública. De manera parecida, nosotros decimos que, a condición de que las instituciones básicas de una sociedad no liberal cumplan ciertas condiciones específicas de rectitud y justicia política y conduzcan a su pueblo a honrar un justo y razonable derecho para la Sociedad de los Pueblos, un pueblo liberal ha de tolerar y aceptar esas sociedades[31].

Así, mientras en el caso doméstico una teoría liberal de la justicia puede ser vista como proporcionando una solución al problema de la tolerancia entre personas consideradas como ciudadanos libres e iguales con distintas doctrinas comprehensivas, la misma teoría liberal (aunque adelgazada) extendida al derecho de gentes proporciona las

[30] Ibíd., p. 63 (p. 77).
[31] Ibíd., pp. 59-60 (p. 73).

www.cepchile.cl

bases para la tolerancia hacia los pueblos no liberales. En otras palabras, así como en una sociedad liberal se deben tolerar las doctrinas comprehensivas razonables religiosas, filosóficas y morales sostenidas por los ciudadanos en virtud del punto de vista de una razonable concepción política de la justicia y su idea de razón pública, del mismo modo una sociedad liberal debe tolerar a las demás sociedades no liberales organizadas en base a doctrinas comprehensivas razonables, de forma políticamente decente.

Rawls utiliza el término "decente" para describir aquellas sociedades no liberales "cuyas instituciones básicas cumplen ciertas condiciones específicas de equidad y justicia política (incluido el derecho de los ciudadanos a tener un papel sustancial, a través de grupos y asociaciones, en la adopción de decisiones políticas) y conducen a sus ciudadanos a cumplir un derecho razonablemente justo de la Sociedad de los Pueblos"[32]. En este sentido, Rawls entiende la decencia como "una idea normativa de la misma clase que la razonabilidad [expuesta en *Political Liberalism*], si bien más débil o menos ambiciosa"[33].

De este modo, según los criterios de decencia exigibles a un pueblo no liberal, los demás pueblos liberales deben determinar si debe ser tolerado y aceptado como miembro de la Sociedad de los Pueblos. Pero ¿cuáles son esas condiciones de decencia que una sociedad no liberal debe cumplir para ser tolerada y, en consecuencia, aceptada como miembro de *bona fide* de una razonable Sociedad de los Pueblos?

En concreto, Rawls describe dos criterios que especifican tales condiciones: el primero consiste en que la sociedad no liberal sea pacífica, es decir, que se esfuerce por alcanzar sus propios fines y metas legítimas a través de la diplomacia, el comercio y otros medios pacíficos; el segundo criterio se divide en tres partes y requiere que su sistema jurídico: a) garantice a todos los miembros del pueblo el respeto debido de sus derechos humanos; b) imponga obligaciones morales de buena fe a todas las personas residentes en su territorio; y c) por último, que sus jueces y administradores crean sincera y razonablemente que el derecho está efectivamente orientado por una idea de la justicia como bien común[34].

---

[32] Ibíd., p. 3n (p. 14n).
[33] Ibíd., p. 67 (p. 81).
[34] Ibíd., pp. 64-67 (pp. 78-80).

www.cepchile.cl

Así entendida, la concepción de decencia de los pueblos no liberales, según Rawls, representa "una idea mínima" que, si bien es distante de las concepciones liberales, al encarnarse en una sociedad no liberal "hace dignas de tolerancia a sus instituciones"[35]. Para Rawls estas condiciones no convierten en liberales a dichos pueblos, sino que sólo indican que son pueblos bien ordenados y decentes muy próximos a los pueblos liberales. Así pues, un pueblo que tiene una estructura básica decente ha de presentar las siguientes características: en primer lugar, tiene lo que Rawls llama una "jerarquía consultiva decente" *(decent consultation hierarchy),* por lo que recibe el nombre de "pueblo jerárquico decente" *(decent hierarchical peoples*)[36]. En este sentido, una jerarquía consultiva decente supone que "la estructura básica de la sociedad debe incluir una familia de cuerpos representativos cuya función en la jerarquía es participar en un procedimiento establecido de consulta y preservar lo que la concepción popular de la justicia como bien común considera que son los intereses más importantes de todos los miembros del pueblo"[37]. En segundo lugar, son pueblos *confesionales,* esto es, su estructura básica está influenciada por una determinada doctrina comprehensiva religiosa o secular, pero que es pacífica y no expansionista[38]. En tercer lugar, es un pueblo cuyo sistema legal está

www.cepchile.cl

---

[35] Ibíd., p. 67 (p. 81).

[36] Ibíd., p. 63 (p. 77). Nos dice Rawls que tales pueblos son en general *asociacionistas,* lo cual quiere decir que en la vida pública cada grupo tiene sus propios representantes en el sistema jurídico, los que a su vez forman parte de un sector de la jerarquía consultiva decente (ibíd., p. 64 [p. 78]). En contrapartida, como sabemos, la sociedad doméstica liberal no adopta la forma asociacionista, ni la forma comunitaria (como una clase especial de asociación que está gobernada por una doctrina comprehensiva, religiosa o secular que determina los objetivos y propósitos finales de una sociedad). Más bien sus objetivos están constitucionalmente definidos, como los que aparecen en el preámbulo de una constitución —una justicia más perfecta, las garantías plenas de la libertad individual o la defensa común—, los cuales están contenidos en una concepción política de la justicia y en la idea de razón pública que va unida a ella (véase Rawls, John: *Political Liberalism,* 1996, I, § 7).

[37] Ibíd., p. 71 (p. 85). Rawls añade tres observaciones importantes: la primera justifica la presencia de grupos (y no de individuos) representativos dentro de la jerarquía consultiva decente; la segunda se refiere a la naturaleza de la tolerancia religiosa; y la tercera alude a la representación de grupos sometidos a presión y abusos, tales como las mujeres (ibíd., pp. 72-75 [pp. 86-89]). Más adelante me detendré con más detalle en el examen de la tolerancia religiosa en un pueblo jerárquico decente.

[38] Ibíd., p. 64 (pp. 78-79). Por cierto que Rawls no se refiere a tales pueblos como *confesionales,* sin embargo, creo que esta denominación coincide con el hecho opuesto de que "una sociedad liberal con un régimen constitucional no tiene, *como*

orientado por una idea de la *justicia como bien común (common good idea of justice)*. Como tal, esta idea forma parte esencial de un pueblo jerárquico decente, la cual se caracteriza por los tres rasgos siguientes: a) asigna derechos humanos a todos los miembros de un pueblo[39]; b) indica los intereses más importantes que la sociedad como un todo se esfuerza por alcanzar para todos los miembros del pueblo[40]; y c) es un marco básico que contiene los valores religiosos y filosóficos de un pueblo dentro del cual es permisible el disenso o la protesta pública en una jerarquía consultiva decente[41]. Finalmente, en cuarto lugar, y como consecuencia de lo anterior, es un pueblo que respeta los *derechos humanos*, los cuales quedan garantizados para todos sus miembros a través de su sistema jurídico y con independencia del grupo distintivo al que pertenezcan[42].

Ahora bien, una vez descritas las condiciones de decencia, así como la estructura básica de un pueblo jerárquico decente, nos encontramos en condiciones para abordar la pregunta obvia sobre la tolerancia como una cuestión esencial de la política exterior liberal, esto es, *¿qué significa la tolerancia en la teoría ideal del derecho de gentes?* Al respecto, podemos responder diciendo que en lo esencial es la

sociedad liberal, una *concepción* comprehensiva del bien. Sólo los ciudadanos y las asociaciones dentro de la sociedad civil en el caso doméstico tienen tales concepciones" (ibíd., p. 34 [p. 47]). Además, los mismos ejemplos propuestos por Rawls insisten en que los pueblos no liberales y decentes están guiados por una doctrina comprehensiva religiosa como el Islam, tal como Kazanistán. En este sentido, según Rawls, aunque la doctrina comprehensiva religiosa puede tener un alcance interno que abarque la totalidad de la estructura del Estado, sin embargo, no es expansionista como la de los principales Estados europeos durante las guerras de religión de los siglos XVI y XVII; o también como el cristianismo medieval que, en cuanto religión que perseguía la conversión de todos los hombres, no reconocía límites territoriales a su autoridad y ansiaba extenderse al mundo entero. (Sobre las características del cristianismo medieval, vid., Rawls, John: *Political Liberalism*, 1996, p. xxv [p. 19].)

[39] Ibíd., pp. 66 y 88 (pp. 80 y 103).

[40] Ibíd., p. 71 (p. 85). Al respecto, las sociedades bien ordenadas con concepciones liberales de la justicia política también tienen una concepción del bien común en este sentido, "es decir, el bien común de alcanzar la justicia política para todos los ciudadanos y de preservar la cultura libre que esa justicia hace posible" (ibíd., p. 71n [p. 85n]). Esta idea ya estaba presente en *Theory*, lugar en el que Rawls afirma: "Se supone que el gobierno aspira al bien común, esto es, a mantener las condiciones y alcanzar los objetivos que son del mismo modo ventajosos para todos [...]. El bien común creo que consiste en unas condiciones generales que están en un sentido igualmente apropiado para beneficio de todos" (Rawls, John: *A Theory of Justice*, 1993, pp. 205 y 217 [pp. 268 y 282]).

[41] Ibíd., p. 72 (p. 86).

[42] Ibíd., p. 65 (p. 79).

www.cepchile.cl

disposición moral y política de los pueblos liberales hacia los pueblos no liberales y decentes. Lo cual significa fundamentalmente dos cosas: primero, significa abstenerse de imponer sanciones políticas, militares, económicas o diplomáticas a un pueblo no liberal para obligarlo a cambiar sus costumbres; y, segundo, significa reconocer a los pueblos no liberales como miembros iguales y de *bona fide* de la Sociedad de los Pueblos, con ciertos derechos y deberes, incluido el deber de civilidad, que exige justificar con razones sus acciones ante los otros pueblos, de una manera apropiada para la Sociedad de los Pueblos[43].

Así, y dado que los pueblos jerárquicos decentes cumplen ciertas condiciones razonables de justicia política a los ojos de los pueblos liberales, la tolerancia en la teoría ideal implica lo siguiente: un principio general que expresa una abstención deliberada en lo que respecta a ejercer el poder coercitivo de los pueblos liberales sobre los no liberales decentes, del que se deriva, por consiguiente, a) un principio de no intervención coercitiva en los procesos internos de esos pueblos decentes con la finalidad de que cambien sus estructuras sociales y políticas; y b) un deseo de inclusión de dichos pueblos en el marco de una razonablemente justa Sociedad de los Pueblos.

Como es fácil advertir, Rawls conecta la tolerancia, por un lado, con la ausencia de sanciones o castigos para los pueblos no liberales; es decir, con la no intervención a través de medios coercitivos. Algunos podrían estimar que la tolerancia no es necesaria, pensando que el único camino adecuado consiste sencillamente en imponer sanciones a tales pueblos, ejercer coacción sobre ellos, de modo que a corto o mediano plazo se transformen en liberales[44]. Pero, como nos dice Rawls, "si los pueblos liberales exigen que todas las sociedades sean liberales y se impongan sanciones políticas a las que no lo son, entonces a los pueblos no liberales decentes, si es que los hay, se les negará el respeto debido"[45]. De ahí que la tolerancia posibilite la inclusión de los pueblos no liberales decentes en el procedimiento mismo de extensión de la segunda posición original, lo cual implica respetar a tales pueblos, sus tradiciones religiosas y culturales, así como las instituciones políticas que se derivan de ellas. El hecho de que no reciban sanciones por no ser liberales es parte esencial del debido respeto hacia esos pueblos.

---

[43] Ibíd., p. 59 (p. 73).
[44] Ibíd., p. 60 (pp. 73-74).
[45] Ibíd., p. 61 (p. 74).

www.cepchile.cl

Así, una vez que quedan establecidas las condiciones para que un pueblo no liberal sea considerado decente, en las que se sustenta una política exterior tolerante, Rawls cree que podemos disponer de un razonable derecho de gentes que los pueblos no liberales decentes pueden aceptar en condiciones de igualdad. Esto es así porque precisamente tales condiciones de decencia se encuentran a medio camino entre los pueblos liberales y los pueblos no liberales proscritos; de otro modo, piensa Rawls, no sabríamos en base a qué principios podríamos establecer las sanciones o castigos adecuados para quienes se pongan fuera de la ley.

En definitiva, la tolerancia de los pueblos no liberales decentes posibilita el respeto, en condiciones de igualdad, que reclaman tales pueblos. Y esto a pesar de que su mundo social no sea del todo justo desde el punto de vista de los principios liberales. Por esta vía, Rawls cree que el hecho de que los pueblos decentes formen parte de una razonable Sociedad de los Pueblos permite que con el tiempo logren ser persuadidos de las ventajas de las instituciones liberales y se transformen por propia iniciativa. A través de una política exterior tolerante la "conversión liberal" se produce desde dentro de los pueblos no liberales. En efecto, como nos dice Rawls:

> Los pueblos liberales deben tratar de estimular a los pueblos decentes y no frustrar su vitalidad con la agresiva pretensión de que todas las sociedades sean liberales. Más aún, si una democracia constitucional es superior a otras formas de sociedad, como creo que lo es, un pueblo liberal debe confiar en sus propias convicciones y suponer que una sociedad decente, cuando recibe el respeto debido de los pueblos liberales, puede reconocer las ventajas de las instituciones liberales y tratar de convertirse en liberal por iniciativa propia[46].

[46] Ibíd., p. 62 (p. 75). En sentido estricto, Rawls no niega la pretensión de extender los principios políticos liberales a los pueblos no liberales decentes, más bien defiende un camino no coercitivo que espera una "conversión liberal" que, como tal, sea la expresión de un proceso interior, libre y voluntario, motivado por el testimonio de los pueblos liberales. Precisamente, con el recurso a la idea de tolerancia se niega una conversión que sea el resultado de la utilización de medios coercitivos que impongan los principios políticos liberales. Al respecto, compárese la asombrosa semejanza de este texto con la respuesta que Rawls ofrece en *Theory* al problema de la tolerancia hacia los intolerantes en la sociedad doméstica (véase Rawls, John: *A Theory of Justice*, 1993, pp. 192-193 [pp. 253-254]). A mi entender, en ambos casos se expresa la idea según la cual la estabilidad de las instituciones justas sirve para corregir las tendencias hacia la injusticia y

www.cepchile.cl

En este sentido, a mi juicio, las condiciones mínimas estipuladas por Rawls para la tolerancia de los pueblos no liberales y decentes responden también a una estrategia de inclusión que en el fondo expresa un proyecto a largo plazo por el que es previsible lograr una implantación del modo de organización liberal en aquellos pueblos que aún dependen de doctrinas comprehensivas religiosas o filosóficas para diseñar sus instituciones.

3. Los límites de la tolerancia y los derechos humanos

Al tratar sobre los límites de la tolerancia, de particular interés es la condición política y moral del respeto a los derechos humanos. Precisamente ahora hemos de considerar este importante aspecto, ya que forma parte esencial de los límites de la tolerancia en la política exterior de los pueblos bien ordenados. Así, para comenzar, entre los derechos humanos que Rawls menciona estarían los siguientes: los derechos "a la vida (a los medios de subsistencia y a la seguridad); a la libertad (libres de la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzado, y provistos de una medida suficiente de libertad de conciencia y de libertad de religión y pensamiento); a la propiedad (propiedad personal); y a la igualdad formal expresada por las reglas de justicia natural (esto es, los casos similares son tratados similarmente)"[47].

Aunque estos derechos pueden estar fundados en alguna concepción teológica, filosófica o moral que se deriva de una doctrina comprehensiva, religiosa o secular, lo cierto es que tales justificaciones doctrinarias no se aplican directamente al derecho de gentes. Como tal, lo que Rawls denomina derechos humanos "constituye una cierta porción de los derechos de los ciudadanos de una democracia constitucional o de los derechos de los miembros de una sociedad jerárquica decente"[48].

En consecuencia, estos derechos han de ser aceptados por los diferentes pueblos a partir de su cultura característica y sus tradicio-

preservar la justicia de toda la organización, de modo que al ser tolerados, los intolerantes están capacitados por su sentido de la justicia para valorar las ventajas de vivir al amparo de una constitución justa; del mismo modo que los pueblos decentes, que son razonables, pueden ver las ventajas de los principios e instituciones liberales al convivir con ellos al amparo de una razonablemente justa Sociedad de los Pueblos.

[47] Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, p. 65 (p. 79).

[48] Ibíd., p. 81 (p. 95).

www.cepchile.cl

nes, razón por la cual no han de ser considerados como una imposición de los pueblos liberales o como patrimonio exclusivo de la tradición occidental. No son, por tanto, una imposición etnocéntrica. Por el contrario, los derechos humanos son universales, en el sentido de que "son intrínsecos al Derecho de Gentes y tienen un efecto político (moral) sin importar si son o no sostenidos localmente. Esto es, su fuerza política (moral) se extiende a todas las sociedades y son vinculantes para todos los pueblos y sociedades, incluidos los estados proscritos"[49].

Los derechos humanos restringen las razones justificatorias válidas para la guerra y su conducción, así como también establecen los límites a la autonomía interna de los pueblos[50]. De ahí, por tanto, que el respeto de los derechos humanos desempeñe tres funciones relevantes: 1) su cumplimiento es condición necesaria (aunque no suficiente) para la decencia de las instituciones políticas y del orden legal de una sociedad; 2) su cumplimiento es suficiente para excluir la intervención justificada y enérgica en otros pueblos, por ejemplo, a través de sanciones diplomáticas y económicas, o en los casos graves por la fuerza militar; y 3) ellos fijan un límite al pluralismo entre los pueblos[51]. Podríamos decir que las funciones 1 y 2 expresan la condición y el sentido a favor de la tolerancia de los regímenes no liberales; en cambio, la función 3 pone límites a la tolerancia, en cuanto no todos los diferentes regímenes políticos son legítimos.

Así, una vez que los pueblos liberales y decentes sustentan conjuntamente los principios contenidos en el derecho de gentes, en virtud del cual han de regular de una forma razonablemente justa sus relaciones recíprocas, al mismo tiempo quedan establecidos para los pueblos bien ordenados los límites de la tolerancia. Como nos dice Rawls:

> Tal como hemos formulado el Derecho de Gentes para los pueblos liberales y decentes, estos pueblos sencillamente no toleran a los estados proscritos. Esta negativa a tolerar estos estados es una consecuencia del liberalismo y de la decencia. Si la concepción política del liberalismo político es válida y si

[49] Ibíd., pp. 80-81 (p. 95).

[50] Ibíd., p. 79 (p. 93). Ambos aspectos, nos dice Rawls, reflejan cambios básicos e históricamente profundos en la concepción de los poderes de la soberanía concebida desde la Segunda Guerra Mundial.

[51] Ibíd., p. 80 (p. 94).

www.cepchile.cl

> los pasos que hemos dado para desarrollar el Derecho de Gentes son también válidos, entonces los pueblos liberales y decentes tienen el derecho, de acuerdo con el Derecho de Gentes, a no tolerar a los estados proscritos[52].

Por consiguiente, los pueblos no liberales e indecentes, como podríamos llamar a los Estados proscritos, no han de ser admitidos como miembros de una Sociedad de los Pueblos, a la vez que se mantiene una predisposición amplia para intervenir en los casos más graves y extremos. Un Estado proscrito que viola los derechos humanos "ha de ser condenado y en casos graves puede ser objeto de enérgicas sanciones e incluso de intervención"[53]. De modo que los pueblos no liberales e indecentes quedan fuera de un razonable derecho de gentes y, por lo tanto, también fuera del alcance de la tolerancia.

Hasta aquí, al tratar sobre los límites de la tolerancia nos hemos movido dentro del ámbito de la teoría ideal del derecho de gentes; no obstante, como es fácil advertir, este aspecto tiene graves consecuencias en la teoría no ideal, sobre todo respecto a la cuestión del derecho a la guerra.

En términos generales, podríamos pensar que los pueblos no bien ordenados o proscritos son análogos a los intolerantes de la sociedad doméstica liberal, que niegan las condiciones equitativas acordadas en la posición original y en determinadas circunstancias representan una amenaza potencial para las libertades iguales de los demás. Esta analogía, en mi opinión, es bastante sugerente, ya que, al igual que en el caso doméstico, determina las razones, las circunstancias y los medios adecuados para tratar con aquellos pueblos que se ponen fuera de la ley y, por lo tanto, al margen de una razonable Sociedad de los Pueblos, cuyos miembros desean vivir en un mundo en el cual los demás aceptan y respetan el ideal del derecho de gentes.

Los pueblos bien ordenados, como hemos visto, son razonables; dicha razonabilidad les mueve a aceptar aquellos principios que especifican el derecho de gentes. Ellos no libran guerras entre sí, así como tampoco inician guerras para perseguir los intereses racionales del Estado, tales como el propio beneficio económico, el dominio de recursos naturales o el poder imperial. Una sociedad que persigue esos intereses no respeta el derecho de gentes y se convierte en un Estado proscri-

[52] Ibíd., p. 81 (p. 95).
[53] Ibíd., p. 81 (p. 95).

www.cepchile.cl

to[54]. En este sentido, el derecho de gentes admite el derecho a la guerra en aquellos casos en que ésta se encuentra justificada por cualquiera de los dos motivos siguientes: primero, cuando los Estados proscritos representan una amenaza para los pueblos liberales y decentes, la guerra está justificada en defensa propia, en cuyo caso los pueblos bien ordenados deben creer "sincera y razonablemente que su seguridad y estabilidad están en peligro debido a las políticas expansionistas de los estados proscritos"[55]; y segundo, cuando los Estados proscritos, aunque no sean agresivos ni alimenten planes expansionistas, sin embargo, en su interior violen gravemente los derechos humanos de sus propios miembros. En estos casos hay una causa *prima facie* para intervenir de un modo coercitivo, aunque siguiendo un procedimiento adecuado que ha de distinguir entre "civilizaciones avanzadas" *(advanced civilizations)* y "sociedades primitivas" *(primitive societies)*[56]. Entre ambas la diferencia estriba en que mientras las primeras buscan intercambios comerciales y otros arreglos cooperativos con las sociedades bien ordenadas, en cambio las segundas no reciben ninguna influencia efectiva de los pueblos liberales y decentes[57].

[54] Al respecto, creo que está suficientemente probada la posibilidad de que también existan los "estados liberales proscritos", o "estados canallas" *(rogue state)*, como los denomina Noam Chomsky *(Estados Canallas. El Imperio de la Fuerza en los Asuntos Mundiales*, 2001), como lo fueron los Estados Unidos en los años 70 a raíz de su política exterior y su ideología de la Seguridad Nacional (hoy nuevamente resucitada después del 11-S y la amenaza del terrorismo islámico internacional). Podemos considerar estos regímenes como internamente bien ordenados, pero que en su política exterior se guían según sus propios intereses racionales y no se consideran obligados a actuar de acuerdo con las normas internacionales. Como nos dice Rawls, tales fueron los casos de los regímenes que siguieron al derrocamiento de Allende en Chile, de Arbenz en Guatemala, de Mossadegh en Irán y, se podría añadir, de los sandinistas en Nicaragua (Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, p. 53 [p. 65]). Sin embargo, no deja de ser una sorpresa que para Rawls éstos y otros muchos ejemplos de la realidad política internacional sólo prueben que las sociedades liberales "pueden actuar incorrectamente" (ibíd., p. 91n [p. 109n]). Lo cierto es que uno hubiese esperado una atención mucho mayor y una crítica más profunda de la política intervencionista que ha caracterizado de forma permanente la política exterior de los Estados Unidos, la cual no deja de representar hasta nuestros días una seria amenaza para la soberanía y el desarrollo de muchos pueblos incluso democráticos.

[55] Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, pp. 90-91 (p. 108). Nos dice Rawls que esto incluye el derecho a ayudar a los aliados a defenderse.

[56] Ibíd., pp. 93n-94n (p. 111n).

[57] Hay que advertir que en el caso de las civilizaciones avanzadas Rawls defiende la hipótesis según la cual tales pueblos, por estar en contacto e influencia con la civilización y cultura liberal, pueden llegar a aceptar y a poner en práctica los principios políticos liberales, de modo que se produzca lo que he dado en llamar una "conversión liberal".

www.cepchile.cl

En todo caso, Rawls nos dice que un pueblo proscrito:

> (…) no puede protestar por la condena de la sociedad mundial si sus instituciones domésticas violan los derechos humanos o limitan los derechos de las minorías que viven en ellos. El derecho de un pueblo a la independencia y a la autodeterminación no puede servir de escudo frente a aquella condena, ni siquiera ante la intervención coercitiva por otros pueblos en los casos graves[58].

En este contexto, dado un razonablemente justo derecho de gentes, los pueblos bien ordenados tienen como objetivo principal a largo plazo conseguir que todos los pueblos respeten y cumplan tales derechos, de modo que se conviertan en miembros de *bona fide* de la Sociedad de los Pueblos. Tal objetivo supone establecer instituciones y prácticas comunes (v. gr. las Naciones Unidas) que sirvan como una especie de centro confederativo y foro público para expresar sus opiniones y políticas comunes, pudiendo realizar una crítica y denuncia permanente de las injusticias y crueldades llevadas a cabo por los Estados proscritos o fuera de la ley[59].

4. La tolerancia religiosa en Kazanistán

Como hemos indicado, una de las condiciones que deben mantener los pueblos jerárquicos decentes se refiere a la tolerancia religiosa. Rawls sostiene que aunque en este tipo de sociedades decentes la política interior puede estar orientada por una religión oficial como autoridad suprema y controlar la política gubernamental en ciertas materias, no obstante, cuando se trata de la política exterior, esa autoridad no se extiende a las relaciones políticas con otras sociedades[60].

Un pueblo no liberal propuesto por Rawls es el idealizado bajo el nombre de "Kazanistán", un pueblo jerárquico e islámico que no establece la separación entre la Religión y el Estado, pero que es tolerante

---

[58] Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, p. 38 (p. 51). La intervención coercitiva implica en primer lugar el recurso a sanciones (diplomáticas o económicas) en espera de que tales pueblos cambien su conducta criminal. Sólo en el caso en que a pesar de las sanciones se persista en la violación de los derechos humanos se podría proceder a una intervención militar.

[59] Ibíd., p. 93 (p. 110).

[60] Ibíd., p. 74 (pp. 87-88).

www.cepchile.cl

con las religiones no oficiales que subsisten en su interior. La doctrina de la tolerancia religiosa que Rawls atribuye a los dirigentes de Kazanistán corresponde a la del Islam en el Imperio Otomano de hace varios siglos, donde se toleraba a judíos y cristianos.

> Esta doctrina —en palabras de Rawls— afirma la honestidad de todas las religiones decentes y ofrece los elementos esenciales que exige una utopía realista. De acuerdo con esta doctrina: (a) todas las diferencias religiosas entre los pueblos son queridas por la divinidad, sin importar que los creyentes pertenezcan a la misma o a diferentes sociedades; (b) el castigo de las creencias erróneas corresponde sólo a Dios; (c) las comunidades de diferentes creencias deben respetarse entre sí; y (d) la fe en la religión natural es innata en todos los pueblos[61].

En este caso se entiende que la doctrina religiosa (el Islam) como religión oficial de un pueblo jerárquico decente no es del todo irrazonable, como tampoco es del todo razonable. Esto quiere decir que admite una medida suficiente de libertad de conciencia y de religión, aunque no sea tan amplia ni tan igual para todos sus miembros como en una sociedad liberal. También significa que ninguna religión es perseguida, como tampoco se les niega a los ciudadanos de otras confesiones las condiciones cívicas y sociales que les permitan que puedan realizar sus prácticas en paz y sin temor. Incluso, en virtud de la desigualdad, o quizás también por otras razones, en Kazanistán se permite el derecho de emigración. Como afirma Rawls:

> El Islam es la religión preferida y sólo los musulmanes pueden ocupar los altos cargos de autoridad política e influir en las principales decisiones políticas del gobierno, incluida la política exterior. Y sin embargo se toleran otras religiones, que se pueden practicar sin temor o sin pérdida de los derechos civiles, con excepción del derecho a los altos cargos políticos o judiciales (…). Se estimula a las otras religiones y asociaciones a que tengan una floreciente vida cultural propia y tomen parte en la vasta cultura cívica de la sociedad[62].

Pues bien, este tipo de tolerancia religiosa que caracteriza a la política interna de Kazanistán —y que Rawls parece aceptar de buen

[61] Ibíd., p. 76n (pp. 89n-90n).
[62] Ibíd., pp. 75-76 (p. 89).

www.cepchile.cl

grado dentro de las condiciones mínimas de decencia— resulta ser de particular interés en comparación con el tipo de tolerancia que es aceptado para la sociedad doméstica liberal. Por este motivo quisiera a continuación examinar brevemente la cuestión de la tolerancia religiosa con la finalidad de poner en cuestión la posibilidad de que un pueblo como Kazanistán pueda efectivamente arribar a los principios liberales que Rawls supone que en algún momento podrán alcanzar los pueblos jerárquicos decentes al ver sus incomparables ventajas. Como también cuestionar el hecho de que sus representantes puedan adherir al derecho de gentes, al menos según el modo que Rawls espera.

No deja de ser sorprendente que Rawls acepte (en términos de decencia) la tolerancia religiosa en Kazanistán, no sólo por la generalidad de su descripción, sino sobre todo porque el objeto de la tolerancia aquí ya no son, como en el caso de la sociedad liberal, los individuos con sus distintas doctrinas comprehensivas razonables. En Kazanistán, por el contrario, el objeto de la tolerancia religiosa se encuentra representado por los diferentes grupos o comunidades religiosas existentes dentro de una sociedad en la que hay una religión dominante que tolera a las restantes. En este sentido, llama la atención que Rawls no nos ofrezca explicación alguna, ni siquiera marginal, sobre este evidente cambio en el planteamiento de la tolerancia, sólo nos dice: "Muchos caminos pueden conducir a la tolerancia"[63]. Y luego nos remite a la obra de Walzer sobre el tema[64].

¿Por qué creo que Rawls debería darnos una explicación? Fundamentalmente porque el tipo de tolerancia religiosa que él acepta como parte de los principios internos de Kazanistán —y que coincide históricamente con la tolerancia religiosa del Imperio Otomano, comúnmente conocida como el "sistema del mijo"[65]—, en la práctica no condujo al reconocimiento de los derechos individuales que son característicos de los principios políticos liberales. En este sentido, no basta con decir que la tolerancia se dice de muchas maneras, así como tampoco es suficiente la pura contemplación de las ventajas incomparables de vivir conforme a los principios políticos liberales para que un pueblo como Kazanistán pueda llegar a ser liberal. Una esperanza semejante debe

[63] Ibíd., p. 76n (p. 89n).

[64] Véase Walzer, Michael: *On Toleration*, 1997.

[65] Véase Braude, Benjamin y Lewis, Bernard, comps.: *Christians and Jews in the Ottoman Empire. The Functioning of a Plural Society*, Vol. I: *The Central Lands*, 1982.

www.cepchile.cl

estar sustentada, al menos, en la suposición de que las condiciones de decencia reflejan la posibilidad cierta de que tal esperanza se vea cumplida. Si la tolerancia religiosa, como parte de una utopía realista, ha de ser una de las condiciones de decencia, esto bien puede justificar la tolerancia hacia tales pueblos, pero si además Rawls pretende justificar un proceso paulatino de *liberalización* o "conversión liberal" de esos mismos pueblos, esto parece poco plausible.

Si atendemos a la teoría de la justicia para la sociedad liberal, podemos observar que Rawls no considera explícitamente a las minorías culturales, como tampoco la cuestión de los derechos de grupo —étnicos o nacionales—; bien sabido es que su planteamiento es marcadamente individualista. En este sentido, la prioridad de la igualdad de la libertad representa una de las bases de la moralidad política para restringir la libertad de los grupos con pretensiones antiliberales. Para Rawls, el ordenamiento jurídico protege el derecho de todo individuo a realizar libremente y sin ninguna intervención coercitiva la propia libertad de elección de su plan racional de vida. Como él mismo nos advierte, los individuos "no se ven a sí mismos como inevitablemente atados a seguir una particular concepción del bien y de los fines últimos a los que en un momento dado adhieren", por eso son "capaces de revisar y de cambiar esta concepción". Pueden "distanciarse" de sus fines actuales para "examinar y evaluar" el valor de los mismos[66]. Al respecto, si consideramos a las comunidades religiosas dentro de la sociedad liberal, es fácil ver que todos los individuos tienen la libertad no sólo de profesar y actuar según su propia fe, sino también de buscar nuevos adeptos (proselitismo), cuestionar la doctrina de su propia iglesia (herejía), renunciar completamente a su fe (apostasía) y convertirse a otra religión diferente o simplemente no profesar ninguna (ateísmo).

Lo dicho hasta aquí es el reflejo de la tolerancia liberal en virtud del punto de vista individualista para el caso doméstico. En este contexto, se puede comparar el modelo de tolerancia liberal basado en la libertad individual —que sería el desarrollado por Rawls— con el modelo basado en los derechos de grupo, según se encuentra expresado en el "sistema del mijo" practicado en el Imperio Otomano[67]. Este

[66] Rawls, John: *Collected Papers*, 2001, p. 544.

[67] Un intento semejante ha sido ampliamente desarrollado por Kymlicka, Will: *Ciudadanía Multicultural*, 1996, y "Two Models of Pluralism and Tolerance", 1998.

www.cepchile.cl

ejercicio es interesante en la medida en que Rawls remite de manera insistente a lo que debemos aprender de las lecciones de la tolerancia religiosa que se derivan de la Reforma en los siglos XVI y XVII, la cual culmina en el reconocimiento de la libertad individual. La pregunta *ad hoc* en este caso consiste en saber por qué Rawls no tiene en cuenta para el caso de la sociedad liberal otros modelos de tolerancia basados en los derechos de grupo. Y, una vez aclarado esto, en cambio, por qué en *The Law of Peoples* Rawls sí tiene presente el "sistema del mijo" como una condición aceptable para tolerar a los pueblos jerárquicos decentes.

Al respecto, parte de la respuesta de Rawls a la primera cuestión, según creo, se relaciona con las condiciones del procedimiento constructivista que define los términos equitativos que posibilitan el acuerdo en torno a los principios de la justicia que se deciden en la posición original, algo que dista mucho de las condiciones de desigualdad y dominación en que se plantea el "sistema del mijo" del Imperio Otomano. En efecto, en las actuales condiciones de los regímenes democráticos modernos es evidente que un modelo de tolerancia como el "sistema del mijo" es diametralmente contrario a la concepción que los ciudadanos de estas sociedades democráticas tienen sobre su propia personalidad moral, así como a la concepción de la sociedad como un sistema equitativo de cooperación entre personas libres e iguales; por lo que, en consecuencia, nadie estaría dispuesto a ver limitada su libertad por no coincidir en determinado momento con algunas o todas las creencias religiosas que antes profesaba con devoción, o ver limitados sus derechos civiles y políticos por pertenecer a una religión minoritaria. En este sentido el "sistema del mijo" no fue en términos estrictos un intento de los otomanos por construir un consenso acerca de las condiciones de posibilidad equitativas de una sociedad pluralista en la cual conviven creencias religiosas y visiones del mundo radicalmente diferentes; sólo expresó el deseo de una religión dominante de convivir con otras comunidades minoritarias sometidas sin poner en peligro la estabilidad de su propio imperio[68]. En la experiencia otomana, los musulmanes eran el poder dominante, y desde ese lugar de dominación concedían a las comunidades débiles (tales como los griegos ortodoxos, los armenios ortodoxos y los judíos) amplios derechos de autogobierno en cuestiones religiosas, o incluso judiciales, pero no

[68] Kymlicka, Will: "Two Models of Pluralism and Tolerance", 1998, p. 84.

www.cepchile.cl

reconocían ningún derecho semejante a poder participar e intervenir de forma activa en las cuestiones más amplias del gobierno central. Como afirma Kymlicka: "aunque eran libres de regular sus asuntos internos, sus relaciones con los gobernantes musulmanes estaban estrechamente reguladas"[69].

Dadas estas limitaciones, Rawls no considera tal orden impuesto como un caso de tolerancia religiosa que pueda prestar alguna ayuda (o lección) a las actuales condiciones de las sociedades modernas, pero no sólo porque no admite la libertad individual, sino sobre todo, como advierte Halbertal, porque ofrece "un marco de extrema asimetría de poder"[70]. A mi entender, el "sistema del mijo" puede reflejar un modelo de tolerancia aceptable en determinadas condiciones históricas, como de hecho ha funcionado en la práctica, pero que no responde a las exigencias de las condiciones equitativas que Rawls pretende ofrecer en el marco de un régimen democrático moderno. En este sentido, se pueden considerar como intolerables las exigencias de aquellas comunidades que no quieren que el Estado proteja los derechos individuales con el fin de que cada ciudadano pueda expresarse libremente, cuestionarse y revisar sus propias creencias religiosas. La lección del "sistema del mijo" es obvia: la tolerancia de un grupo dominante sobre otras comunidades subyugadas que violan los derechos individuales no puede ser la base de la legitimidad política en una democracia liberal, ya que no define un pacto de reconciliación entre las diversas religiones, convicciones morales y formas de culturas a las que los ciudadanos de una sociedad pluralista y democrática pertenecen[71].

En contrapartida, la exigencia de igual libertad en un régimen constitucional establece condiciones de justicia más razonables para personas racionales que se consideran libres e iguales y con capacidad para ejercitar sus dos facultades morales (un sentido de la justicia y una concepción del bien). En este sentido, el Rawls de *Theory* nos dice en un pasaje importante que las asociaciones religiosas tienen plena libertad para determinar sus propios principios internos de organización, siempre y cuando no violen la libertad individual que posee todo individuo, según los principios liberales, para decidir si continúa o no con su filiación[72]. Es decir, una condición de la justicia es que al interior de las

[69] Ibíd., p. 83.
[70] Halbertal, M.: "Autonomy, Toleration, and Group Rigths", 1998, p. 107.
[71] Rawls, John: *A Theory of Justice*, 1993, p. 194 (p. 255).
[72] Ibíd., p. 186 (p. 245).

www.cepchile.cl

asociaciones se respete la libertad de cada individuo para revisar su propia concepción del bien en la que se sustenta su plan racional de vida. Rawls supone ampliamente que todos los individuos reconocen esta exigencia en la posición original, lo cual quiere decir que los grupos se adaptan a las exigencias de la justicia. El hecho de que se adapten supone, a su vez, que el sentido de la justicia de los individuos es permanente y efectivo, tal como aparece en la concepción de una sociedad bien ordenada. Por tanto, ¿es justo que al interior de las asociaciones se permita la violación de la libertad individual? En los términos de la justicia como equidad la respuesta de Rawls es negativa. Esto es así porque en un régimen liberal no se trata de tolerar a los grupos que reclaman su derecho a limitar la libertad individual de sus propios miembros; más bien la cuestión estriba en saber si eso es o no justo en los términos de los principios acordados previamente según las condiciones estipuladas en la posición original. Esto nos viene a decir, en el fondo, que en el ámbito de las comunidades religiosas es intolerable la violación de la libertad individual, ya que eso transgrede las exigencias de la justicia. En consecuencia, el "sistema del mijo" es claramente incompatible con la teoría de la justicia rawlsiana porque restringe las libertades básicas adscritas a cada persona moral[73].

Ahora bien, una vez aclarada la posición rawlsiana para el caso de la sociedad liberal a partir de un único modelo de tolerancia religiosa derivado de las lecciones de la Reforma, la cuestión siguiente consiste en desvelar las consecuencias que se derivan del hecho que Rawls admita la política de tolerancia religiosa del Imperio Otomano para los pueblos jerárquicos decentes que, como hemos visto, es diametralmente opuesta a las exigencias liberales. Como he anticipado, creo que esto hace imposible que tales pueblos puedan arribar a los principios liberales basados en los derechos individuales. Aún más, también suscita serias dudas sobre la posibilidad de que sus representantes en la segunda posición original adhieran al contenido del derecho de gentes, al menos según las razones que Rawls espera.

[73] En este sentido, un modelo de tolerancia como el "sistema del mijo" puede ser visto, como sugiere Will Kymlicka ("Two Models of Pluralism and Tolerance", 1998, p. 89), como una suerte de *hypercommunitarianism*, en cuanto asume que la filiación religiosa es tan profundamente constitutiva de la identidad de las personas que ha de estar protegida para que pueda desarrollarse con eficacia, lo cual se expresa mediante la prohibición del proselitismo y la apostasía. Con todo, no hay mayor interés en que la gente tenga la capacidad moral para revisar, examinar e incluso cambiar sus propias convicciones.

www.cepchile.cl

La cuestión de fondo consiste en que Rawls plantea la libertad de conciencia en los pueblos jerárquicos decentes desde el punto de vista de las relaciones intergrupales, pero descuidando, a mi juicio, la suerte que corren los individuos al interior de la comunidad religiosa a la cual pertenecen. En efecto, nos dice Rawls:

> (…) esta libertad de conciencia puede no ser tan extensiva ni tal igual para todos los miembros de la sociedad: por ejemplo, una religión puede predominar legalmente en la administración del estado, mientras que a otras religiones, aunque toleradas, puede negárseles el derecho a ocupar ciertas posiciones. Me refiero a este tipo de situación como permitiendo "la libertad de conciencia, aunque no una libertad igual"[74].

Y más adelante, Rawls vuelve a insistir en esta idea, al sostener que

> (…) las doctrinas (comprehensivas) religiosas o filosóficas de una sociedad jerárquica decente no deben ser del todo irrazonables. Esto quiere decir, entre otras cosas, que estas doctrinas deben admitir una medida suficiente de libertad de conciencia, de religión y de pensamiento, incluso si estas libertades no son tan amplias ni tan iguales para todos los miembros de la sociedad decente como lo son en las sociedades liberales[75].

Lo importante para Rawls, por tanto, consiste en que "ninguna religión sea perseguida o que le sean negadas las condiciones cívicas y sociales que permitan su práctica en paz y sin temor"[76]. En estos términos, sin embargo, el dato histórico fundamental consiste en que si bien el "sistema del mijo" permitió la coexistencia pacífica de religiones radicalmente diferentes (la tolerancia intergrupal), esto sólo fue posible a costa de aceptar el derecho de las comunidades religiosas minoritarias para limitar los derechos de sus propios miembros, por ejemplo, castigando severamente la herejía y la apostasía que impiden, como es obvio, el ejercicio de la libertad de conciencia (la tolerancia intragrupal)[77].

---

[74] Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, p. 65n (p. 79n).

[75] Ibíd., p. 74 (p. 88).

[76] Ibíd.

[77] Esto significa, por supuesto, que dichas comunidades privaron a los individuos de su propio poder moral. Como sostiene Will Kymlicka ("Two Models of Pluralism and Tolerance", 1998, pp. 87-90), el "sistema del mijo" restringe la autonomía individual; esto es, limita la libertad y la capacidad de los individuos para juzgar el valor de las prácticas heredadas y, en consecuencia, de formar y revisar sus propias concepciones de lo bueno.

www.cepchile.cl

En definitiva, y dadas las condiciones internas del "sistema del mijo" practicado en el Imperio Otomano, la esperanza (o utopía realista) abrigada por Rawls, esto es, la de una "conversión liberal" de los pueblos jerárquicos decentes, parece poco probable. Y lo es, a mi entender, porque internamente no cuentan con los recursos políticos que les permitan reconocer las ventajas de la libertad e igualdad democráticas. Este hecho, por otra parte, también pone en cuestión que los pueblos jerárquicos decentes puedan aceptar el contenido de un razonable derecho de gentes según las razones estipuladas por Rawls. No obstante, esta conclusión no niega que tales pueblos puedan adherir al derecho de gentes, más bien indica que esa esperanza sólo podría estar fundada en otro tipo de razones, por ejemplo, en un mero *modus vivendi*, algo bastante menor que las expectativas de Rawls.

5. Sobre el uso analógico de la tolerancia

Para terminar quisiera examinar la cuestión siguiente: ¿opera la tolerancia —tal como sostiene Rawls— en forma análoga en el derecho de gentes y en la sociedad doméstica liberal? Aquí argumentaré que hay una diferencia crucial en la forma en que opera en ambos casos, la que dice relación con las condiciones normativas diseñadas por Rawls en la construcción, por un lado, de una concepción política de la justicia y, por otro lado, del derecho de gentes. A mi juicio, esta diferencia se convierte en una de las causas principales del problema aún insuperable de las posibilidades de acuerdo entre pueblos liberales y no liberales en base a una concepción de la justicia liberal adelgazada.

Al respecto, es conveniente recordar que, como he afirmado al inicio de este estudio, en el caso doméstico la tolerancia actúa como un "método de evitación" que opera en dos niveles: en primer lugar, con el fin de hacer posible una concepción pública de la justicia a través de un procedimiento constructivo que se lleva a cabo en la posición original y que impone a las partes un velo de ignorancia que "evita" las doctrinas comprehensivas religiosas, filosóficas y morales que sostienen los ciudadanos; y, en segundo lugar, como una virtud política que los ciudadanos democráticos ponen en juego al momento de hacer uso de la razón pública en una sociedad bien ordenada que se rige mediante la concepción política de la justicia obtenida en el momento anterior. Así, los ciudadanos "evitan" la verdad global de su

www.cepchile.cl

propia doctrina comprehensiva, religiosa o secular. Ahora, sin embargo, en la teoría ideal del derecho de gentes, Rawls nos dice que el principio liberal de la tolerancia se dirige desde las sociedades liberales hacia las sociedades no liberales por la mediación de unas condiciones de decencia que han de satisfacer tales pueblos no liberales.

A simple vista, este supuesto uso analógico de la tolerancia no funciona correctamente. En efecto, la tolerancia en el derecho de gentes no concuerda con las condiciones normativas del caso doméstico que ponen en situación de igualdad e imparcialidad a todas las partes. En cambio, en el contexto internacional la tolerancia responde a una disposición unilateral que expresa una especie de indulgencia de algunas de las partes hacia otras. De hecho, como hemos visto, las sociedades liberales en la segunda posición original, debido a que comparten en distintos niveles alguna forma de concepción política de la justicia, son las que ofrecen un idóneo derecho de gentes a las demás sociedades no liberales. Sin embargo, a mi entender, la tolerancia puede ser recíproca en el caso doméstico porque previamente (en la posición original) la misma tolerancia ha invalidado las expectativas público-políticas de las doctrinas comprehensivas sostenidas por los ciudadanos, con lo que resulta menos traumático adherir a la concepción política de la justicia que precisamente posibilita la tolerancia en el ejercicio de la razón pública. Pero esto no sucede en el derecho de gentes, donde es evidente que Rawls toma como punto de partida lo que a su juicio representa la mejor forma de organización política existente, esto es, la liberal.

En este sentido, podríamos decir que el desarrollo de la tolerancia en *The Law of Peoples* está lejos de la gran tesis contenida en *Political Liberalism*, según la cual la tarea de la filosofía política consiste en aplicar el principio de tolerancia a la filosofía misma. Al menos, éste fue el anuncio original y prodigioso del principio de tolerancia —implícito en *Theory* y explícito en los escritos rawlsianos posteriores a partir de 1982—, el cual daba una respuesta plena a la vocación del liberalismo político para completar el proyecto de tolerancia religiosa iniciado en los siglos XVI y XVII, y superar así el simple *modus vivendi* a través de la posibilidad de un consenso superpuesto (*overlapping*). Desde esta perspectiva, uno esperaría la misma aplicación del principio de tolerancia en la construcción de un derecho de gentes por el que se integre a la totalidad de los pueblos (liberales y no liberales), pero sin condiciones previas.

www.cepchile.cl

En sentido estricto, sin embargo, podríamos decir que en la teoría rawlsiana efectivamente se aplica el principio de tolerancia cuando se extiende el derecho de gentes, y que su aplicación hace que se relajen las exigencias de justicia liberales. En efecto, al igual que en el caso doméstico, son evitadas las diferencias que existen entre las doctrinas comprehensivas que subyacen en cada pueblo, pero a diferencia de lo que ocurre en el ámbito doméstico, también son evitadas las diferencias clave en las concepciones políticas de la justicia. Como nos dice McCarthy, Rawls trata de atenuar la tensión entre pueblos liberales y decentes a través de un doble recurso: a) construyendo dentro de su concepción de las sociedades jerárquicas bien ordenadas elementos que cree que los liberales considerarían como los requisitos mínimos de la decencia política que ha de ser tolerada; y b) dejando caer de su propia concepción del derecho de gentes para sociedades liberales (el primer paso de su teoría ideal) elementos que cree que algunas sociedades jerárquicas considerarían objetables[78]. No obstante, este mecanismo de evitación es sólo parcial si lo comparamos con el caso doméstico y trae como consecuencia más bien un mínimo decente cuya acomodación llevada a cabo en el derecho de gentes se encuentra con las siguientes objeciones obvias: a) que los liberales no acepten (como de hecho no aceptan) ese punto de vista intermedio entre lo razonable (libertades iguales para todos) y lo irrazonable (negación de la libertad igual para todos); y b) que las sociedades decentes (no liberales) no acepten (como de hecho no aceptan) algunas de las justificaciones políticas fundamentales sobre las cuales descansan las sociedades liberales, como por ejemplo las características igualitarias de la justicia.

A mi juicio, en este aspecto Rawls no es plenamente consecuente en la aplicación del principio de tolerancia a su proyecto para alcanzar un razonable derecho de gentes. Aún más, muestra un evidente retroceso hacia un concepto pre-moderno de tolerancia según el cual el liberalismo se impone como el mejor modelo de organización política (ideal) a las demás sociedades existentes. De ahí que persista una serie de preguntas: ¿por qué Rawls no aplica el principio de tolerancia como punto de partida en la construcción del derecho de gentes con el fin de alcanzar unas condiciones normativas de igualdad entre los pueblos? ¿Por qué algunos pueblos (los no liberales decentes) deben ser tolera-

[78] McCarthy, Thomas: "Unidad en la Diferencia: Reflexiones sobre el Derecho Cosmopolita", 1997, p. 47.

www.cepchile.cl

dos en condiciones ideales? Si Rawls desea construir un razonable derecho de los pueblos, ¿por qué no evita las exigencias liberales? ¿Por qué extiende a través del recurso a la tolerancia las exigencias mínimas de un pueblo liberal? ¿Por qué no parte del hecho de que todos los pueblos formen parte de la segunda posición original tras un velo de ignorancia (esto es, aplicando el principio de la tolerancia como método de evitación a las distintas formas de ordenar la sociedad) en pro de un derecho razonable de los pueblos?

Lo cierto es que la distinción rawlsiana entre la concepción política de la justicia, por un lado, y las doctrinas comprehensivas, por el otro, que resulta ser tan persuasiva en *Political Liberalism,* no es coherente con su distinción entre pueblos liberales y pueblos no liberales decentes, pues la justificación completa de la segunda posición original abandona la vía imparcial para llegar a un entendimiento a partir de la aplicación del principio de tolerancia como "método de evitación".

A este tenor, podríamos decir que la tolerancia en *The Law of Peoples* no es una precondición para que opere la evitación que se describe en *Political Liberalism.* O, por lo menos, que esa evitación no es tan profunda como en el caso doméstico. En efecto, la necesidad de la tolerancia hacia los pueblos decentes no expresa de forma tan estricta esa elusión de las diferentes doctrinas comprehensivas en pro de una concepción política de la justicia para la sociedad doméstica liberal, sino más bien se trata de una evitación bastante menos extensa que propone una versión mínima o adelgazada del propio punto de vista liberal que, en cierto modo, trata a los pueblos decentes *como si* fueran intolerantes dentro de la sociedad doméstica. Creo que apoya esta idea el hecho de que en ninguna parte Rawls relaciona la idea de la tolerancia con la cuestión de la estabilidad del derecho de gentes; esto es, con la posibilidad de un consenso superpuesto (*overlapping*) entre los pueblos, lo cual supondría completar y extender el proyecto de tolerancia a nivel de la Sociedad de los Pueblos, superando con ello el simple *modus vivendi*.

Desde esta perspectiva, Rawls pasa de la tolerancia del "nosotros" que caracteriza a *Political Liberalism,* a la tolerancia del "nosotros" hacia "ellos" en *The Law of Peoples.* La primera es una tolerancia *mutua* que posibilita el logro de una concepción política de la justicia al interior de la sociedad doméstica; en cambio, la segunda es una tolerancia *unilateral,* en la medida en que somos "nosotros", liberales, que por

www.cepchile.cl

mediación de unas condiciones mínimas de decencia consideramos razonable aceptar a determinados pueblos, pues una vez satisfechas esas condiciones, ellos pueden aceptar el mismo derecho de los pueblos liberales.

Por otra parte, que los regímenes tiránicos y dictatoriales no deben ser tolerados es algo que parece indiscutible para la gran mayoría de los liberales; sin embargo, resulta menos indiscutible la tesis rawlsiana según la cual la tolerancia deba extenderse hacia los pueblos no liberales y decentes[79]. Claramente se observa que los pueblos liberales toleran y aceptan a los pueblos decentes como miembros de *bona fide* de la Sociedad de los Pueblos. Esto es así porque la decencia de tales pueblos les movería a aceptar los mismos principios del derecho de gentes al cual han arribado los pueblos liberales. Sin embargo, cabe hacerse la pregunta: ¿cómo pueden los pueblos no liberales decentes aceptar tal contenido si no comparten la misma política interna que las sociedades liberales? Como sostiene Rasmussen[80], sería muy difícil dar una justificación política de la tolerancia porque no hay establecida una reciprocidad política y, por lo tanto, no hay una noción igualitaria de los derechos individuales.

Ciertamente que Rawls tiene en cuenta esta objeción[81], sin embargo, creo que no puede superar el hecho de que la tolerancia entre los pueblos liberales descansa sobre la base de una misma cultura política, o por lo menos semejante, y que esa cercanía dista mucho de los pueblos no liberales y del proyecto de un derecho de gentes entendido como utopía realista que desde Rousseau y Kant se identifica con una conexión fundamental entre política y moralidad. En este sentido, ¿por qué son los derechos políticos una condición de legitimidad que compromete sólo a los pueblos liberales? ¿Acaso la tolerancia liberal no puede ser crítica con la intolerancia de un gobierno sobre sus propios miembros, o con lo que permite al interior de los grupos religiosos o culturales que subsisten en su interior?

Por último, si tenemos en cuenta el desarrollo de la tolerancia en *Theory* y *Political Liberalism*, es sorprendente que Rawls nos diga

---

[79] Ésta es la tesis que discute Tan, Kok-Chor en su interesante trabajo "Liberal Toleration in Rawls's Law of Peoples", 1998.

[80] Rasmussen, David: "Beyond Liberalism: Toleration and the Global Society", 2001.

[81] Véase Rawls, John: *The Law of Peoples*, 1999, p. 84 (p. 99).

www.cepchile.cl

ahora que la tolerancia se dice de muchas maneras, pues, si esto es así, ¿por qué, entonces, la tolerancia en la sociedad doméstica liberal se desenvuelve sólo sobre la base de una visión normativa individualista (abiertamente liberal)? ¿Acaso los grupos o las comunidades religiosas, étnicas o culturales que no son liberales —y que, no obstante, viven en sociedades liberales— no tienen derecho a exigir sus reivindicaciones en virtud a una forma distinta de tolerancia a la versión puramente individualista? Lo que pretendo decir con esto es que, a mi entender, la concepción de la tolerancia rawlsiana propone una división demasiado artificial por la que se torna intolerante con los grupos minoritarios dentro de la misma sociedad liberal. Esto produce una contradicción insuperable por la que pretende hacer coincidir artificialmente dos modelos de tolerancia, los cuales se expresan del modo siguiente: para el caso doméstico, una tolerancia que reposa en una visión imparcial e individualista; en cambio, para el caso de la Sociedad de los Pueblos, otra tolerancia en base a una visión que podemos denominar como parcial y comunitaria[82].

www.cepchile.cl

REFERENCIAS

Beitz, Charles R.: "Rawls's Law of Peoples". En *Ethics*, Vol. 110, Nº 4 (2000), 669-696.

Braude, Benjamin y Lewis, Bernard (comps.): *Christians and Jews in the Ottoman Empire. The Functioning of a Plural Society*, Vol. I: The *Central Lands.* Nueva York: Holmes y Meier, 1982.

Buchanan, Allen: "Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World". En *Ethics*, Vol. 110, Nº 4 (2000), 697-721.

Chomsky, Noam: *Estados Canallas. El Imperio de la Fuerza en los Asuntos Mundiales.* Barcelona: Paidós, 2001.

Correa Casanova, Mauricio: "La Tolerancia Liberal. John Rawls en Diálogo con sus Críticos". Tesis doctoral, Valencia: Universitat de València, 2005.

————: "Dos Versiones Rivales sobre la Tolerancia. La Crítica de Michael Sandel a John Rawls". En *Veritas*, Vol. I, Nº 14 (2006), 97-119.

————: "La Tolerancia Política en el Uso de la Razón Pública". En A. Squella (ed.), *Filosofía y Política en John Rawls.* Valparaíso: EDEVAL, 2007.

Espósito, Carlos y Peñas, Francisco: "La Justicia como Equidad y el Derecho de los Pueblos". En *Revista de Estudios Políticos*, Nº 87 (1995), 221-237.

Follesdal, Andreas: "The Standing of Illiberal States: Stability and Toleration in John Rawls' 'Law of Peoples'". En *Acta Analytica*, Vol. 12, Nº 18 (1997), 149-160.

[82] Véase Follesdal, Andreas: "The Standing of Illiberal States: Stability and Toleration in John Rawls' 'Law of Peoples'", 1997.

Godoy, Óscar: "Últimas Publicaciones de John Rawls". En *Estudios Públicos,* 79 (2000), 451-469.

————: "Democracia y Razón Pública. En Torno a John Rawls". En *Estudios Públicos* 81 (2001).

Halbertal, M.: "Autonomy, Toleration, and Group Rights: A Response to Will Kymlicka". En D. Heyd (ed.), *Toleration: An Elusive Virtue*. Princeton-NJ: Princeton University Press, 1998.

Kuper, Andrew: "Rawlsian Global Justice: Beyond *The Law of Peoples* to a Cosmopolitan Law of Persons". En *Political Theory,* Vol. 28, Nº 5 (2000), 640-674.

Kymlicka, Will: *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.

————: "Two Models of Pluralism and Tolerance". En D. Heyd (ed.), *Toleration. An Elusive Virtue.* Princeton-NJ: Princeton University Press, 1998.

————: *La Política Vernácula. Nacionalismo, Multiculturalismo y Ciudadanía*. Barcelona: Paidós, 2003.

Martínez Navarro, Emilio: *Ética para el Desarrollo de los Pueblos.* Madrid: Trotta, 2000.

McCarthy, Thomas: "Unidad en la Diferencia: Reflexiones sobre el Derecho Cosmopolita". En *Isegoría,* Nº 16 (1997), 37-60.

Peña González, Carlos: "La Tesis del 'Consenso Superpuesto' y el Debate Liberal-Comunitario". En *Estudios Públicos* 82 (2001).

Pogge, Thomas: "An Egalitarian Law of Peoples". En *Philosophy and Public Affairs,* Vol. 23, Nº 3 (1994), 195-224.

————: "Rawls on International Justice". En *The Philosophycal Quaterly,* Vol. 51, Nº 203 (2001), 246-253.

Rasmussen, David: "Beyond Liberalism: Toleration and the Global Society. Reflections on *The Law of Peoples*". En W. Rehg y J. Bohman, eds., *Pluralism and the Pragmatic Turn.* MIT Press, 2001.

Rawls, John: *A Theory of Justice* [1971]. Oxford: Oxford University Press, 1999, edición revisada. [Trad. cast. *Teoría de la Justicia.* Madrid: FCE, 1993.]

————: "The Basic Liberties and Their Priority". En S. McCurrin (ed.), *The Tanner Lectures On Human Values*. Salt Lake City: University of Utah Press, 1982.

————: *Political Liberalism* [1993]. New York: Columbia University Press, 1996, 2ª ed. [Trad. cast. *El Liberalismo Político.* Barcelona: Crítica, 1996.]

————: *The Law of Peoples and The Idea of Public Reason Revisited* [1999]. Cambridge, Mass., y Londres: Harvard University Press, 1999. [Trad. cast., *El Derecho de Gentes y Una Revisión de la Idea de Razón Pública.* Barcelona: Paidós, 2001.]

————: *Justice as Fairness. A Restatement.* Cambridge, Mass., y Londres: Harvard University Press, 2001. [Trad. cast. *La Justicia como Equidad: Una Reformulación.* Barcelona: Paidós, 2002.]

————: *Collected Papers.* Cambridge, Mass., y Londres: Harvard University Press, 2001.

Raz, Joseph: "Facing Diversity, the Case for Epistemic Abstinence". En *Philosophy and Public Affairs* 19 (1990).

Rubio Carracedo, José: "¿Derechos Humanos o Derechos Liberales?". En *Doxa,* Nº 21-II (1998), 421-436.

————: "Justicia Internacional y Derechos Humanos". En J. Rubio Carracedo, J. Mª Rosales y M. Toscano: *Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos Humanos.* Madrid, Trotta, 2000.

www.cepchile.cl

Sartori, Giovanni: *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros.* Madrid: Taurus, 2001.

————: *Extranjeros e Islámicos*. Madrid: Taurus, 2002.

Schute, S. y Hurley, S.: *On Human Rights.* New York: Basic Books, 1993. [Trad. cast., *De los Derechos Humanos*. Madrid: Trotta, 1999.]

Tan, Kok-Chor: "Liberal Toleration in Rawls's Law of Peoples". En *Ethics*, Vol. 108, Nº 2 (1998), 276-295.

Taylor, Charles: *El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento.* México: FCE, 1993.

Tesón, Francisco: "The Rawlsian Theory of International Justice". En *Ethics and International Affairs*, Vol. 9 (1995), 79-99.

Walzer, Michael: *On Toleration.* New Haven and London: Yale University Press, 1997. □

www.cepchile.cl

EL ROL DE LA ARGUMENTACIÓN EN LA ALFABETIZACIÓN CIENTÍFICA

Antonia Larrain S.

www.cepchile.cl

Chile tiene amplios desafíos en términos de rendimiento y aprendizaje escolar. Particularmente el nivel de alfabetización científica de los jóvenes chilenos no es comparable con el nivel alcanzado por jóvenes provenientes de países desarrollados. Esto es preocupante toda vez que esta competencia es sindicada por organismos internacionales como clave para el desarrollo económico y humano del país. El presente artículo discute la promoción de la alfabetización científica en el sistema educativo subrayando el rol que tiene el discurso en el aula, y particularmente el discurso argumentativo, en esta tarea.

Palabras clave: argumentación; alfabetización científica; pensamiento; discurso; enseñanza; educación.

ANTONIA LARRAÍN SUTIL. Psicóloga Educacional, Ph. D. en Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Académica de la Facultad de Psicología de la Universidad Alberto Hurtado. alarrain@uahurtado.cl.

1. Introducción

Chile tiene amplios desafíos en términos de rendimiento y aprendizaje escolar. Las mediciones nacionales e internacionales de calidad de la educación en las que Chile ha participado (Simce; Timss 1999, 2003; Pisa 2000, 2006; Oecd, 2000) dan pruebas fehacientes de aquello. Más aún, competencias como la alfabetización científica, sindicada por organismos internacionales (Unesco, Oecd, American Association of Advancement of Science) como clave para el desarrollo de capital humano del país y, por tanto, para su desarrollo económico, no sólo no alcanza un nivel comparable al de Estados desarrollados (Mineduc, 2004a), sino que incluso ha estado fuera de la discusión educativa y de las políticas públicas en educación básica y media en Chile.

El alfabetismo científico se caracteriza particularmente por involucrar de forma nuclear habilidades argumentativas como hipotetizar, fundamentar, plantear argumentos, anticipar posibles puntos de vista alternativos, justificar, contra-argumentar, manejar evidencia, entre otras. Esto implica que la alfabetización científica no sólo involucra una mejora en aprendizajes curriculares en ciencias sino que promueve el desarrollo de recursos cognitivos generales que facilitan la construcción flexible de conocimiento y el desarrollo de habilidades de pensamiento complejo (Kuhn, 2000; Leitão, 2000; Larraín, 2007; Masón & Santi, 1994). Según las pocas mediciones disponibles que dan cuenta de la habilidad argumentativa de los escolares chilenos, pues no existen mediciones a gran escala que den cuenta directamente de esta habilidad en niños, se constata que ella está muy poco desarrollada. De hecho, el estudio Pisa que mide alfabetización en matemáticas, lenguaje y ciencias, define los niveles de logros más avanzados como involucrando habilidades propiamente argumentativas (Oecd, 2004; 2006) y muestra que un escaso porcentaje de la población de Chile alcanza dichos niveles de logro (Mineduc, 2004a; 2008). Este escenario, no muy alentador, fuerza a discutir y pensar seriamente cómo incorporar el desarrollo de habilidades argumentativas como tarea de la enseñanza de ciencias.

Este artículo pretende discutir la noción de alfabetización científica y el rol que juega la argumentación en ésta. La reflexión comienza discutiendo la noción misma de alfabetización científica y la relevancia del fenómeno para nuestro país. Luego se presentan algunos indicadores del estado de la alfabetización científica de los jóvenes chilenos. A

www.cepchile.cl

continuación se discute la noción de argumentación con el objetivo de hacer evidente su rol en la competencia científica. Por último, se plantea el fomento de la argumentación como una tarea central del sistema educativo chileno de cara al desarrollo del pensamiento científico en la población.

2. Alfabetización científica y sociedad del conocimiento

2.1. Qué es la alfabetización científica

Se dice que la alfabetización científica es un proceso central en el desarrollo de las sociedades, esgrimiéndose tanto razones económicas como de exclusión e inclusión social. Por un lado se plantea que la competencia científica de la población es determinante para el desarrollo económico de un país, pues hoy la producción de riqueza va de la mano de la generación de conocimiento científico y del desarrollo tecnológico (Laugksch, 2000; Oecd, 2007). Por otro lado, al ser la competencia científica clave para el desarrollo económico, es determinante en el ámbito laboral de las personas. Tener mejores empleos y mejor calidad de vida, en algún sentido depende de este tipo de habilidad. Por último, el pensamiento científico no sólo es determinante hoy en día en el sistema económico de una sociedad, sino que es parte central del discurso público y del pensamiento social y, por tanto, incide en el desempeño social de los individuos.

Tanto los argumentos económicos como los que se inscriben en el continuo inclusión-exclusión social suponen que ser alfabeto implica desplegarse en ciertas actividades sociales e institucionales de manera flexible. Tal como aprender a nadar implica aprender a manejarse y recorrer un medio, alfabetizarse implica poder desplegarse en y con un medio de manera funcional en las actividades que los individuos deben realizar en su vida cotidiana. La analogía sirve para ilustrar algunos puntos de lo que normalmente se entiende en la literatura por ser alfabeto funcional (Larrain, 2002).

Al igual que cuando aprendemos a nadar, el proceso de alfabetización es largo (quizás dure toda una vida) y tiene muchas etapas. En la primera, cuando el niño comienza a moverse en el agua, lo hace comúnmente con otro ser humano, no en tanto otro organismo, sino con un otro que habla y media simbólicamente la relación del niño con

www.cepchile.cl

el agua (un 'otro hablante', Haye, 2007). Además, probablemente lo hace con la ayuda de algún artefacto (objeto que ha sido diseñado para cumplir el objetivo de permitirle al niño flotar en el agua). Sólo luego de un apoyo sostenido y eficaz el niño es capaz de flotar en el agua solo con ciertos artefactos; primero un flotador que cubre todo su cuerpo y luego con lo que en Chile llamamos 'alitas', o flotadores que se ponen alrededor de la parte superior de los brazos. Por último, en alguna etapa avanzada y luego de haber estado muchas veces en el agua (cuando ya se es un usuario de ese medio) es posible que el niño comience a nadar sin ayuda física de un hablante o un artefacto (el hablante ya no necesita sujetarlo con las manos o cargarlo en su cuerpo). Sin embargo, si la ayuda del otro se detuviera en ese momento, el niño podrá nadar de cierta forma aunque probablemente no logrará nadar con técnicas avanzadas.

En el proceso de alfabetización también es imprescindible la ayuda de otro en el manejo de un medio. En este caso el otro también es un hablante y también se requieren artefactos (por ejemplo lápiz, papel, computadores, laboratorios, etc.).

A la vez, la alfabetización también es un proceso de muchas etapas. Ser alfabeto no es algo absoluto, sino que implica ocupar una posición relativa en el manejo flexible del medio en cuestión. Es decir, se es alfabeto cuando se aprende a leer, pero sólo en un sentido básico (manejo del código). Se avanza en la alfabetización cuando no sólo decodificamos sino que también entendemos lo que leemos (y podemos entenderlo, además, en diferentes sentidos); cuando luego entendemos distintos tipos de texto; y también se es alfabeto en un nuevo sentido, cuando no sólo entendemos sino que podemos crear: escribir historias, desarrollar narrativas, entre otros. Dicho esto, se entiende que la alfabetización siempre indica un nivel de desempeño o logro; es un concepto relativo.

Como tercer punto, en el caso de la alfabetización el proceso de adquirir maestría también implica el manejo de un medio; más aún, implica poder 'moverse' en ese medio. La diferencia es que cuando hablamos de alfabetización los medios no son medios físicos, sino medios sociales de pensamiento (Vygotski, [1934]/2001), es decir, medios en los que se despliegan los pensamientos que un grupo social desarrolla y sostiene. Entre éstos el lenguaje oral y el lenguaje escrito son paradigmáticos. Nos volvemos alfabetos funcionales de la mano de

www.cepchile.cl

otro hablante que nos entrega importantes indicaciones de cómo usar funcionalmente ese medio para pensar (y para pensar cada vez de maneras más diversas y flexibles). Nos volvemos alfabetos asistiendo al proceso de pensamiento de ese otro a través del uso funcional de aquellos signos.

Sin embargo, hoy en día no sólo se dice que somos alfabetos del lenguaje verbal. También se dice que uno es matemáticamente alfabeto, es alfabeto digital, científico, entre muchos otros. Alfabetización hoy en día no apunta sólo a manejar el lenguaje verbal, aunque el lenguaje verbal atraviese cualquier tipo de alfabetización. Quiere decir algo más que eso.

La Oecd (2000) define el alfabetismo funcional como aquella competencia que tiene que ver con el manejo efectivo y funcional del lenguaje escrito que tiene un individuo en la vida cotidiana. Eso quiere decir que no es sólo el manejo del código en términos de codificar y decodificar, sino cómo los individuos se manejan en ciertas actividades sociales con ese sistema semiótico (Larrain, 2002).

Desde esta perspectiva el alfabetismo científico tampoco tiene que ver con el manejo de un código en particular. Ser alfabeto en esta área involucra el manejo del lenguaje verbal oral, escrito, pero también el matemático y, al menos en algunos niveles, el físico, químico, biológico, etc. El alfabetismo científico supone poder desempeñarse no en un sistema semiótico sino en muchos a la vez. Mejor dicho implica desempeñarse en una combinación de sistemas semióticos que confluyen de acuerdo al tipo de forma de hablar y pensar propia de la actividad científica. Desde Bajtín (2002) uno diría que la actividad científica es un género discursivo que moviliza una combinación de sistemas semióticos (habla, escritura, aritmética, álgebra, etc.) y tipos discursivos (argumentativo, narrativo), conformando una estructura simbólica funcional particular.

De esta manera, tal y como lo plantea la Oecd (2004, 2006) en los marcos teóricos para la evaluación de las pruebas Pisa 2003 y 2006, el alfabetismo científico no sólo involucra el tener conocimientos científicos sino la capacidad de aplicarlos funcionalmente. Esta capacidad involucra habilidades (por ejemplo, discursivas y de pensamiento) y también actitudes. De hecho se define la competencia científica como haciendo referencia a

www.cepchile.cl

> los conocimientos científicos de un individuo y al uso de ese conocimiento para identificar problemas, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos y extraer conclusiones basadas en pruebas sobre cuestiones relacionadas con la ciencia. Asimismo, comporta la comprensión de los rasgos característicos de la ciencia, entendida como un método del conocimiento y la investigación humanas, la percepción del modo en que la ciencia y la tecnología conforman nuestro entorno material, intelectual y cultural, y la disposición a implicarse en asuntos relacionados con la ciencia, y con las ideas de la ciencia como un ciudadano reflexivo. (Oecd, 2006, p. 13)

Dicho lo anterior, se entiende que el alfabetismo científico no es sólo tener conocimientos de ciencia, ni actitudes ni habilidades para lo científico. Tampoco es la suma de todo lo anterior. Ser alfabeto o competente científicamente significa poder pensar lo científico de cara a comprender el mundo natural y tomar decisiones con respecto a éste, es decir, movilizar conocimiento, actitudes y habilidades para desempeñarse en distintas actividades. La actividad y sus particulares demandas es lo que la pone en relación funcional con todos estos aspectos. No basta enseñar conocimientos y actitudes. Hay que preparar a las nuevas generaciones en las claves de la estructura funcional que caracteriza ese género discursivo.

www.cepchile.cl

2.2. Por qué es relevante para un país

Aunque muchos autores discuten lo que significa el alfabetismo científico, en general todos enfatizan la relevancia de esta competencia para la vida actual (Sjϕberg, 1997; Laugksch, 2000). Las ciencias han sido definidas como disciplinas clave para el desarrollo económico de los países en la medida que en éstas se juega la generación de conocimiento, innovación y tecnología (Conferencia Mundial de la Ciencia de Budapest, junio-julio de 1999; Laugksch, 2000). A la vez, la innovación y generación requieren de un manejo complejo de los sistemas semióticos propios de la disciplina en orden de poder crear. La creación no es mera imaginación y divergencia, requiere de un uso lúdico de los lenguajes involucrados, es decir, un manejo flexible y reflexivo de sistemas semióticos específicos. En este sentido, tener capital humano alfabetizado en los sistemas semióticos propios de las ciencias parece ser relevante en términos económicos para los países.

Al respecto, se puede esgrimir que no es necesario que toda la población se inscriba en los mayores niveles de logro de la competencia científica, pues sólo una elite es suficiente para la tarea de crear valor a través de la tecnología. Sin embargo, la ciencia en tanto género discursivo atraviesa muchas actividades cotidianas en las sociedades industrializadas, y por tanto, para participar competentemente en ellas se requiere de un manejo, al menos mínimo, de pensamiento científico.

En esta línea, estos autores plantean la importancia de esta competencia para la sociedad en general (Sjϕberg, 1997; Laugksch, 2000), enfatizando que es necesaria para la vida cotidiana de todos los ciudadanos, pues es fundamental en la toma de decisiones cívicas y personales (por ejemplo, tomar medicamentos, hacer dieta, opinar acerca de temas ecológicos, entre otros).

Es por esto que aunque el estudiante no se dedique a las ciencias en su futura vida laboral, el desarrollo de pensamiento científico es crucial para el desarrollo humano, político y económico de un país (Mineduc, 2004a; Millwood, 2006; Erdunen, Ardac & Yakmaci-Guzel, 2006). Estas competencias determinarán tanto la oportunidad que tendrá un país de competir en términos de innovación y generación tecnológica, como la oportunidad que tendrá un joven de incorporarse al mundo social (a través del manejo de formas de pensamiento predominantes).

Siendo una competencia tan relevante para muchos autores y encargados de definir las políticas públicas educativas, llama la atención la poca discusión que ha existido en nuestro país acerca del alfabetismo científico y su distribución en la población a nivel escolar. Aunque no hay demasiadas declaraciones públicas al respecto, las ideas que emplazan la necesidad de empujar el desarrollo de esta competencia son coherentes con el ideario que hoy predomina en el discurso público educativo (más específicamente con respecto a la educación superior y el impulso en la formación de posgrados). Por algo el país ha estado interesado en medirse internacionalmente para saber cómo está distribuida la competencia científica en los jóvenes chilenos que actualmente están en el sistema educativo. Es importante saber cómo estamos en Chile para proyectar qué hacemos por avanzar al respecto. A continuación se describirá brevemente lo primero para luego detenernos en levantar ciertas ideas que orienten lo segundo.

www.cepchile.cl

2.3. La alfabetización científica en Chile

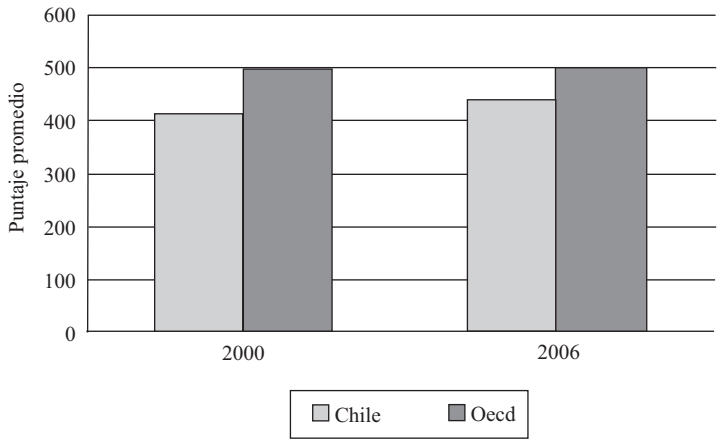
En Chile, el aprendizaje de los contenidos curriculares en ciencia en comparación con países desarrollados es muy bajo. Según los resultados del Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (Timss) 1999, prueba que mide el manejo de contenidos curriculares en ciencia y matemáticas en octavo básico y en la que Chile participó, sólo el 1% de los estudiantes chilenos de octavo básico muestra que es capaz de manejar los contenidos curriculares de enseñanza básica cabalmente, el 28% sólo exhibe un manejo elemental y el 44% demuestra un manejo menos que elemental de la ciencia (Eyzaguirre y Le Foulon, 2001).

En el caso del Timss del año 2003 (Mineduc, 2004b) el 44% de los estudiantes chilenos sólo muestra un conocimiento científico inferior al mínimo que permite describir la misma prueba, y el 51% está entre el nivel de logro inferior y el intermedio (32% y 19% respectivamente), es decir, tienen conocimientos básicos de las ciencias biológicas y físicas. Por último, sólo el 5% de los estudiantes chilenos de octavo básico está entre los niveles de logro alto y avanzado (4% y 1% respectivamente), es decir demuestra comprensión conceptual de ciclos, sistemas y principios científicos y/o demuestra dominio de éstos de manera compleja y abstracta. Esto es preocupante, pues Chile está muy por debajo del promedio internacional de porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro. En promedio, el 23% de estudiantes de octavo básico de los distintos países participantes en la prueba se encuentra bajo el nivel más bajo descrito; el 24% sólo alcanza el nivel bajo, el 29% sólo el nivel intermedio y el 19% y 5% el nivel alto y avanzado respectivamente. Sólo dos países tienen porcentaje de estudiantes con logros inferiores al mínimo que Chile: Filipinas (58%) y Sudáfrica (87%).

Más allá de los contenidos curriculares, Chile ha participado en dos versiones de la prueba internacional Pisa (2000-2006). Esta prueba mide el grado de alfabetización de jóvenes de 15 años en lenguaje, matemáticas y ciencias. Cada prueba pone énfasis en un área. En el 2000 el énfasis estuvo puesto en evaluar alfabetización lingüística mientras el 2006 en alfabetización en ciencias. Según estas mediciones, el nivel de alfabetización en ciencias de los estudiantes chilenos de 15 años, es decir, el grado en que los estudiantes muestran una comprensión y manejo flexible de la información científica, también deja que desear. El Gráfico Nº 1 señala que en ambas mediciones en la escala de

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 1: PROMEDIO DESEMPEÑO DE CHILE Y PAÍSES OCDE EN ESCALA DE CIENCIAS PISA 2000 Y PISA 2006



Fuente: Elaboración propia en base a Mineduc (2001) y Mineduc (2008).

www.cepchile.cl

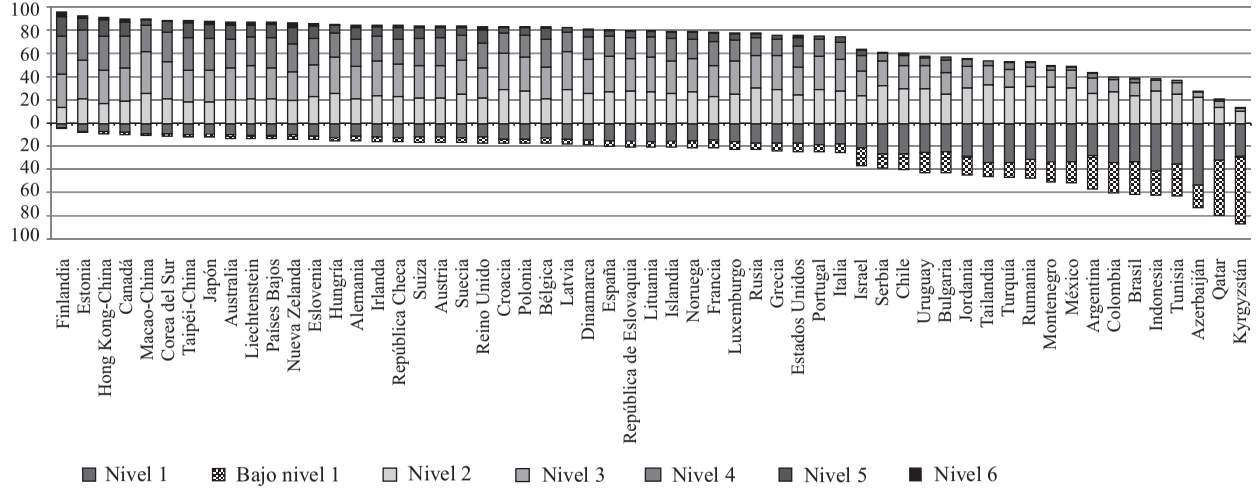
ciencias los jóvenes chilenos en promedio se ubican muy por debajo del promedio de países Oecd en esa misma escala (Mineduc, 2004a).

Si comparamos ambas mediciones hay noticias positivas, pues se aprecia una mejora de los resultados en la escala de ciencias en la prueba 2006 con respecto al año 2000, y en general Chile aparece liderando los países de la región (Uruguay, Argentina, Brasil, Colombia) en la escala completa y en las tres subescalas que dan cuenta de competencias: identificación de hechos científicos; explicación científica de fenómenos; uso de evidencia científica. Sin embargo la medición de 2006 muestra que aún tenemos mucho por recorrer. Según el Gráfico Nº 2, prácticamente el 13% de los jóvenes que rindieron la prueba se encuentra bajo el nivel 1 de desempeño (obtiene menos de 334,9 puntos). Lo importante es que estos estudiantes, según Oecd (2007), son incapaces de demostrar las competencias requeridas por las tareas científicas más sencillas, y/o[1] no pueden aplicar conocimien-

[1] La escala general de ciencias no implica necesariamente que los jóvenes no sean competentes en todas las subescalas. Sin embargo, en todas las subescalas más del 11% de los jóvenes se encuentra en este nivel de competencia, siendo dramático en la subescala de uso de evidencia científica, donde ese porcentaje se eleva al 16%.

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 2: PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN CADA NIVEL DE DESEMPEÑO EN LA ESCALA DE CIENCIAS



Nota: Porcentajes de jóvenes de 15 años en los niveles 2, 3, 4, 5 y 6. Ranking de países en orden descendente.

Fuente: Oecd: *Pisa 2006 Science Competencies for Tomorrow's World,* Vol. 1, *Analysis*, 2007, Figura 2.11a, p. 49. En www.oecd.org/pisa.

tos científicos básicos a tareas simples y familiares, y/o no pueden presentar explicaciones científicas obvias que se siguen explícitamente de las evidencias entregadas. Por lo que estos jóvenes aparecen con serias desventajas para participar en forma plena en la sociedad y la economía. Y contrasta con los países miembros de la Oecd donde un 5,2% en promedio se encuentra en esta situación. Finlandia, que obtiene el primer lugar en la escala, no tiene jóvenes con este nivel de desempeño y sólo el 3,6% de la población alcanza sólo el nivel 1 en contraste con el 26,7% de la población chilena.

La Oecd (2007) define el nivel 2 como cota base donde los estudiantes comienzan a demostrar las competencias científicas que les permitirán participar activamente en la sociedad y en actividades cotidianas relacionadas con ciencia y tecnología. Si adherimos a este punto de corte podríamos decir que en el nivel 2 los estudiantes se encuentran en el nivel mínimo de manejo del género discursivo que caracteriza la actividad científica. Si se atiende al Gráfico Nº 2, se aprecia que casi el 60% de los jóvenes chilenos demuestra ese nivel, y el 29,9% sólo alcanza esta cota base (nivel de logro 2). Es decir, casi dos tercios de los jóvenes presentan una competencia científica al menos mínima, menos de un tercio presenta sólo mínima y casi un 40% no alcanza las competencias científicas mínimas, es decir, es prácticamente analfabeto funcional (ubicándose en el nivel 1 o bajo el nivel 1).

Por otro lado, poco menos de un tercio de los jóvenes alcanza el nivel de logro 3, y el 20% sólo alcanza este nivel de logro, el 8,4% sólo alcanza el nivel 4, el 1,8% el nivel 5 y sólo el 0,1% el nivel superior. Menos de un tercio de los jóvenes chilenos se encuentra entre los niveles 3 y 6, y menos de un 2% entre el 5 y 6 (los niveles de mayor desempeño). Esto contrasta con aproximadamente el 56,7% de los jóvenes de países de la Oecd que alcanza al menos el nivel 3 de desempeño, y el 9% que alcanza los niveles más altos de desempeño.

Esto es tremendamente preocupante toda vez que según Oecd (2007) los individuos con altos niveles de logro generan relativamente muchas externalidades en creación y utilización de conocimientos en diferentes áreas. Incluso plantea que las investigaciones han mostrado que el efecto en el crecimiento económico del nivel de habilidad en la medición internacional Ials (en la que Chile participó) de una desviación estándar sobre el promedio es alrededor de seis veces mayor que el efecto del nivel de habilidad de una desviación estándar por debajo del

www.cepchile.cl

promedio (Hanushek & Woessmann, 2007, en Oecd, 2007). Más allá de que estemos mejor que el resto de los países de la región, si nos tomamos en serio las indicaciones de la Oecd (2007) acerca de los estudiantes de mayor desempeño y el impacto en el desarrollo económico y social, tenemos un desafío enorme. La gran mayoría de los estudiantes que tienen más que meras competencias científicas basales identifica sólo los problemas científicos que están claramente descritos; selecciona hechos y conocimientos para explicar fenómenos y aplicar modelos y estrategias de indagación simple; puede desarrollar sólo enunciados breves usando hechos para tomar decisiones en base a conocimientos científicos.

Por último, si miramos el Gráfico Nº 2 apreciamos que los estudiantes que mejor se desempeñan en Chile no alcanzan los 600 puntos, lo que está muy por debajo de la mayoría de los países Oecd. Más importante aún es el hecho de que las competencias científicas no se distribuyen homogéneamente en la población. En términos generales, en los países de la Oecd tampoco la distribución es homogénea y el nivel socioeconómico y cultural aparece como uno de los factores que más influyen en el desempeño en la escala de ciencias, explicando en promedio un 14,4% de la varianza del desempeño de los jóvenes en esta escala (Oecd, 2007). Esto indicaría que un factor relevante para manejar el género discursivo propio de la ciencia son las condiciones familiares. Más aún, que este género discursivo se asocia con condiciones familiares favorables en términos socioculturales. Es decir, se podría pensar que esta forma de pensar y hablar atraviesa con mucha más fuerza las familias que tienen índices socioculturales más elevados: mayor escolaridad, menor desempleo, mayor número de bienes familiares, entre otros. Esto es coherente con lo que sugieren los escritos de Vygotski (1934/2001), donde el desarrollo de pensamiento depende estrechamente de qué tanto se ha estado expuesto y se ha sido convocado a hablar y pensar de esa manera por otro. De la misma forma, el fomento de la competencia científica (como de muchas otras competencias) está sujeto a la interacción con un 'otro' competente: si este otro es parte de una minoría de la población, entonces el desarrollo de esta competencia en esa población está en problemas. De hecho, en general el desempeño de los estudiantes de los distintos países es mayor cuando tienen un padre ligado o dedicado a las ciencias.

www.cepchile.cl

Esto también puede ser pensado a nivel país. Los resultados en la escala de ciencias en la prueba Pisa 2006 están fuertemente asociados (no necesariamente de manera lineal) al ingreso per cápita de los países participantes. Los países más ricos obtienen en general mejores rendimientos. Esto pone a Chile en desventaja inmediata con respecto a los países de la Oecd, igual como pone en desventaja a los estudiantes provenientes de contextos socioculturales desaventajados dentro de cada país tendiendo a la inevitable reproducción: mientras menos personas manejen de manera eficiente y sofisticada ese género discursivo, menor es la capacidad de reproducir y desarrollar esa forma de pensar.

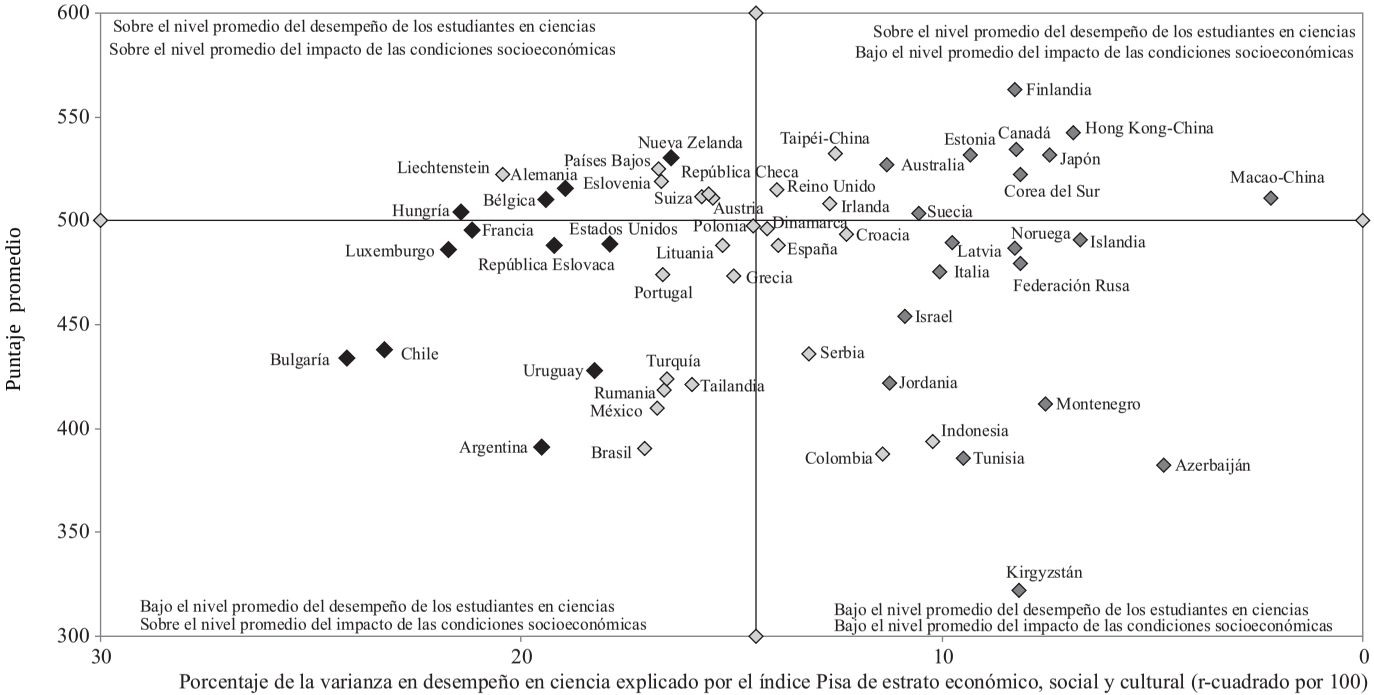
Dicho lo anterior, es preciso señalar que en Chile el porcentaje de varianza del desempeño de las estudiantes explicada por factores socioculturales es más alto que en el promedio de países miembros de la Oecd: sobre el 22% de la varianza del desempeño de ciencias de las jóvenes en esta prueba es explicado por el impacto del índice de nivel socioeconómico y cultural construido por Pisa. En el Gráfico Nº 3 se aprecia cómo Chile, junto con Bulgaria y Luxemburgo, es uno de los países en los que el rendimiento en la escala de ciencias depende con más fuerza de las condiciones socioculturales de los estudiantes. Además, Chile y Bulgaria presentan un desempeño promedio bajo el promedio de países Oecd. Interesante es apreciar que Chile se escapa de los países de la región en esta materia. El desempeño de Uruguay, en particular, país que sigue de cerca a Chile en todas las subescalas de la prueba de ciencias, aparece con una asociación menos importante con el nivel sociocultural de los estudiantes (aunque igualmente superior al porcentaje promedio de varianza explicada de los países miembros de la Oecd). Esto también es preocupante, pues mientras en general los jóvenes no cuentan con competencias científicas elevadas, el nivel de desempeño se ve fuertemente asociado al nivel sociocultural de las familias, teniendo el sistema educativo menos impacto y/o capacidad de revertir esta situación.

No obstante lo anterior, es necesario advertir que el desempeño de Chile sólo se explica en parte por las condiciones socioculturales de los estudiantes. Casi el 80% de la varianza del desempeño de los jóvenes no está explicada por estos factores. De hecho, aun haciendo equivalente el índice económico social y cultural que elabora Pisa, Chile aumentaría sólo en 27 puntos promedio su desempeño en la escala general de ciencias. Es decir, de 438 puntos pasaría a tener 465, lo que

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 3: DESEMPEÑO EN CIENCIAS Y EL IMPACTO DE LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS



◆ Relación entre desempeño y condiciones socioeconómicas es *superior* al impacto promedio de la Ocde.

◇ Relación entre desempeño y condiciones socioeconómicas *no* difiere en forma estadísticamente significativa del impacto promedio de la Ocde.

◈ Relación entre desempeño y condiciones socioeconómicas es *inferior* al impacto promedio de la Ocde.

Nota: El promedio de la Ocde en este gráfico es el promedio aritmético de todos sus países miembros.

Fuente: Oecd: *Pisa 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*, Vol. 1, *Analysis*, 2007, Figura 4.10, p. 189. En www.oecd.org/pisa.

igualmente es un desempeño que deja una brecha importante aún por mejorar (Oecd, 2007).

Otro aspecto muy importante y que se ilustra en el Gráfico Nº 4 es que aunque Chile no presenta altos niveles de desempeño en alfabetización científica, los jóvenes chilenos sí demuestran mucho interés relativo en estudiar una carrera ligada a las ciencias. Esto hace aún más dramática la inequidad y apunta a un desperdicio enorme de la formación de estos estudiantes y, con ello, de la formación de capital humano en el país. En general, además, los jóvenes chilenos valoran altamente las ciencias (aunque algo menos que el lenguaje y las matemáticas), en comparación con muchos otros países que participaron en la prueba Pisa 2006. Esto quiere decir que aun valorando la ciencia y habiendo muchos jóvenes interesados en seguir carreras científicas, estos jóvenes cuentan con un nivel de alfabetización relativa en ciencias que pone en riesgo sus sueños y proyectos.

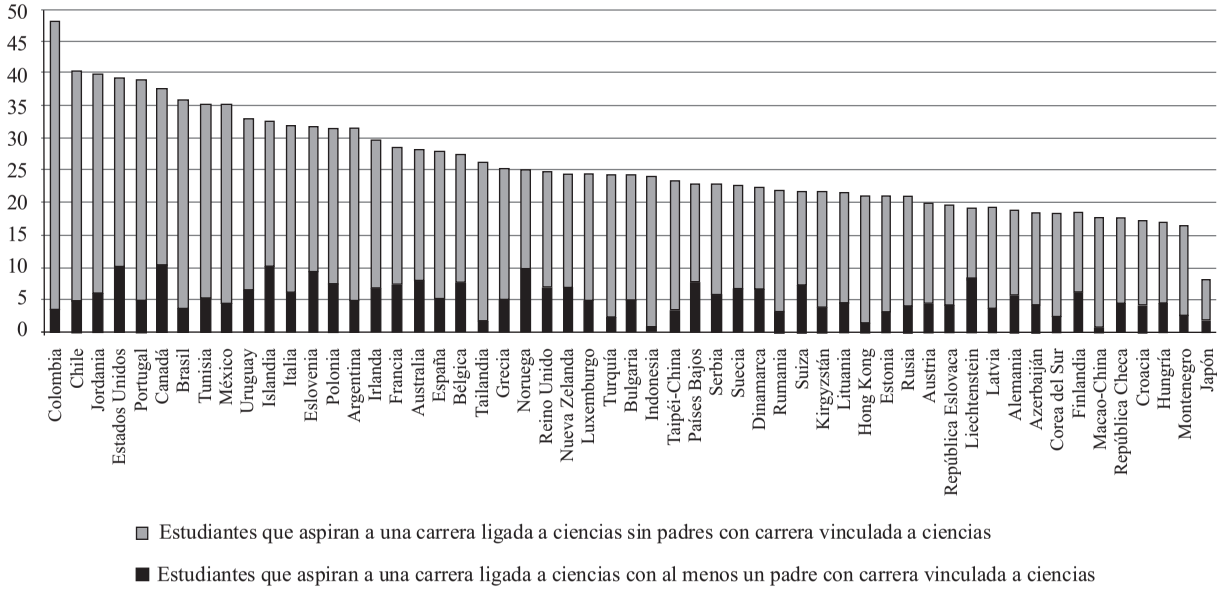
En conclusión, en conjunto estos resultados nos indican la debilidad relativa que tiene la población de 15 años en términos de alfabetismo científico con respecto a países de mayor desarrollo económico, siendo la distribución de competencia científica de la población una de las claves de la generación de valor hoy en día. Si, como se discutió, mejorar el alfabetismo en ciencias no es meramente promover el manejo de más contenidos de ciencia y acerca de la ciencia (que por lo demás según la prueba también es una tarea pendiente), sino el manejo de un conjunto de sistemas semióticos y tipos discursivos organizados funcionalmente en el contexto de una actividad social particular (ciencia), el desafío pendiente señala la necesidad de fortalecer todos los caminos a través de los cuales los estudiantes puedan hacerse hablantes de ese género. Por otro lado, nuestro sistema educativo tiene el deber ético de trabajar en este fortalecimiento de manera de promover la equidad del desarrollo social y económico. De lo contrario, estamos desperdiciando recursos muy relevantes en todos aquellos jóvenes que, aun queriendo y pudiendo, no alcanzan niveles de desempeño alto por el poco manejo del género discursivo propio de la ciencia en sus hogares y actividades extraescolares.

Particularmente, el desarrollo de la argumentación en la escuela parece ser uno de estos caminos. Por un lado, es un tipo discursivo propio del pensamiento científico y que moviliza los conocimientos en ciencia en muchas de sus aplicaciones. De hecho, una de las claves de

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

GRÁFICO Nº 4: EXPECTATIVAS DE ESTUDIANTES DE SEGUIR UNA CARRERA RELACIONADA CON CIENCIAS



Nota: Sólo se incluyen los puntajes de desempeño en ciencia de grupos que tienen al menos 3% de estudiantes.

Fuente: Oecd: *Pisa 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*, Vol. 1, *Analysis*, 2007, Figura 3.14, p. 151. En www.oecd.org/pisa.

la ciencia es crear condiciones en las cuales los hallazgos puedan ser comunicados como tales y aceptados por la comunidad científica. Por otro lado, la argumentación es un tipo discursivo que los jóvenes utilizan diariamente en su vida cotidiana, por tanto puede ser una alternativa interesante para acercar el discurso 'científico' a los jóvenes independientemente de su proveniencia y nivel socioeconómico.

3. Argumentación

La argumentación es un componente esencial de la comunicación humana. La capacidad de apoyar y contrarrestar ideas es fundamental para la vida social. Las habilidades de elaborar puntos de vista con respecto a los objetos del mundo y defender esos puntos de vista ante posibles visiones alternativas (o ideas que contradicen e incluso critican posiciones que están siendo defendidas), son centrales para la comprensión del mundo natural y social. La argumentación, entonces, no pertenece sólo al ámbito de la lógica y tampoco puede ser entendida sólo como un dispositivo discursivo que aparece en actividades sociales específicas como los debates (Toulmin, 1958; Van Eemeren, Grootendorst y Snoeck, 1996; Perelman & Olbrecht-Tyteca, 1969).

De hecho, es de creciente consenso la importancia que tiene el desarrollo de habilidades argumentativas en la promoción del pensamiento y la construcción de conocimiento (Leitão, 2000; Kuhn, 1992; Billig, 1987; Pontecorvo, 1988; Pontecorvo & Pirchio, 2000; Forman, 2000; Rojas-Drummond & Peon Zapata, 2004; Yackel, 2001). Diversos autores enfatizan que la argumentación favorece el cambio de perspectivas (Leitão, 2000: Orsolini & Pontecorvo, 1992; Pontecorvo, 1988, Forman, Larreamendy-Joerns, Stein & Brown, 1998). Este aspecto es importante, pues sugiere que para la construcción de conocimiento es necesario un otro, un punto de vista alternativo. De esta manera se configura como un proceso de pensamiento conjunto en el que la perspectiva del otro tiene un efecto inmediato sobre la propia, ya sea para hacer evidente sus aspectos débiles o para abrir paso a otra alternativa en que se puede pensar el mismo asunto. El espacio de negociación que abre la argumentación favorece una mirada creativa, divergente, y el desarrollo de procesos de pensamiento complejos a través de los cuales se realiza una construcción de conocimiento con-

www.cepchile.cl

junta (reconstrucción progresiva del conocimiento de cada individuo). En otras palabras, argumentar promueve el desarrollo cognitivo (Leitão, 2000 y 2003; Kuhn, 1992, 1999; Rogoff, 1993).

Ahora, tanto Leitão (2003; 2002), Kuhn (1992; 1999) como Mason & Santi (1994) enfatizan un segundo aspecto epistémico propio de la argumentación: su potencial meta-cognitivo. En la medida en que argumentar favorece en los individuos la reconstrucción de perspectivas sobre los fenómenos del mundo, favorece la reflexión sobre los fundamentos del conocimiento que ellos producen. Leitão (2002) plantea que la posibilidad de meta-cognición está dada por los movimientos propios de la argumentación y sus respectivos mecanismos semióticos. Es decir, cada movimiento (argumento, contra-argumento y respuesta) promueve un proceso epistémico específico. De esta manera, si bien la elaboración de un argumento implica un pensamiento meta-cognitivo incipiente, es el contra-argumento el movimiento que gatilla el paso del pensamiento a un funcionamiento meta-cognitivo como tal, pues fuerza al individuo a mirar su punto de vista desde otro alternativo que es articulado explícitamente, con el fin de defenderlo o llegar a un consenso. En consecuencia, la meta-cognición puede alcanzar distintos niveles de elaboración según la estructura argumentativa que se realice (Mason & Santi, 1994; Larraín, 2007). Esto es relevante, pues no da igual el tipo y calidad de argumentación en términos de desarrollo cognitivo: si bien involucrarse en argumentación siempre traerá de la mano construcción de conocimiento, este proceso puede ser de distintos grados de elaboración y complejidad según como se argumente.

La investigación en la relación entre argumentación y meta-cognición sugiere que la primera promueve un tipo de pensamiento reflexivo, crítico y creativo, que es fundamental para la apropiación de contenidos curriculares. La construcción y reconstrucción de perspectivas que acompañan la argumentación promueven un tipo de aprendizaje de los contenidos curriculares socio-constructivo, es decir, donde más que memorizar y repetir, lo que el niño, niña o joven hace es procesar los contenidos de manera de comprenderlos o de incorporarlos a su sistema conceptual. Esto trae como consecuencia, más que un almacenamiento de contenidos, un desarrollo cognitivo y conceptual que no se olvida, que permite continuar construyendo conocimiento sobre esta nueva base. Aprender a argumentar no sólo facilita el aprendizaje de los contenidos actuales sino que es aprender una habilidad

www.cepchile.cl

para la vida: la enseñanza de habilidades argumentativas es a la vez promoción de habilidades de pensamiento 'superior'.

En este contexto, la argumentación se sitúa dentro de aquellas habilidades que son sindicadas como fundamentales en una sociedad como la actual donde el capital humano es central, el conocimiento es el bien más preciado y el manejo flexible de la información oral y escrita (alfabetización) una competencia básica. De hecho, no es coincidencia que la prueba internacional Pisa 2000, 2003 y 2006, que busca medir el grado de alfabetización funcional, es decir, las destrezas en el manejo de la información que tienen jóvenes de 15 años en lenguaje, matemáticas y ciencias, defina para cada uno de estos ámbitos disciplinarios las categorías de evaluación más elevadas incorporando la capacidad de argumentar (Oecd, 2004; Mineduc, 2004a). En el caso de ciencias, se enfatiza la habilidad de elaborar cadenas de razonamiento, evaluar puntos de vista alternativos o diferentes perspectivas, y comunicar argumentos científicos con detalle y/o precisión; en el caso de matemáticas se requiere la habilidad de encadenar razonamientos y la habilidad para argumentar, justificar y comunicar los resultados; en el caso de lectura se establece la habilidad de evaluar críticamente y de manejar ideas y opiniones distintas de las sugeridas por la lectura.

En síntesis, si las competencias fundamentales que la escolaridad debe desarrollar se relacionan con habilidades que reflejen desarrollo cognitivo avanzado y meta-cognición (pensar, elaborar, criticar, discriminar, crear y producir nueva información) que asegure que el individuo podrá, fuera de la escuela, cumplir con las demandas mínimas de la sociedad, la argumentación aparece como una habilidad fundamental a desarrollar en la etapa de escolarización (Oecd, 2001).

3.1. Argumentación y ciencias

Ahora, si bien por lo que hasta aquí se ha discutido las habilidades argumentativas parecieran ser importantes para el aprendizaje de contenidos curriculares de todas las disciplinas, éstas son especialmente importantes en el caso de ciencias (Erduran, Ardac & Yakmaci-Guzel, 2006; Millwood, 2006). En el género discursivo propio de la ciencia predomina el tipo discursivo argumentativo, toda vez que los hallazgos no son evidentes en sí mismos sino que dependen de una

www.cepchile.cl

estructura argumental para ser reconocidos como tales. Esta estructura argumental incluye reconocer el problema científico involucrado, hipotetizar, diseñar experimentos que puedan responder las distintas preguntas, discutir los resultados contrastando evidencia, reconocerlos como hallazgos ligándolos a las evidencias, tomar posición con respecto a éstos, divulgarlos y convencer al resto de la comunidad (Hammer, Russ, Mikeska & Scherr, in press; Duschl & Ellenbogen, 1999). Incluso la necesidad del manejo de la competencia científica para los ciudadanos que no se dedicarán a la ciencia implica como mínimo poder seguir un argumento y reconocer las potenciales debilidades de éstos. Esto es central, por ejemplo, para seguir las indicaciones médicas, tomar decisiones económicas, seguir distintos estilos de alimentación, de tratamiento psicológico, entre muchos otros.

Por otro lado, considerando que la argumentación es transversal al tipo de habla cotidiano de una población (al menos en ciertos niveles mínimos), puede facilitar la cercanía de los estudiantes con el pensamiento científico, que en sí mismo muchas veces les es extremadamente ajeno. Invitar a la ciencia por la vía de estimular el debate y la defensa de una postura puede ser una buena estrategia: por un lado se potencian habilidades argumentativas y con ellas habilidades de pensamiento profundo (que les servirán más allá de las ciencias) y, por otro, se promueve el desarrollo del manejo de la estructura funcional propia del género de habla científico, en la cual la argumentación si bien es central se conjuga con otros recursos como conocimiento de las ciencias, valoración de la ciencia, entre muchos otros.

De hecho, sumado a lo anterior está el hecho de que la familiaridad con el discurso científico no está equitativamente distribuida en la población, pues distancia más a los niños y jóvenes de escasos recursos que provienen de hogares y comunidades donde incluso el lenguaje cotidiano es precario (en comparación con familias más escolarizadas). Esto fuerza a considerar la entrada al tipo de habla propio de la ciencia a través de tipos de discurso que sean más familiares. Ballenger (1997), a través de un estudio con niños haitianos, plantea que una de las causas del fracaso escolar en estas materias es la incoherencia entre el lenguaje de la familia y el lenguaje en el aula de ciencias. Si bien esto había sido planteado ya por Heath (1982), en un estudio que muestra cómo la coherencia del tipo de habla familia-escuela de los estratos socio-económicos más favorecidos determina el éxito en la

www.cepchile.cl

alfabetización funcional de los niños, en ciencias no había sido mencionado. Ballenger (1997) muestra cómo el argumentar en las aulas de ciencia ayuda a los niños más desaventajados a involucrarse en su aprendizaje.

3.2. Habilidades argumentativas y enseñanza de la argumentación en Chile

Hoy en Chile no existen estudios que den cuenta de las habilidades argumentativas de los estudiantes y de la forma como la escuela promueve el desarrollo de esta habilidad. Sin embargo, Chile participó en los estudios internacionales Pisa 2000 y 2006, los que, como se comentó, indirectamente miden habilidades argumentativas en la medida en que éstas son necesarias para alcanzar los niveles mayores en las tres áreas medidas: matemáticas, lectura y ciencias. Como ya se comentó, la información que provee esta medición no es alentadora. En promedio los estudiantes chilenos muestran un nivel de alfabetización marcadamente menor que el promedio de países Oecd. Más aún, sólo un 0,5% de estudiantes chilenos alcanza el nivel más alto de alfabetización en lectura, en ciencias sólo un 5% de la población supera, en promedio, los 574 puntos, y en matemáticas sólo un 5% supera los 532 puntos. Esto quiere decir que los estudiantes chilenos muestran tener pocas habilidades de pensamiento en general y, en particular, escasas habilidades argumentativas para el manejo de los respectivos lenguajes disciplinarios, en particular.

Esto es concordante con los resultados de la prueba que mide calidad de argumentación desde el 2003 en los estudiantes que ingresan a la Pontificia Universidad Católica de Chile. Los resultados del test tomado en 2004 y 2005 muestran que la calidad argumentativa del texto en promedio se encuentra entre un desempeño con algunas limitaciones y un desempeño aceptable, y la habilidad central en el desarrollo de meta-cognición, la de elaborar puntos de vista alternativos, se encuentra subdesarrollada: en promedio los estudiantes de todas las carreras tuvieron entre un desempeño deficiente y un desempeño con algunas limitaciones (Manzi & Flotts, 2008). Aunque en 2006 tanto la calidad de argumentación como la elaboración de puntos de vista subieron y se situaron entre desempeño aceptable y buen desempeño, esta última habilidad aún aparece subdesarrollada en comparación con los aspectos de contenido (calidad de la argumentación, tesis y evaluación

www.cepchile.cl

global de la calidad del texto). Esto cambió en 2007 y 2008, cuando la contra-argumentación fue levemente más alta que la evaluación global de la calidad de la argumentación. Esto muestra que el nivel argumentativo de estudiantes que egresan de enseñanza media y son aceptados en esta universidad (que recibe a estudiantes de alto desempeño) es relativamente bajo, siendo medianamente capaces de involucrarse en actividades meta-cognitivas.

Más aún, los resultados de este test muestran que existe una alta correlación con las notas obtenidas en el primer semestre de desempeño universitario, lo que sustenta la tesis de la relación entre argumentación y calidad de aprendizaje y rendimiento académico. Lo más sorprendente es que el desempeño de los estudiantes de carreras de las áreas de ciencias exactas (matemáticas, construcción civil, licenciatura en física, licenciatura en química) es sistemáticamente menor que el desempeño de los jóvenes en carreras ligadas a áreas humanistas y medicina. Digo sorprendente, pues, aunque es esperable que los estudiantes que entran a carreras humanistas tengan mayores aptitudes y motivación para la escritura en general, y en particular para habilidades de argumentación, esto no es funcional a la alfabetización científica. Aun considerando que la argumentación en ciencias exactas incluye otros sistemas semióticos distintos del lenguaje verbal que no son medidos por la prueba, las habilidades argumentativas verbales debieran ser promovidas por la escolaridad que está estrechamente ligada al quehacer científico.

Esto sindica la debilidad del sistema escolar en promover el desarrollo de pensamiento avanzado y flexible en general, y lo caracteriza como un sistema que prepara principalmente para la adquisición de conocimientos de manera rígida y apegada a los contextos en los que éstos fueron aprendidos. A la vez, estos resultados deben hacernos reflexionar sobre la necesidad de promover tempranamente habilidades de pensamiento acerca de lo científico que permitan el avance en alfabetización científica. La argumentación, a mi parecer y según lo expuesto hasta aquí, no sólo es una habilidad más entre otras de pensamiento que componen la alfabetización científica, sino probablemente es una habilidad discursiva estratégica para el desarrollo de pensamiento científico, toda vez que pensar científicamente involucra argumentar en algún nivel, y que la argumentación, además de gatillar procesos de pensamiento superior (meta-cognitivos), favorece el pro-

www.cepchile.cl

ceso mismo de construcción de conocimientos y, con eso, el grado en que éstos serán apropiados por parte de los estudiantes.

Por su parte, aunque no existen estudios en Chile que den cuenta directamente de la forma como se enseña a argumentar en las aulas, datos de otros estudios acerca del discurso docente pueden orientar algunas reflexiones al respecto. Preiss (2007) muestra que el discurso docente es similar al de las aulas de Estados Unidos, donde la mayor parte del tiempo habla el profesor, donde la mayor parte del habla del profesor está destinada a cuestiones disciplinarias y de organización, y el habla dedicada al contenido está básicamente destinada a entregar información —a diferencia de Japón, donde el habla del docente es mayoritariamente de entrega de contenidos y donde los docentes promueven la construcción de argumentos colectivos y el involucramiento en reflexión y evaluación (Inagaki, Morita, Hatano, 1999)—. Preiss (2007) estudió el tipo de preguntas y seguimiento que hacen profesores en los primeros años de enseñanza básica en clases de lenguaje. Sus resultados muestran que las preguntas que incitan a la elaboración por parte de los estudiantes son mínimas y los seguimientos que hacen a las respuestas de los estudiantes prácticamente nunca reformulan. Es decir, los docentes en la educación básica sostienen el tipo de secuencia discursiva típica según Wertsch (1998): Iniciación-respuesta-evaluación (I-R-E). Este tipo de discurso es claramente poco argumentativo.

En síntesis, las pocas mediciones que dan cuenta de la habilidad argumentativa de los estudiantes chilenos muestran datos inquietantes, sobre todo si se piensa en la relación entre argumentación y calidad de aprendizajes curriculares y desarrollo de habilidades de pensamiento superior. Especialmente los bajos niveles de esta habilidad y el bajo desempeño que muestran los estudiantes chilenos en contenidos curriculares de ciencia en educación básica y alfabetización en el área, fuerzan a poner las esperanzas en que un aumento en habilidades argumentativas pueda promover mejorías en estos aspectos, y a través de ellos, en el desarrollo de competencias intelectuales fundamentales para desenvolverse en la sociedad actual.

4. Palabras finales

La argumentación no se desarrolla espontáneamente. Aunque la argumentación empieza a desarrollarse cuando el niño comienza a hablar, el grado en que integre este tipo discursivo dependerá del tipo y

www.cepchile.cl

cantidad de interacción conversacional argumentativa que sostenga con otros. Aquí la educación formal ocupa un lugar privilegiado para el aprendizaje de la argumentación por la sistematicidad de las interacciones discursivas que el niño, niña o joven tiene con sus pares y profesores (Vygotski, 1934/2001).

De hecho, diversos estudios muestran cómo la educación formal en el segundo ciclo básico (niños entre diez y catorce años) *puede* hacer una diferencia en el desarrollo de habilidades argumentativas cuando los niños participan en grupo en discusiones curriculares (Kuhn & Udell, 2003), en particular cuando las discusiones en grupos pequeños son mediadas por el profesor (De Chiaro & Leitão, 2005), cuando se enseña explícitamente a argumentar a los estudiantes (Rojas-Dummond & Peon, 2004), o cuando el profesor media los aportes individuales de niños en discusiones de la clase completa, por ejemplo, haciéndoles preguntas que requieran elaboración (Hammer *et al.*, en prensa). Es preciso señalar que todos los niños adquieren algunas habilidades argumentativas, pero si la escuela no incluye sistemáticamente actividades para su desarrollo, estas habilidades van a depender únicamente de factores individuales y familiares, por lo que habrá grandes diferencias entre los jóvenes, y es probable que el nivel de habilidades argumentativas en términos generales sea muy insuficiente (sobre todo si esto se cruza con factores socioeconómicos). De hecho un estudio de Scholtz, Braund, Hodges, Koopman, & Lubben (2008), donde se midió la habilidad argumentativa espontánea de 266 estudiantes de educación media de colegios sudafricanos, encontró que el 85% de los estudiantes presentaba niveles básicos de argumentación (de cinco niveles donde el 1 era el más precario y el 5 el más avanzado, estos estudiantes se ubicaron entre los niveles 1 y 2).

Dicho lo anterior, si es importante fortalecer la enseñanza y el aprendizaje de ciencias, ya sea porque hoy este aprendizaje en Chile no alcanza logros esperados o porque el desarrollo de pensamiento científico es relevante para el desarrollo del capital humano del país, entonces enseñar a argumentar es una alternativa que hay que atender (Osborne, Erduran, Simon, & Monk, 2001). Por lo demás, más que enseñar a argumentar en general, es necesario enseñar a argumentar en ciencias.

www.cepchile.cl

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bajtín, Mikhail: "El Problema de los Géneros Discursivos". En *Estética de la Creación Verbal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2002.

Ballenger, Cynthia: "Social Identities, Moral Narratives, Scientific Argumentation: Science Talk in a Bilingual Classroom". En *Language and Education* 11, 1997.

Billig, Michael: *Arguing and Thinking: A Rhetorical Approach to Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

De Chiaro, Sylvia y Selma Leitão: "O Papel do Profesor na Construcão Discursiva da Argumentacão em Sala de Aula". En *Psicologia: Reflexão e Crítica* 18 (3): 350-357, 2005.

Duschl, Richard A. y Kirsten Ellenbogen: "Middle School Science Students' Dialogic Argumentation". En Michael Komorek *et al.* (eds.), *Proceedings: Second International Conference of ESERA: Research in Science Education. Past, Present and Future* 2: 420-423, Kiel, IPN, 1999.

Erduran, Sibel, Dilek Ardac y Buket Yakmaci-Guzel: "Learning to Teach Argumentation: Case Studies of Pre-service Secondary Science Teachers". En *Eurasia of Mathematics, Science and Technology Education* 2, 2006.

Eyzaguirre, Bárbara y Carmen le Foulon: "La Calidad de la Educación Chilena en Cifras". En *Estudios Públicos* 84 (primavera, 2001).

Forman, Ellice A.: "Knowledge Building in Discourse Communities". En *Human Development* 43: 364-368, 2000.

Forman, Ellice A., Jorge F. Larreamendy-Joerns, J. Mary Kay Stein y Catherine Brown: "'You're Going to Want to Find out Which and Prove It': Collective Argumentation in Mathematics Classroom". En *Learning and Instruction* 6*:* 527-548, 1998.

Hammer, David, Rosemary Russ, Jamie Mikeska *et al.*: "Identifying Inquiry and Conceptualizing Students' Abilities". En Richard Duschl & Richard Grandy (eds.), *Establishing a Consensus Agenda for K-12 Science Inquiry*. Rotterdam, NL: Sense Publishers, 2008.

Haye, Andrés: "Living Being and Speaking Being: Toward a Dialogical Approach to Intentionality". En *Integrative Psychological and Behavioral Science* 42*:* 157-163, 2007.

Heath, Shirley Brice: "What no Bedtime Stories Jeans. Narrative Skills at Home and School". En *Language in Society* 11: 49-76, 1982.

Inagaki, Kayakoyo, Eiji Morita y Giyoo Hatano: "Teaching and Learning of Evaluative Criteria for Mathematicals Arguments Through Classrooms Discourse: A Cross National Study". En *Mathematical Thinking and Learning* 1: 93-111, 1999.

Kuhn, Deanna: "Thinking as Argument". En *Harvard Educational Review* 62: 155-178, 1992.

———— "Metacognitive Development". En Lawrence Balter y Catherine Tamis-Le Monda (eds.), *Child Psychology. A Handbook of Contemporary Issues.* New York: Psychology Press, 1999.

———— "Metacognitive Development". En *Current Directions in Psychological Science* 9: 177-181, 2000.

www.cepchile.cl

Larrain, Antonia: "Alfabetismo Funcional: Un Desafío de Todos". En *Psykhé* 11 (1): 43-56, 2002.

———— "Condiciones Retóricas y Semióticas de la Auto-Argumentación Reflexiva". Tesis presentada a la Pontificia Universidad Católica de Chile como parte de los requisitos para optar al grado de Doctor en Psicología, 23 de abril, 2007.

Laugksch, Rüdiger C.: "Scientific Literacy: A Conceptual Overview". En *Science Education* 84: 71-94, 2000.

Leitão, Selma: "The Potential of Argument of knowledge Building". En *Human Development* 43*:* 332-360, 2000.

———— "Self-Argumentation: The Rhetorical Dimension of Meta-Cognition". Trabajo presentado en Kitchen Seminar de Francis Hiatt School of Psychology, Clark University, MA. Noviembre, 2002.

———— "Evaluating and Selecting Counterarguments. Studies of Children's Rhetorical Awarness". En *Written Communication* 20: 269-303, 2003.

Manzi, Jorge y Paulina Flotts: "Medición de Habilidades de Comunicación Escrita: Hallazgos y Proyecciones". Trabajo presentado en coloquio MIDE UC, 27 de octubre 2008. Extraído de www.mideuc.cl el 12 de diciembre de 2008.

Mason, Lucia y Marina Santi: "Argumentation Structure and Metacognition in Constructing Shared Knowledge at School". Trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Educational Research Association, New Orleans, April 1994. Extraído de http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2/content_storage_01/0000000b/80/26/c1/d0.pdf el 27-01-2007.

Millwood, Kelli A: "A Comparison of Students' Conceptions about Nature of Argumentation in School and Professional Science". International Conference on Learning Sciences Proceedings of the 7th International Conference on Learning Sciences. Bloomington, Indiana, 962-963, 2006.

Mineduc: *La Educación Chilena en el Cambio de Siglo: Políticas, Resultados y Desafíos*. Informe nacional de Chile, Oficina Internacional de Educación Unesco, 2004a.

———— *Chile y el Aprendizaje de Matemáticas y Ciencias según Timss. Resultados de los Estudiantes Chilenos de 8º Básico en el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias 2003*. Unidad de currículo y evaluación, 2004b. Extraído de www.simce.cl el 10 de noviembre de 2008.

———— *Rendimiento de Estudiantes en Ciencia, Lectura y Matemáticas*. Informe nacional de Chile, 2008.

———— *Competencias para la Vida. Resultado de los Estudiantes Chilenos en el Estudio Pisa 2000*. Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación, 2001.

Oecd: *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey*. París y Ottawa: Statistics Canada, 2000.

———— *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000*. Institute for Statistics Unesco, 2001.

———— *Marcos Teóricos de PISA 2003: La Medida de los Conocimientos y Destrezas en Matemáticas, Lectura, Ciencias y Resolución de Problemas*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Instituto Nacional de Evaluación del Sistema Evaluativo (Inecse), 2004.

www.cepchile.cl

———— *PISA 2006. Marco para la Evaluación. Conocimientos y Habilidades en Ciencias, Matemáticas y Lectura*. Madrid: INCE, 2006. Extraído de http://www.ince.mec.es/marcosteoricospisa2006.pdf.

——— *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow Worlds. Vol. 1. Analysis*. Oecd 2007. www.Oecd/pisa.org.

Orsolini, Marguerita y Clotilde Pontecorvo: "Children's Talk in Classrooms Discussions". En *Cognition and instruction* 9: 113-136, 1992.

Osborne, Jonhatan, Sibel Erduran, Shirley Simon y Martin Monk: "Enhancing the Quality of Argument in School Science". En *School Science Review* 82 (301): 63-70, 2001.

Perelman, Chaim y Lucie Olbrechts-Tyteca: *Tratado de la Argumentación. La Nueva Retórica*. Madrid: Gredos, 1969.

Pontecorvo, Clotilde: "Discussion for Reasoning. The role of Argument in Knowledge Construction". En Erik de Corte, H. Lodewijks, R. Parmentier & P. Span (organizadores), *Learning and Instruction. A Publication of the European Association for Research of Learning and Instruction*. Leuven, Belgium: Leuven University Press, 1998.

Pontecorvo, Clotilde y Sabine Pirchio: "A Developmental View on Children's Arguing: The Need of the Other". En *Human Development* 43: 361-363, 2000.

Preiss, David: "The Chilean Instructional Pattern for the Teaching of Language: A Video-Survey Study Based on a Natural Program for the Assessment of Teaching". En *Learning and Individual Differences*, 19:1-11, 2009.

Rogoff, Barbara: *Aprendices del Pensamiento*. Barcelona: Paidós, 1993.

Rojas-Drummond, Sylvia y Margarita Peon Zapata: "Exploratory Talk, Argumentation and Reasoning in Mexican Primary School Children". En *Language and Education* 18, 2004.

Scholtz, Zena, Martin Braund, Merle Hodges, Robert Koopman y Fred Lubben: "South African Teachers' Ability to Argue: The Emergence of Inclusive Argumentation". En *International Journal of Educational Development* 28 (1): 21-34, 2008.

Sjϕberg, Svein. "Scientific Literacy and School Science. Arguments and Second Thoughts". En Svein Sjϕberg and Egil Kallerud (eds.), *Science, Tachnology and Citizenship*. Oslo: NIFU, 1997.

Toulmin, Stephen: *The Uses of Argument*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

Van Eemeren, Franz H., Rob Grootendorst y Francisca Snoeck: *Fundamentals of Argumentation Theory: A Handbook of Historical Backgrounds and Contemporary Developments*. Mahwah: Lawrence Erlbaum, 1996.

Vygotski, Lev S.: "Pensamiento y Lenguaje". En *Obras Escogidas II*. Madrid: Visor, [1934]/2001.

Wertsch, James: *La Mente en Acción*. Buenos Aires: Aique, 1984.

Yackel, Erna: "Explanation, Justification and Argumentation in Mathematics Classrooms". Proceedings of the 25th Conference of the International Group of Psychology, 2001. □

www.cepchile.cl

Sol Serrano, *¿Qué Hacer con Dios en la República? Política y Secularización en Chile* (México: Fondo de Cultura Económica, 2008).

¿QUIÉN TIENE QUE PREGUNTARSE QUÉ HACER CON UN DIOS EN LA REPÚBLICA?[1]

Antonio Bascuñán

www.cepchile.cl

La sola lectura del capítulo inicial del libro de Sol Serrano, "Qué hacer con Dios en la República", cautiva al lector y le demuestra que está ante una obra de singular calidad historiográfica y literaria. Se trata del incendio de la Iglesia de la Compañía. En un despliegue magistral de talento narrativo, con la imagen de los cuerpos calcinados e indistinguibles de las señoras de Santiago y sus parientas y sirvientas como telón de fondo —los cuerpos de las supuestas víctimas, asumidas como tales por su desaparición, pues no hubo cómo reconocer sus cadáveres—, Sol Serrano repasa los discursos de la época sobre el hecho, yendo y viniendo entre los detractores del barroco católico y sus defensores, y desentrañando las implicaciones de ese debate, no sólo para la disputa acerca de la relación entre la Iglesia y el Estado, que estallaría dos años más tarde a propósito de la reforma al Art. 5° de la Constitución de 1833, sino para todo orden de preocupaciones

ANTONIO BASCUÑÁN. Abogado. Profesor de Teoría del Derecho y Derecho Penal, Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad de Chile.

[1] Este comentario corresponde a una versión revisada de la intervención del autor en la conferencia "La República y la Iglesia Católica", que tuvo lugar el día miércoles 17 de junio en el Centro de Estudios Públicos, como parte del ciclo de conferencias "La construcción de la República".

sociales y religiosas, incluyendo particularmente el rol social que correspondía a las mujeres. Todo con fuentes de primera mano, poniendo al lector en la posición de un espectador inmediato de los hechos.

Se trata de un libro extraordinario, por las múltiples formas de hacer historia que contiene, por lo vívido de sus relatos y por sobre todo por la inusual simpatía que la autora demuestra por todos los personajes que intervienen en la trama. Desde luego que el protagonista indiscutido es Rafael Valentín Valdivieso, algo así como el Inocencio III de la historia de la Iglesia católica chilena si hemos de atenernos al libro, pero no hay actor descalificado en este relato. Radicales, liberales, nacionalistas, conservadores moderados y pechoños, todos ellos con sus ascendientes pipiolos y pelucones, son abrazados por una narración conmovida ante la precariedad de los medios de que disponían para afirmar las formas de dominio con que se habían comprometido —la burocracia estatal y la eclesiástica— y la tenacidad con que hicieron valer sus pretensiones rivales, además de enfrentar enormes dificultades geográficas y demográficas. Por último, para un lector interesado en la historia del derecho el libro resulta particularmente atractivo porque enfrenta como problema lo que el pensamiento jurídico asume como obviedad: la configuración efectiva del orden social conforme a las definiciones institucionales. Por todas estas razones, no cabe sino agradecer de corazón a Sol Serrano por sus pacientes, laboriosos y fructíferos diez años de investigación.

Entiendo que el libro defiende dos tesis centrales, que curiosamente se encuentran en una relación de tensión entre sí.

Por una parte, Sol Serrano identifica en la experiencia latinoamericana de las repúblicas católicas un antecedente directo del compromiso moral con la democracia y los derechos humanos —libertad de conciencia y de expresión incluidas— que tardíamente vino a adquirir la religión católica en el Concilio Vaticano II. La perplejidad de los oyentes de Hipólito Salas en el Concilio Vaticano I ante su autodefinición como ultramontano y republicano pone en evidencia el abismo que existe entre la imagen que la historiografía liberal del siglo XIX construyó sobre la identidad pelucona y su propia autocomprensión como parte de una práctica política que constituía una contradicción en los términos conforme a la gramática política europea del siglo XIX, la cual subyace por supuesto a esa historiografía. Más importante todavía para la identidad de los partidos políticos socialcristianos del siglo XX

www.cepchile.cl

—en el caso chileno, el partido democratacristiano—, la tesis impugna la consideración de esta práctica política moderna como una reorientación estratégica del discurso católico a principios del siglo XX, en el sentido de una readecuación frente al derrumbe del estado confesional. Esta impugnación modifica la imagen que tenemos de las relaciones entre la práctica política y la práctica eclesiástica, desde el punto de vista de esta última en Latinoamérica. Aparte de los casos de Colombia y México, que son muy peculiares, las relaciones entre Estado e Iglesia católica en las repúblicas latinoamericanas parecieran seguir un esquema similar. Según esta descripción, de una definición inicial como estados católicos, pasan a experimentar la secularización primero como fragmentación de las competencias públicas de la Iglesia y luego como disociación entre competencias estatales y eclesiásticas, resistida por la Iglesia hasta su derrota política, para luego adoptar ésta una nueva identidad como interlocutora pública a propósito de la cuestión social, es decir, ya no en contra del liberalismo, sino en un conflicto triangular contra el capitalismo y el socialismo— asumiendo como marco institucional la definición secularizada del poder estatal[2]. La tesis del libro es que por lo menos en el caso chileno hay una continuidad esencial entre la definición católica en la primera y en la tercera etapa, porque lo que marca al catolicismo chileno en la etapa del estado confesional es su sincero compromiso con el orden político republicano, con toda su impronta de orden nuevo, frente al pasado monárquico. El republicanismo de los católicos chilenos del siglo XIX —patriotas primero, peluconesluego y finalmente conservadores— sería algo así como la base histórica firme de la moderna identidad democrática de los católicos postconciliares.

La otra tesis, prácticamente contrapuesta a la primera, es que la República Católica tenía sus días contados desde su misma instauración. Es decir, que la propia lógica interna de la constitución republicana del orden político necesariamente tenía que llevar a la pérdida de la posición institucional de la religión católica como religión estatal, excluyente de toda otra manifestación pública religiosa y formadora exclusiva de la moralidad social a través del control estatal-católico de las prácticas simbólicas del poder, la educación y la opinión pública. Dicho

[2] Mallimaci, Fortunato: "Catolicismo y Liberalismo: Las Etapas del Enfrentamiento por la Definición de la Modernidad Religiosa en América Latina", 2004, p. 19.

www.cepchile.cl

en otras palabras, un orden político republicano necesariamente debe devenir en un orden secularizado, ya sea bajo el modelo temprano norteamericano o el modelo tardío francés. Esta segunda tesis justifica, naturalmente, la consideración del concepto "república católica" como contraintuitivo, tanto desde el punto de vista de los clérigos europeos del Concilio Vaticano I como desde nuestra perspectiva. Lo más interesante del libro de Sol Serrano, en mi opinión, es que asume esta contradicción interna en la base del orden político chileno surgido en 1810 (1818, 1828/33) y no obstante afirma categóricamente su existencia como fenómeno histórico con identidad propia y la sinceridad de la convicción a la vez republicana y católica de quienes lo hicieron posible.

Las dos tesis giran sobre una misma distinción conceptual, que es recurrente en el libro y que Sol Serrano ha mencionado en su exposición. Se trata de la distinción entre legitimidad jurídica y legitimidad religiosa. Dicho de modo breve, la peculiaridad latinoamericana se encontraría en la temprana aceptación por la Iglesia católica local de un orden político legitimado jurídicamente pero no religiosamente, junto con su disposición a formar parte de ese orden, en la calidad de única religión pública. Tengo la impresión de que la tesis se asienta sobre una base precaria. Si mal no entiendo, Sol Serrano contrapone una idea moderna (es decir, ya secularizada) de legitimación por procedimientos y su respectiva teoría de la justicia a una idea medieval (e incluso altomedieval) de legitimación por congruencia con un derecho sacro afirmado por la autoridad sacerdotal. Pero yo diría que esa contraposición no es verosímil como clave de interpretación de un caso de legitimación política acaecido a principios del siglo XIX. Un concepto —la legitimación jurídica— está construido desde el siglo XX, como retroyección, y el otro —la legitimación religiosa— desde el siglo VIII o IX, como proyección. Yo diría que la relación entre la legitimidad del poder político y la religión católica en las monarquías absolutas, particularmente en la monarquía borbónica española del siglo XVIII, ya no era similar a la relación que existió entre ambos términos, por ejemplo, en el reino merovingio o en los orígenes del sacro imperio romano-germánico. La religión ya no es tanto el modo institucional de conservación de la vigencia de un derecho sacro, del cual depende la legitimidad del poder político medida por su congruencia con él, cuanto un bien colectivo, público e institucional que el poder político ofrece y

www.cepchile.cl

cuya distribución controla. Por otra parte, en la tradición de la teología política católica la legitimación divina del poder político nunca estuvo comprometida con una fórmula específica de gobierno, con exclusión de las formas alternativas. Que la constitución fuera monárquica o republicana (en el sentido clásico), o bien democrática o aristocrática, o que siguiera una fórmula mixta, siempre fue algo secundario para esa tradición. El único dato inequívoco de que disponemos sobre este punto es que las repúblicas hispanoamericanas se consideraron sucesoras de la monarquía española en el patronato. Me parece que la tesis de que la legitimidad originaria de esas repúblicas, compartida por los católicos —clérigos y laicos—, obedeció a la sustitución de un criterio temprano-medieval por un criterio íntegramente secularizado hace incomprensible ese dato.

La cuestión anterior nos refiere —como siempre sucede— a la pregunta por el significado de la independencia. Todos la invocan como momento fundacional. Prieto lo hace, por ejemplo, en 1839, cuando fecha la ordenanza general del ejército; Bilbao en 1844, cuando formula su escandalosa acusación contra el orden pelucón. Pero, ¿cuál fue la promesa política de la independencia? ¿Gobierno local, es decir, exención de control extraterritorial sobre el producto social y su distribución? ¿O transformación del orden de sentido de las relaciones humanas? La opción por la primera alternativa, por la independencia como autarquía, hace que el nuevo orden político corresponda a una concepción epidérmica de la república en su sentido moderno; la opción por la segunda, por la independencia como revolución, lo hace corresponder a una concepción sustantiva[3]. La admisión de distintas concepciones de la república, o, si se quiere, de distintos niveles de comprensión del orden republicano como orden político nuevo, permite entender que los pelucones fueran "sinceramente" republicanos y que no obstante los pipiolos y la generación que los sucedió pudieran correctamente acusarlos de traidores al ideal republicano.

Esta cuestión de la producción de discursos legitimatorios referidos al hecho de la independencia, por apropiación de su sentido, no queda a mi juicio suficientemente resuelta si no se examinan con detalle las difíciles relaciones entre la Iglesia católica y los gobiernos pipiolos durante la década del 20. ¿Cómo se encontraban distribuidas las posi-

[3] Aguilar Rivera, José Antonio: "Dos Conceptos de República", 2002, p. 57.

www.cepchile.cl

ciones pipiola y pelucona entre los clérigos? ¿Cuánto resentimiento acumularon los clérigos católicos contra los gobiernos pipiolos? El hecho más conocido es la expropiación de bienes de las órdenes religiosas regulares. Pero aun más importante debería ser la consideración del pánico cultural que la década del 20, con su abierta vocación ilustrada y cosmopolita, tiene que haber producido en muchos clérigos católicos. Una anécdota de la guerra civil permite expresar esta idea. Los coroneles Viel y Tupper fueron enviados por Freire a Concepción, para apoyar el levantamiento fiel a la causa constitucional en contra de la sublevación pelucona. Tupper intentó una noche tomar por asalto el barco Aquiles, que estaba fondeado en la Quiriquina, fracasando en su intento y logrando a duras penas sobrevivir a sus heridas. Transcribo ahora la anécdota:

> La noticia de este asalto llegó a Santiago juntamente con la de la muerte del coronel Tupper, que se tuvo por muchos dias como segura. Luego que se recibió, los pelucones no pudieron disimular su júbilo por el triste fin de un jefe, cuyo carácter, enerjía y valor conocian mui bien. Unos cuantos de ellos, capitaneados por el clérigo Meneses, i seguidos de multitud de plebe fanatizada, se dirijieron al palacio gritando por las calles: "ya murió Tupper, mueran los franceses i los ingleses, i viva la relijion"[4].

"El clérigo Meneses" era Juan Francisco Meneses, a la sazón ministro de Interior y Relaciones Exteriores. La anécdota es interesante, no sólo por la ferocidad del clérigo, sino principalmente por lo expresivo de su lema, que vincula la identidad religiosa local a un sentimiento xenofóbico. Esta era una amenaza principal del proyecto político pipiolo: la transformación del orden de sentido tradicional, hecha posible por la presencia de las ideas republicanas inglesas y francesas. Ahí se encuentra la raíz del pánico cultural entre los clérigos católicos. ¿Cuán comprometidos estuvieron ellos con el alzamiento pelucón? ¿Hasta dónde la indiscutida lealtad clerical a la República a partir de 1830 no es sino la contrapartida de la violenta supresión del proyecto político pipiolo? Sol Serrano tiene una buena razón para no retrotraer su investigación hasta esa década. La suya es la historia de la sustitu-

[4] Errázuriz, Federico: *Chile bajo el Imperio de la Constitución de 1828*, 1861, p. 206. Memoria histórica que debió ser leída en la sesión solemne que la Universidad hubo de celebrar en 1860.

www.cepchile.cl

ción del regalismo por el ultramontanismo en la política eclesiástica, y eso tiene lugar bajo del período de Valdivieso, que comienza en 1845. Pero desde Bilbao la acusación de colusión eclesiástica con la traición pelucona al proyecto revolucionario de la independencia es una afirmación explícita de la historiografía liberal. Sin su análisis crítico, la afirmación de la existencia de una república católica en el Siglo XIX queda incompleta.

Siguiendo con el punto, ahora desde el otro extremo de la cuestión: ¿cuán sustantiva era la concepción de la República en el proyecto, el discurso y la práctica política de pipiolos, liberales o radicales? Sol Serrano analiza en detalle las definiciones institucionales que trajeron consigo la fragmentación de las competencias públicas eclesiásticas en virtud de su alejamiento por parte del Estado —el registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, el control institucional de la reproducción sexual y la formación del orden doméstico, el control institucional de los lugares donde perdura la memoria de los muertos concentrada en sus restos corporales—. Pero esencial a la instauración de un orden secularizado es no sólo ese constreñimiento al repliegue de la presencia pública religiosa, sino la producción de un discurso civil sustitutivo del discurso religioso como moral común ciudadana. ¿Dónde está eso en el caso del Siglo XIX chileno? Entiendo que el único plan exhaustivo de moral pública republicana explícitamente diseñado como programa de acción estatal fue el elaborado por Juan Egaña. Pero Egaña es precisamente el más enérgico defensor del modelo del estado confesional católico en la república temprana.

Si combinando uno y otro aspecto se llegara a concluir que la secularización chilena del siglo XIX fue algo así como el triunfo de una concepción sustantiva pero poco densa sobre una concepción epidérmica de la república, lo que tendríamos es el reemplazo de una práctica política que evidencia un fuerte déficit de republicanismo por otra práctica política algo menos deficitaria. Un cuadro harto distinto del optimista panorama de robusto republicanismo compartido por ambas prácticas que nos ofrece el libro de Sol Serrano.

Eso, desde el punto de vista de la idea de la república. Ahora corresponde mirar la cuestión desde el punto de vista de la religión. A este respecto quisiera mencionar dos puntos.

Uno de los rasgos característicos del cristianismo occidental desde la baja edad media es la recurrente impugnación de la política

www.cepchile.cl

eclesiástica romana por su falta de autenticidad evangélica. Esto supone, por supuesto, una interpretación de esa autenticidad, lo que naturalmente sufre variaciones históricas. Desde el ala extrema de los franciscanos en el siglo XIV hasta el caso de Leonardo Boff y Hans Küng en la segunda mitad del siglo XX, pasando desde luego por la reforma en el siglo XVI, esa crítica se ha dirigido contra distintos aspectos del poder eclesiástico, su organización, su ejercicio y sus definiciones dogmáticas. Yo diría que en una medida significativa lo que entendemos como el proceso de secularización chilena del siglo XIX se relaciona con este fenómeno. Cierto es que la cuestión central es la pregunta por la subordinación del clero, en particular del episcopado, al poder estatal o al obispo de Roma. Como lo documenta Sol Serrano, la disputa chilena de la segunda mitad del siglo XIX se dio básicamente entre las posiciones regalista y ultramontana, dividiendo por igual a los descendientes de pelucones y pipiolos. Sin embargo, si uno revisa los argumentos de época a favor de la solución liberal radical —la disociación entre el espacio estatal y el espacio eclesiástico y la equiparación de estatus de los cultos cristianos reformados al culto católico—, lo que se encuentra es el predominio de dos tesis. Una es estratégica, de carácter económico y demográfico: la disociación y la igual libertad de culto son necesarias para asegurar la inmigración de europeos del norte, cristianos reformados. La otra es de índole religiosa, o, si se quiere, de filosofía de la religión: sólo la igual libertad permite garantizar esa espontaneidad del sentimiento y la práctica religiosos que hacen posible su sinceridad. Y de esa sinceridad depende la dignidad de una religión. Es la dignidad de la fe cristiana lo que exige su disociación del orden estatal. Sin duda, esta segunda tesis aparece de la mano de distintas teorías de la sociedad, la historia, o el conocimiento, todas ellas consideradas por el discurso del magisterio eclesiástico romano como falsas, perversas y perniciosas. La asociación contextual de esas teorías con la cultura de comunidades políticas que abrazaron la reforma, hacía que el catolicismo romano las considerara enemigas, en particular si además se presentaban bajo la forma de la doctrina condenada como "indiferentismo"[5], es decir, la tesis de que la salvación podía alcanzarse por la práctica católica romana o una práctica

[5] Según las encíclicas *Mirari vos arbitramos* (Gregorio XVI, 1832) y *Quanto conficiamur moerore* (Pío IX, 1863), en Denzinger y Hünermann (ed.), *El Magisterio de la Iglesia*, 2000, 2730-2732, 2865-2867, p. 716-17, 745.

www.cepchile.cl

reformada. Pero no eran consideraciones adversas a la religión cristiana. El "racionalismo" en el sentido de la encíclica *Qui Pluribus* (1846)[6] —posteriormente, "racionalismo absoluto"— no correspondía al discurso político inmediato de los defensores chilenos de la secularización. Incluso Lastarria después de su giro positivista sigue distinguiendo entre el pensamiento teológico y la religión, para dar por superado aquél sin invalidar ésta. El margen de coincidencia entre estos planteamientos y el ecumenismo del Concilio Vaticano II y su aceptación de las condiciones político-jurídicas impuestas por la modernidad al catolicismo romano permite levantar la tesis de que es en el discurso de la secularización, entendido como redefinición de las condiciones de dignidad de las prácticas religiosas, y no en la resistencia ultramontana a ese discurso, donde se encuentra la génesis de la identidad política de los católicos postconciliares.

Me parece evidente que desde el punto de vista de radicales y liberales la cuestión no era qué hacer con el dios de los católicos, sino qué hacer con Roma, o más bien, con los clérigos sumisos a Roma. La definición de esa preocupación está marcada a fuego por el hecho europeo crucial de la época: el pontificado de Pío IX. Desde luego, para nacionales y liberales moderados, el problema eran las consecuencias políticas del modo como se entendiera la subordinación del episcopado al primado pontificio. Pero además, y sobre todo para los liberales radicales, el problema era la declaración de guerra de Pío IX a la modernidad. En palabras de José Victorino Lastarria:

> Mas la iglesia católica no se ha conformado con las ventajas que ha cosechado de la libertad, i como para indemnizarse de la relajación de su antigua alianza con el poder del Estado, i sobre todo de la pérdida de su dominio temporal, ha reorganizado i constituido un poder espiritual de una manera tan enérgica y atrevida, que no solamente lo ha hecho infalible, sino que además ha erigido en dogmas religiosos todas sus aversiones a los progresos morales conquistados por la filosofía, i todas las inquietudes que le han inspirado los derechos sociales i políticos de que la civilización moderna ha hecho otras tantas libertades del hombre i de la sociedad[7].

[6] En Denzingery Hünermann (ed.), *El Magisterio de la Iglesia*, 2000, 2775-2776, p. 726.

[7] *Lecciones de Política Positiva*, 1874, p. 115.

www.cepchile.cl

La posición radical, que era partidaria de la disociación y por lo tanto de conceder la independencia administrativa eclesiástica, denunciaba la inconsistencia ultramontana de exigir dicha independencia pero al mismo tiempo pretender conservar la posición de única religión pública y sus competencias exclusivas sobre los distintos aspectos de la vida social. El examen de esta cuestión exige plantearse como problema la adecuación de otra distinción hecha valer por Sol Serrano para explicar esta contienda, la que existe entre lo público y lo privado. Su tesis a este respecto consiste en advertir que el proceso de exclusión paulatina de la presencia clerical en asuntos de competencia del Estado —registro civil, matrimonio, cementerios— es advertido y resistido por la Iglesia católica como un intento de reducción de su competencia y presencia a espacios privados, particularmente al ámbito doméstico. La resistencia católica a esta suerte de privatización forzada habría producido el fenómeno de la ocupación/constitución de un espacio público católico, aunque no estatal: un espacio católico en la sociedad civil.

Esta tesis debe ser matizada, primero, por la importancia concedida por la Iglesia católica al afianzamiento de su dominio sobre el espacio doméstico en este momento histórico y lo certera que fue esa estrategia como medio para asegurar su vigencia transgeneracional, tanto para su proyección posterior en el socialcristianismo de mediados del siglo XX como en el neoconservadurismo de fines del siglo XX. Pero al margen de esta consideración, estimo indispensable, en segundo lugar, clarificar con mayor precisión la clase de cuestiones envueltas en esa exigencia de privatización, que sin duda es la que mayor resistencia encontró y sigue encontrando en la Iglesia católica. Es efectivo que el discurso de la secularización expresaba una exigencia de esa naturaleza. De nuevo en palabras de Lastarria, de la necesidad de mantener un espacio público neutral a la pluralidad de cultos se deduciría un deber para los ministros de los cultos de que "no salgan del círculo de sus funciones relijiosas, para injerirse en los dominios de otras instituciones sociales"[8]. En un sentido elemental, esta restricción es obviamente correcta. Aplicada a la realización de actos administrativos, antes de competencia público-eclesiástica y ahora de competencia público-civil, la restricción no es más que una consecuencia de la nueva definición institucional de competencias. Si por "público" se

[8] *Lecciones de Política Positiva*, 1874, p. 110.

www.cepchile.cl

quiere decir "de derecho público", es obvio que en un Estado secularizado las competencias eclesiásticas no pueden ser públicas, sino privadas: sus actos no pueden obligar sino a quienes manifiesten su consentimiento a quedar obligados por ellos. El problema se encuentra en la formación del discurso político en la opinión pública, en el debate electoral y en la justificación de las decisiones estatales que se traducen en el establecimiento de normas jurídicas. En este contexto, la exigencia de privatización tiene una dimensión que el sentido metafórico espacial de la distinción público/privado no deja advertir.

Esa exigencia no implica la pretensión de constreñir a las personas a una suerte de autismo religioso. La distinción entre la privacidad y la publicidad de la práctica religiosa pasa por entender el modo en que se constituye y se desempeña la idea de la necesidad de una mediación institucional entre la revelación divina y el creyente para la salvación de éste. El rechazo de la necesidad de esa mediación caracteriza a la reforma, ésa es su "privacidad"; su afirmación caracteriza al catolicismo romano, ésa es su "publicidad". El gran problema para una práctica política republicana moderna está en la notoria falta de reflexividad de la práctica institucional (pública) católica romana, en el sentido de la aceptación de la tematización y problematización de sus aseveraciones y de los presupuestos de esas aseveraciones. Esa reflexividad es constitutiva de la práctica republicana; la aversión a ella, característica de la posición católica romana del siglo XIX. Por esa razón, se debe entender que en el discurso de los liberales acerca de la religión la consideración de ésta como una cuestión privada, personal o íntima expresa, tal como en el cristianismo reformado, un principio de deferencia a la "interioridad" de cada individuo, en el sentido de reconocer su competencia soberana para tematizar y problematizar las aseveraciones que forman el cuerpo de una religión. Ese principio afirmado respecto de la salvación, es el que hoy extendemos a la definición de una vida buena o bien lograda. En parte se trata sin duda de reconocer la inconmensurabilidad e imposibilidad de validación racional de ciertas afirmaciones (la dignidad específica de las distintas personas de la trinidad divina de los cristianos, por ejemplo); pero en una parte no menos importante se trata de asegurar la posibilidad de crítica no sujeta a coerción, sin la cual es impensable la racionalidad reflexiva de una práctica.

Por una suerte de prejuicio académico, no puedo dejar de mencionar aquí el problema que representa para el desarrollo de la filosofía

www.cepchile.cl

moral y la teoría política las diferencias que existen entre la práctica argumentativa civil, en universidades, centros de estudios y partidos políticos, y la práctica argumentativa eclesiástica. La denigración del papel de la teología científica en la formación del discurso público eclesiástico ha traído como consecuencia que en asuntos importantes para la sociedad civil, como la moral sexual y la bioética, ese discurso no sea capaz de rebasar el umbral del catecismo. La condena de Lammenais, Hermes y Günther por Gregorio XVI no es tan distinta a la condena, por ejemplo, de la teoría de la autonomía moral que pretendió desarrollar la escuela de Tübingen por Juan Pablo II en *Veritatis Splendor*, sin atreverse siquiera a mencionar a los autores cuya opinión condenaba, y además distorsionándola. Todo lo favorable a la práctica republicana que tiene el compromiso de la Iglesia católica con la idea de la ley natural, es decir, de la posibilidad humana de conocer verdades morales por la sola razón natural y su disposición crítica frente al poder estatal, queda reducido a nada cuando esa verdad no se afirma discursivamente, sino por un *fiat* autoritario. Esa publicidad católica, la de una política autocrática, era y sigue siendo la publicidad inaceptable para la república.

Es el católico romano quien debe preguntarse qué hacer con su dios en la república, un dios mediado por una práctica gobernada por una organización jerárquica que reclama una jurisdicción divina. Supongo que la pregunta pasa por el modo de entenderse a sí mismo frente a ese dios. ¿Qué es un católico romano frente a su dios: un súbdito o un ciudadano?

www.cepchile.cl

REFERENCIAS

Aguilar Rivera, José Antonio: "Dos Conceptos de República". En José Antonio Aguilar y Rafael Rojas (coordinadores), *El Republicanismo en Hispanoamérica*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Errázuriz, Federico: *Chile bajo el Imperio de la Constitución de 1828*. Santiago: Imprenta Chilena, 1861.

Gregorio XVI: Encíclica *Mirari vos arbitramos* (1832). En Denzinger y Hünermann (ed.), *El Magisterio de la Iglesia (Enchiridion, symbolurum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*). Barcelona: Herder, 2ª ed, 2000.

Lastarria, José Victorino: Lecciones de Política Positiva. Santiago: Imp. De el Ferrocarril, 1874.

Mallimaci, Fortunato: "Catolicismo y Liberalismo: Las Etapas del Enfrentamiento por la Definición de la Modernidad Religiosa en América Latina". En Jean-Pierre

Bastian (coordinador), *La Modernidad Religiosa: Europa Latina y América Latina en Perspectiva Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Pío IX: Encíclica *Quanto conficiamur moerore* (1863). En Denzinger y Hünermann (ed.), *El Magisterio de la Iglesia (Enchiridion, symbolurum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum)*. Barcelona: Herder, 2ª ed., 2000.

———— Encíclica *Qui Pluribus* (1846). En Denzinger y Hünermann (ed.), *El Magisterio de la Iglesia (Enchiridion, symbolurum definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*). Barcelona: Herder, 2ª ed., 2000. □

Palabras clave: historia de Chile del siglo XIX; relaciones Iglesia y Estado; secularización; formas de gobierno; republicanismo; liberalismo; conservadurismo.

www.cepchile.cl

Alfonso de Toro, *Borges Infinito. Borges Virtual. Pensamiento y Saber de los Siglos XX y XXI* (Hildesheim: Georg Olms Verlag, 2008).

ALFONSO DE TORO: *BORGES INFINITO. BORGES VIRTUAL*

Roberto Hozven

www.cepchile.cl

Si en el Diccionario de la Real Academia se encuentran todas las palabras de que se sirvió Cervantes para escribir el *Quijote*, *Borges Infinito. Borges Virtual*, el libro del profesor Alfonso de Toro que presentamos hoy día, apuesta a demostrarnos que la cultura desde la cual pensamos e interpretamos lo que vivimos hoy en día, aquí y ahora, pasa, atraviesa, roza o ha rozado, sea tangencialmente, el proceder textual borgiano. Así nos lo plantea desde su segundo capítulo, 2. "Los fundamentos del pensamiento occidental del siglo XX: La 'postmodernidad' y Jorge Luis Borges", donde nos demuestra que la disciplina histórica, por ejemplo, tal como la practicó Hayden White, ya piensa su quehacer dentro del concepto de historia forjado por Borges en su ensayo "En dos libros" en *Otras Inquisiciones* (1952). Lo mismo en sociología, en arquitectura, en diseño, así como en las diversas perspectivas teóricas por las cuales hemos pensado e interpretado nuestra realidad cotidiana. O sea, Borges, su literatura, ha desempeñado el papel de la filosofía para el saber de los siglos XX y XXI: ha

ROBERTO HOZVEN. Profesor titular de literatura hispanoamericana en la Pontificia Universidad Católica de Chile y, entre 1989-1997, en la Universidad de California, Riverside, en EE.UU. Autor de *Octavio Paz, Viajero del Presente* (México: Colegio Nacional, 1994), de ensayos, capítulos de libros y artículos críticos publicados en destacadas revistas españolas, hispanoamericanas y norteamericanas.

constituido, constituye, el horizonte último de sentido por el cual procesamos nuestra vida y aventuramos sus eventuales sentidos. Éste es el punto de partida mesiánico en que nos sitúa, como lectores, este libro de Alfonso de Toro. Él y Borges, como el místico mistraliano, en cambio, saborean a cada hora el cielo como de nuevo. Sentir místico de poeta: saber que todo está presente aquí y ahora, mismito, germinante, pero inalcanzable. ¿Cómo hacernos caer aquí, a nosotros, que casi siempre 'no estamos ni ahí'. Este libro de Alfonso, este tratado del investigador Alfonso de Toro, apuesta a intervenir la obra borgiana en su proceso de producción significante, para hacernos experimentar las huellas de su infinitud y virtualidad reconstruyendo las codificaciones rizomáticas articuladoras de sus sentidos, así como de lo que quedó fuera de esos sentidos. "El fuera de la frase" de que nos habló Roland Barthes: el borbotón de asociaciones, "la estereofonía de hablas que bullen en la oreja", que intervienen lo dicho en la frase pero quedando fuera de ella (79-80). Recuerdo la situación del novelista y del historiador latinoamericanos —tal como la caracteriza soberbiamente Roberto González Echevarría: la novela y la historia latinoamericanas son las cartas que un individuo le escribe a su padre ausente, para entretejer su presencia a través de los códigos que denotan su ausencia (91). Este libro procura entretejer esta ausencia sobredeterminante: Padre exorcisado.

"¿Por dónde comenzar un libro sobre J. L. Borges? Se ha hablado tanto y escrito aún más sobre Borges y su obra…" —se pregunta el autor en la apertura de su cap. 1— y resignado, unas líneas adelante, desprende que no le queda más que "perderse, que es lo más evidente y natural". Destino, por demás, similar al de cualquier lector de Borges. Unas líneas adelante, frente al deseo de que la obra borgiana se le haga transparente, desprende que será él quién será transparentado, anticipado, por Borges en la medida que "Basta sólo una idea de Borges enfrascada en una palabra para que se realice todo un mundo; por ello no es empíricamente necesario que toda la obra de Borges sea así como la voy a plantear". Sólo queda escribir el placer del propio descubrimiento en las maneras por las cuales se lo leyó.

Uno de estos placeres —me parece— es el de una enciclopedia alucinada: leo el título del cap. 8: "Intertextualidad-Transtextualidad-Metatextualidad-Autorreferencialidad-Deconstrucción-Muerte del autor-narrador-Rizoma-Ficción interna y externa-'Objeto-Discurso y Metadis-

www.cepchile.cl

curso'". Entiendo estas enumeraciones, frecuentes en este libro-tratado, como fórmulas que ensayan reconstruir la significancia del libro borgeano (significancia, no significación; es decir, posibilidad habilitadora de sentidos más que un sentido) mientras nos va embarcando en un sentido que, en curso de camino, se transforma en otro o, también, desaparece tras haberse mostrado. A la manera que ocurre, visualmente, en el deslumbrante desvanecimiento de los frescos de los palacios romanos desenterrados en la película *Roma* (1972), de Fellini. Frescos de pinturas maravillosas se desvanecen ante nuestros ojos después de habernos maravillado un instante por la irrupción del oxígeno. Así ocurriría con los sentidos borgeanos, sólo podemos decir que han desaparecido en lo que los hemos experimentado. Los ojos de nuestra mente no ven tanto al objeto inteleccionado, contemplado, como constatan su desaparición. Frente a este fenómeno textual lector, Alfonso de Toro erige su enciclopedia para copar, cooptar, retener el flujo de significados en que el mundo se nos escurre por entre los dedos de la mente. El saber borgeano, como el hipograma de Michel Riffaterre, también es una palabra-huella, un eslabón memorioso que vincula la palabra actual a un paradigma de significancias, que se resuelve en una enciclopedia virtual, que hace de la realidad un flujo de escrituras escalonadas al infinito. Como en las películas de Joseph von Stenberg, siempre hay algo que sirve de disparador al infinito: un rostro que se entrevé, una puerta que se abre, una sombra… A Borges le bastaba con estos indicios mínimos para ramificar su imaginación y encandilar a sus lectores. Y como ocurre con el buen vino, el cual —dicen— revela su secreto a la segunda bocarada, Alfonso saborea estos disparadores borgeanos como saberes que vuelven y que el profesor de Toro se esfuerza en volver a rearticular, a re-hablar, a re-analizar y re-clasificar en taxonomías desovilladas con maestría: "Del 'postmodernismo' a la 'postmodernidad': 'memoria'-'elaboración'-'perlaboración'" —se titula el apartado 2.1.2.3 Como el perro del infierno, según Gracián, se trata de tener vivo el ojo: ojos en el ojo para ver como mira.

Otro placer de Alfonso que comparto en su reescritura de Borges es su proximidad de enfoques con Deleuze: cuando de Toro lee a Borges desde Deleuze, en realidad, nos está demostrando que Deleuze —en términos deleuzianos— ya ha sido sodomizado por Borges desde mucho antes. Por lo que nos asegura Alfonso (y basta una ojeada a los títulos de los 11 capítulos de su libro), Borges sería el escritor que

www.cepchile.cl

habría sodomizado no sólo a Deleuze sino al pensamiento occidental. Lo habría sodomizado en el sentido interpretante especificado por Deleuze:

> Me imaginaba llegando a un autor por detrás y dejándole embarazado de una criatura que, siendo suya, sería sin embargo monstruosa. … pues era preciso que el autor dijese efectivamente todo aquello que yo le hacía decir … [pasando] por toda clase de descentramientos, deslizamientos, quebrantamientos y emisiones secretas que me causaron gran placer. (Deleuze 13-14).

Borges, estudiado por el profesor de Toro —creo— efectivamente es un autor "punto de arranque" que, o hace decir a otros autores lo que es anterior al mismo Borges: caso *Rayuela* (1963) de Julio Cortázar, novela que "se encuentra en un momento de transición, paso de la modernidad a la postmodernidad" (136); pero que "no llega a ese estado de simulación y virtualidad, de estructura rizomática y nómada, a la que llega la obra de Borges" —escribe de Toro (137). Es decir, Cortázar, quién escribe *Rayuela Después* de Borges (después de *El Hacedor*, 1960; de *Otras Inquisiciones*, 1952; de *El Aleph*, 1949; de *Ficciones*, 1944; es decir, del Borges más reconocido y universal) nos interpela con una escritura *anterior* a Borges. En términos de Deleuze, podríamos decir que estamos ante una sodomización sietemesina cloacal. *Rayuela*, la hija biológica de Cortázar-madre, no hereda, no coopta la potencia genésica postmodernista del padre putativo Borges fantaseado, sino la más humildemente modernista de Cortázar-madre-biológica, símil de un Cortázar padre sodomizado.

> [H]e aquí por qué Borges se transforma en un autor-base, punto de arranque en muy diversos campos del arte y del saber, y no Cortázar. Es la potencia epistemológica de Borges lo que hace trascender a un nivel universal prácticamente incomparable con cualquier autor de la historia de la literatura. (De Toro 137).

En suma, 'sodomizar'—en términos de Deleuze— significa, primero, *hacer hablar o escribir a un autor "todo aquello que yo le hacía decir"*, sin que este autor haya pensado de suyo propio lo que decía o hacía. Y, segundo, sodomizar significa también engendrarles a los autores que vienen después monstruos semejantes a las huellas traumáticas

www.cepchile.cl

del origen que estos autores repudiaron; y de cuyo clivaje, procesos y agentes no quieren saber nada. Sodomizar es devolverles a aquellos que "no quieren estar ni ahí" los monstruos que quisieron escamotear en ese ahí en el cual estuvieron, del cual provienen y del cual arrastran los fantasmas pero haciéndose los suncos. En este sentido, sodomizar es obligar a reconocer y no a extrañar la autoevidencia de las identidades repudiadas. Sodomizar, entonces, es hacer avanzar al sodomizado hacia una crítica postmoderna de la ideología, a la cual todos tendemos a reconocer sólo bajo el modo de su inexistencia y siempre "entrecomillada". Es decir, como si la ideología estuviera ya y siempre superada por nuestra infinita inteligencia. Cuando —sabemos— la mejor manera de perdurar de la ideología es hacerse pasar por superada, ya que así nos re-atrapa mejor. 'Díganle al tonto que es fuerte para que siga empujando'. Éste es el lema de la ideología: que nosotros nos creamos por encima de ella, incrédulos ante su llamado, incrédulos y burlones ante los modos obvios de su interpelación porque, precisamente, en la medida que menos creamos en su poder, mejor éste nos domina. Mientras menos creamos en nuestra profunda convicción inconsciente en el poder de la ideología, mejor ésta se apodera de nuestro inconsciente y, desde ahí, nos domina. Creo que la persistencia del profesor de Toro en interrogar la obra borgiana desde tantos puntos de vista, buscando los monstruos a que dieron efecto sus sodomizaciones, es una manera de re-clasificar, de re-intervenir en los hilos secretos y convulsos que nos empujan a ignorar no tanto a Borges como a las huellas traumáticas de nuestros orígenes. Sylvia Molloy o Alicia Borinsky, alumnas orales de Borges —ya que todos, si no la gran mayoría, lo somos de su escritura— en alguna oportunidad, una de las dos, me contó una anécdota alusiva: Borges llega a dar una conferencia. La sala está abarrotada de gentes y murmullos. Es demasiado. Fastidiado, Borges toca el micrófono y pregunta "¿Hay algún negro entre los presentes?". Se produce un silencio de hielo. Alguien pregunta: "¿Y si lo hubiere, Borges?" "Ah, si lo hubiere no doy la conferencia". Se produce una estampida de vociferaciones en contra de Borges y pasos de abandono de la sala. Pasado un momento, Borges le pregunta a Sylvia o a Alicia —"¿Cómo estamos?" —"Quedan 20 personas— Borges". "Ah, ahora sí podemos comenzar". No me cabe duda la inteligencia de los asistentes a esa atiborrada conferencia de Borges —porque ¡qué inteligentes son los intelectuales argentinos, no?—. Sin embargo, al calor de

www.cepchile.cl

lo vivido y bajo la urgencia de la contingencia, la gran mayoría de ese público demostró que por sobre sus inteligencias pesaba y decidía por ellos la convicción secreta y el acuerdo clandestino con sus propios e inconfesos prejuicios. Son ellos quiénes repudian al negro, no Borges —¡quién ironizaba sobre la imposibilidad de dar una conferencia por la presencia de la negritud inserta desde siempre en la oscuridad de su propio campo visual! No, Borges apostaba a liberarse del murmullo multitudinario de los cientos de asistentes lanzando un exabrupto que —él sabía— animaba el inconsciente impolítico de sus compatriotas. Y la reacción de animosidad de ellos bien lo comprobó. La ira hacia Borges no fue más que el exorcismo por el que ese público denegó en público su propio clivaje hacia el negro, todavía presente en ellos como una falta de la que se eximían insultando a Borges. Estamos ante una denegación: nos damos cuenta de lo que es por lo que no es. Cuando el soñante dice 'no es mi madre la persona del sueño', reconoce lo reprimido negándolo, sin aceptarlo (Freud, 1134). Slavoj •i•ek habla de una *determinación opositiva*: cuando la manifestación de una excesiva admiración o un excesivo disgusto respecto de algo, significa lo contrario. ¿Hasta qué punto el énfasis admirativo hacia la civilización del Tíbet no es una excusa inmejorable para mejor rechazar y repudiar a este trabajador tibetano indocumentado? ¿Hasta qué punto "satisfago mis pulsiones homosexuales reprimidas yendo a golpear y a violar gays"? (195).

Decía antes, *Rayuela* es una hija sietemesina del Borges fantaseado por un Cortázar-hijo que no pudo cooptar la escritura borgiana —como lo afirma con autoridad de Toro—: "Borges se transforma en un autor punto de arranque en muy diversos campos del arte y del saber, y no Cortázar". Me pregunto, ¿habrá alguno de los enculados borgianos tenido un hijo a las alturas del padre fantaseado o todos tuvieron monstruos? Por mi parte, rescataría tres escrituras sobre Borges que —creo— están a las alturas de Borges y produjeron hijos e hijas vaginales y no ya cloacales: pienso en los textos de Luiz Costa Lima, de Noé Jitrik y de Sylvia Molloy sobre Borges. Ninguno de ellos citados en la bibliografía de este libro. Esta constatación no es una crítica, ya que si, acaso, fuera posible dar cuenta de la biblioteca casi infinita de Borges, sería imposible dar cuenta de la virtual. Y con esto no hago más que constatar lo que el título mismo del libro del profesor Alfonso de Toro ya anticipó: *Borges Infinito. Borges Virtual*.

www.cepchile.cl

TEXTOS CITADOS

Barthes, Roland: *Le Plaisir du Texte*. Paris: Seuil, 1973.

Deleuze, Gilles: *Conversaciones*. Traducción de José Luis Pardo. Valencia, España: Pre-Textos, 1995.

De Toro, Alfonso: *Borges Infinito. Borges Virtual*. Pensamiento y saber de los siglos XX y XXI. Hildesheim/Zürich/New York: Georg Olms Verlag, 2008.

Freud, Sigmund: "La Negación", 1134-1136. Obras completas II. Traducción del alemán por Luis López-Ballesteros y de Torres. Organización y revisión de textos por el Dr. Germain. Madrid: Biblioteca Nueva, 1968.

González Echevarría, Roberto: *Mito y Archivo. Una Teoría de la Narrativa Latinoamericana*. [1990, 1ª ed. inglés] Traducción de Virginia Aguirre Muñoz. México: F.C.E., 2000.

•i•ek, Slavoj: *El Títere y el Enano. El Núcleo Perverso del Cristianismo*. [2003, 1ª ed. inglés] Traducción de Alcira Bixio. Buenos Aires: Paidós, 2006. □

Palabras clave: Borges, posmodernidad, sodomizar, ideología.

www.cepchile.cl

Reflexiones desde el libro de Alfonso de Toro, *Borges Infinito. Borges Virtual. Pensamiento y Saber de los Siglos XX y XXI* (Alemania, Georg Olms Verlag, 2008)

BORGES REVISITADO

Javier Pinedo

www.cepchile.cl

Tal vez lo que mejor caracterice el libro de Alfonso de Toro, sea el entusiasmo con que analiza y rescata a Borges, recurriendo a un enorme instrumental científico, el que no se impone sino que, por el contrario, se llega a él desde la propia obra de Borges.

El profesor de Toro ha invertido mucho tiempo y reflexión en los temas del texto que comentamos, por lo que en los últimos dos años ha publicado, como editor o autor individual, cuatro libros centrados en definir la postmodernidad y la postcolonialidad, y en su aplicación a obras de ficción[1].

Al revisar estos libros se verá que se constituyen en un número de cuestiones que giran en torno a la literatura latinoamericana, a la

JAVIER PINEDO. Doctor en Literatura, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Profesor investigador del Instituto de Estudios Humanísticos de la Universidad de Talca. Ha publicado libros y artículos sobre Historia de las ideas en Chile y América Latina. jpinedo@utalca.cl.

[1] Alfonso de Toro (ed.), *Jorge Luis Borges: Ciencia y filosofía* (Alemania, Georg Olms Verlag, 2007); *Cartografías y estrategias de la "postmodernidad" y la "postcolonialidad" en Latinoamérica. "Hibridez" y "globalización"* (Madrid, Iberoamericana, 2006); *Expresiones liminares en la narrativa latinoamericana del Siglo XX. Estrategias postmodernas y postcoloniales* (Alemania, Georg Olms Verlag, 2007). Y el que comentamos, Alfonso de Toro, *Borges infinito. Borges virtual. Pensamiento y saber de los Siglos XX y XXI* (Alemania, Georg Olms Verlag, 2008).

función de la cultura en las regiones periféricas, a la filosofía de los últimos años, a los rasgos del pensamiento postmoderno y postcolonial, a la globalización y su influencia en la interculturalidad, utilizando los conceptos de cartografía cultural, estrategia discursiva, mapa, hibridez, transversalidad, microhistoria, testimonio, rizoma, y otros. Es decir, son textos en los que se establece una estrecha relación entre literatura y pensamiento, en la creencia que la literatura forma parte de un circuito más amplio constituido por redes culturales y sociales que se imbrican.

Alfonso de Toro, más que aportar una nueva mirada sobre el autor argentino, intenta establecer "el placer de descubrir, de entender a Borges", aunque con un gran respaldo teórico epistemológico, para probar la tesis de Borges como el latinoamericano más universal y el que más ha influido en el pensamiento de los años 80 y 90, en tanto que iniciador del postmodernismo.

El libro de Alfonso de Toro es amplio en los temas que abarca. Personalmente, me interesó la imagen de Borges como iniciador de la postmodernidad y de la postcolonialidad; su concepción de la historiografía y el Borges creador de los medios virtuales y de la teoría de los muchos mundos. Me referiré brevemente a cada uno de estos temas, en forma analítica y crítica.

www.cepchile.cl

Borges pensador

Alfonso de Toro afirma: "Borges es un escritor, un pensador, un ensayista…", con lo cual abre una nueva dimensión de lectura que observa las meditaciones de este autor sobre el tiempo, la escritura, la realidad de la vida humana, las posibilidades de conocer el mundo, el rol de la literatura, la divinidad y otros similares. Un autor que concibe la literatura como una interpretación de la realidad y no sólo de su descripción.

La figura del pensador es tan amplia que, por supuesto, Borges cabe en ella y puede ser considerado como tal, en la medida, además, que en América Latina la literatura, muchas veces, reemplazó el espacio de una filosofía ausente; pues aquí se ha reflexionado desde la novela, el cuento y el ensayo, y en este sentido Borges no es un caso aislado. Aunque Borges no es un pensador en el sentido clásico (ni moderno)

del intelectual que imagina proyectos de país, que luego ofrece a la comunidad. Tampoco lo es como Hanna Arendt, Jean-Paul Sartre, Noam Chomsky o Edward Said. Ni siquiera como Theodor Adorno, que tantas cavilaciones realizó sobre la estética, la literatura y la moral; pues aunque Borges es un escritor muy cerebral y extremadamente inteligente, casi no analiza contingentemente la propia realidad, ni toma partido en las disputas sociales, ni conceptualiza. La gran diferencia es que Borges nos habla desde una dimensión más profunda, más poética, más aún que la de Octavio Paz, que podría corresponder a un modelo similar.

Con todo, aunque Borges no ha sido considerado como un par por los pensadores latinoamericanos (Zea, Roig, Ardao), sí está incluido en las antologías sobre el ensayismo latinoamericano, como en el libro clásico de John Skirius, o en artículos de reciente publicación dedicados a exponer su pensamiento[2].

www.cepchile.cl

La postmodernidad como balance

El profesor de Toro señala que Borges es "uno de los grandes pensadores del siglo XX", y particularmente como precursor de la postmodernidad. Así, aunque se trata de un texto sobre un autor en particular, Borges, al mismo tiempo contiene los conflictos de los últimos treinta años, reflejados en su literatura. En ocasiones su entusiasmo por el argentino es absoluto: "Borges fue el autor del siglo" (…) "Ningún autor, filósofo o científico ha escapado de su mágica influencia. Numerosas y centrales teorías literarias, filosóficas, mediales o físicas fueron pensadas o formuladas antes por Borges".

Alfonso de Toro muestra las diferencias y semejanzas de los diversos autores de la escuela postmoderna a partir de la exposición minuciosa de las obras de Baudrillard, Foucault, Derridá, Deleuze, Guattari, Vattimo; así como sus antecedentes en Rabelais, Cervantes, Sterne, Baudelaire, Artaud, Joyce, Beckett, Robbe-Grillet, y otros, que prepararon el arribo de esa escuela de pensamiento.

Lyotard percibió tempranamente un cambio en la educación a partir de la acumulación del saber, el que se encontraba a disposición

[2] Véase Liliana Weinberg, "Borges y Martínez Estrada: Diferencias y semejanzas" (México: Cuadernos americanos, UNAM, N° 129, julio-sept., 2009).

reproductiva de los usuarios como nunca antes en la historia: una ilustración que por acopio desmesurado se licuaba, fue lo que denominó como condición postmoderna. Lo que me parece menos verdadero es la idea de Lyotard de que la crisis de los grandes relatos ha dejado a la persona sin historias comunes.

Personalmente, incluso durante la mayor vigencia del postmodernismo, en los años 80, nunca estuve demasiado cautivado por ese pensamiento. Me parecía que, aunque era posible percibir que ciertos valores de la vieja modernidad ilustrada habían decaído en su vigencia, darla por concluida, y sobre todo desde el continente latinoamericano, tenía la crueldad de sentirse invitado a una fiesta cuando está concluyendo.

Por otro lado, hemos escuchado ya tantas veces, con tono apocalíptico, que la novela ha muerto, que la política ha llegado al final, que tal o cual sujeto o discurso ha desaparecido en las bodegas de la historia, que nos hemos vuelto escépticos a ese escepticismo, pues inesperadamente aparece un novelista genial que nos vuelve a encantar, o un acuerdo político que alegra a todos. Opiniones como esta: "El simulacro no es lo que oculta la verdad. Es la verdad la que oculta que no hay verdad. El simulacro es verdadero", leída desde la reciente historia chilena puede tener algo de inmoral.

No, nosotros vivíamos en un continente de verdades "fuertes", con problemas y soluciones necesariamente sólidas, y me informé con asombro de la conferencia que dictó Jean Baudrillard a comienzos de los años 90 en la Universidad de Yale (foco de la postmodernidad y en parte de los Estudios culturales en los Estados Unidos), y por la que cobró cien mil dólares muy reales, para exponer sus comentarios al proyecto de la Biosfera 2.

Repito, me costó creer en el fin del arte, de la historia (a la que Baudrillard por lo demás se opuso con un texto más bien periodístico, *La ilusión del fin*, de 1992), del sujeto y de las ideologías, en el fin de los conflictos y de las crisis, de las nacionalidades, o de los Estados, y que el pensamiento, a partir de ahora, había que buscarlo en un museo, en medio de un bostezo filosófico. Son expresiones de la época, que dan cuenta de esa sensación de sospecha radical que llevó a premisas exageradas como suponer que la guerra de Irak (por virtual) nunca existió.

En este contexto, o poco antes, la recepción de Borges por parte del pensamiento francés y más específicamente por Foucault en *Les*

www.cepchile.cl

mots et les choses (1966), lo transformó en un latinoamericano muy leído, lo que de Toro prueba en detalles. Un reconocimiento que comienza, creo, con el viaje de Roger Caillois a Buenos Aires en 1939: "Borges vaut bien la peine le voyage", y su descubrimiento de la literatura latinoamericana y que continuará hasta su favorable opinión en *Le Monde*, justo un año antes del libro de Foucault, en 1965: "La literatura latinoamericana será la gran literatura del mañana (…) De ella surgirán las obras maestras que todos esperamos"[3].

Me parece fundamental destacar, como una manera de comprender mejor las premisas intelectuales y políticas a fines del siglo XX, que Foucault en el libro mencionado, basa sus reflexiones sobre el cambio del conocimiento humano en tres autores hispánicos: Borges, Cervantes y Velásquez; tres autores pertenecientes a la llamada "modernidad barroca", lo que nos hace pensar en cierta recuperación de aquel modelo perdedor (el barroco, católico, aristocrático-popular) en un momento, a fines del siglo XX, de debilitamiento de la modernidad ilustrada. Es un tema en el que no puedo detenerme, pero cuyo contexto me parece fundamental para la comprensión de Borges y su relación con la postmodernidad y es en este contexto (no moderno o antimoderno) donde Borges y Kafka, por ejemplo, se encuentran en profundidad.

En este sentido se podría establecer que Borges representa un paso adelante para sus lectores europeos, pues resulta más postmoderno que ellos mismos. Algo que talvez no sea exclusivo de este autor, pues si América Latina tuvo un siglo XX reconocidamente negativo en términos económicos y políticos, fue en su producción artística donde se fortalece y supera incluso las producciones de países desarrollados, como si la imaginación latinoamericana se desbordara más allá de cualquier límite ideológico o estético moderno.

Me sucedió algo similar con la lectura de la novela de Bolaño, *2666*, en el capítulo ("La parte de los crímenes") que se representa las muertes de mujeres en Ciudad Juárez, novelada como Santa Teresa, y que ha sido descrita como un "punto ciego" del universo, por Christopher Domínguez. Es decir, la ausencia absoluta de los códigos (morales) de la modernidad ilustrada. Me pareció que ante esa crueldad, las teorías psicológicas de Freud se volvían débiles, en un mundo de una

[3] Cito por Roberto Fernández Retamar, "Intercomunicación y Nueva Literatura", en César Fernández Moreno, *América Latina en su Literatura* (México, Siglo XXI, 1972, p. 325).

www.cepchile.cl

maldad sin conciencia ni psicología. ¿Qué psicoanálisis aplicar a hombres que riéndose entre ellos despedazan a mujeres indefensas antes de darles muerte? ¿Qué códigos aplicar para analizar la vida en las cárceles latinoamericanas y la imposibilidad absoluta de justicia que se muestra en esa novela?

El psicoanálisis queda corto, igual sucede con el racionalismo, o incluso las teorías de la postcolonialidad, pensamientos construidos para otras conciencias y otras culturas. Si en el pasado pensábamos que éramos diferentes por superiores, Vasconcelos y *La raza cósmica* (1925), por ejemplo, ahora Bolaño nos dice que somos diferentes, pero por radicalmente inferiores. Es una idea que hay que desarrollar. Como hay que desarrollar la relación de los escritores post *boom* con Borges, como sucede en el relato "El gaucho insufrible" (2003), del mismo Bolaño, en el que se desacraliza al escritor de "El sur", paradójicamente, por excesivamente europeo.

Sí, uno podría decir que existe un punto común fuerte entre Borges y la postmodernidad, pero a mí me sigue pareciendo que Borges se ubica en un espacio más original, más amplio, estética y filosóficamente, y más original y profundo que los franceses. El asombro de Borges es mayor. Lo mismo que su densidad. También su rabia por pertenecer a un mundo marcado por la naturaleza y la ausencia del espíritu, que lo castiga (y al que castiga), negándole día a día las razones de la universalidad.

En este sentido, podríamos pensar que Borges aparece más postmoderno que los postmodernos, quienes hablan desde un espacio fuertemente enraizado en la modernidad. ¿Hay algo más lógico y racional que el idioma francés?

Sigo creyendo que aunque la postmodernidad no es aplicable a todas las regiones culturales del planeta, tuvo muchos adeptos, y por razones no fáciles de establecer, en países como Francia (más que en Alemania, por ejemplo) y Argentina (más que en el resto de América Latina), algo en los Estados Unidos y poco más. Por eso es interesante destacar la aparición —con anterioridad— de Borges en la periferia latinoamericana, y desde un espacio cultural como el argentino, sin la tradición de la modernidad, ni la rigurosa lógica cartesiana.

Los franceses hablan en contra de la modernidad, Borges desde esa ausencia. Su espacio contiene los símbolos de una cultura universal, que lo transforma en un erudito en el vacío. En el habitante de una

www.cepchile.cl

biblioteca que flota en la nada. El usuario de un saber acumulado por siglos, pero sin aplicación en la realidad. Borges, el ciego, vive en la oscuridad de un marginado eterno, por lo que su situación es más desesperada, me parece a mí, que la de Lyotard, Foucault, Baudrillard y los demás.

En la postmodernidad francesa, casi no hay drama. En Borges, el drama de la ausencia moderna impregna la totalidad de su obra. Donde Foucault establece una arqueología, Borges inventa mundos en enciclopedias inexistentes y comentarios de libros imaginarios; pues para el argentino ya todo está escrito, pero en códigos que no calzan con sus circunstancias.

Uno de sus aportes principales es su idea que la literatura no refleja el mundo, como el espejo que se pasea por el camino de Stendhal, sino simplemente un objeto nuevo, agregado a la realidad, como lo muestra uno de sus textos más representativos, "Una rosa amarilla" (*El hacedor*, 1960), en el que Giambattista Marino, poco antes de morir percibe que los libros de su biblioteca no "eran (como su vanidad soñó) un espejo del mundo, sino una cosa más agregada al mundo". Esta perspectiva le permitió la mayor libertad para negarse a relacionar su obra con la realidad. La literatura vale para sí misma. Pero también le permitió el mayor sacrificio literario: usar la página para decir que no hay nada que decir, y que la literatura no es una prolongación del mundo, sino un objeto artificial que lo aumenta.

La postmodernidad pasó dejando la sensación de un síntoma de escepticismo sobre la situación de una determinada sociedad, la occidental desarrollada, en películas como *Blade runner*, *Matrix*, y en el peor de los casos a débiles análisis ideológicos del complejo mundo postindustrial como en los libros de Gilles Lipovestki y Tony Negri. Una especie de "cambalache", prêt-à-porter, pues finalmente la propia deconstrucción afectó a los propios deconstructores. Y de la cual, por cierto, Borges está ajeno.

De la postmodernidad a la postcolonialidad

El mismo detalle investigativo encontramos en otro de los capítulos centrales del libro de Alfonso de Toro, en el que busca la presencia de la postcolonialidad, la que define como "una actitud intelectual,

www.cepchile.cl

social y cultural pluralista e internacionalista dialoguizante entre la periferia y el centro y que supera este tipo de dicotomías", y que de nuevo le permite a de Toro mostrar una importante información a partir de los textos de Edward Said, Homi Bhabha, Gayatri Spivak, Martín Barbero, entre otros, para establecer los contactos entre la situación cultural de los países recientemente independizados con los de América Latina.

El postcolonialismo, la postmodernidad y los estudios culturales, que se desarrollaron más o menos cercanos en el tiempo, y que se unifican en sus críticas a la modernidad, fueron discursos que tuvieron la virtud de darles nuevas esperanzas a las ciencias humanas, en un momento de poco crédito académico, al redefinir el rol de los intelectuales y los críticos literarios, como en el análisis de nuevos sujetos periféricos, la globalización y fenómenos sociales recientes como la llegada masiva de inmigrantes a Europa y Estados Unidos, que ponían de manifiesto cierta crisis en el modelo occidental.

Muchos de sus conceptos utilizados: periferia, globalización, crisis de la modernidad, nuevos sujetos, han sido usados de manera diversa por los distintos sectores que constituyen estas escuelas, aunque mantienen la opinión de que la modernidad, surgida de la racionalidad europea, incluye conceptos como democracia, razón, derechos humanos y ciudadanía; aunque también dominación y desprecio por el otro. Lo que nos conduce, de nuevo, pero en una esfera diferente, a la relación entre la modernidad ilustrada, la barroca latinoamericana, y la realidad de culturas e historias como la india o la del mundo árabe en general, que no participaron ni de una, ni de otra.

Por supuesto Borges reconoce las diferencias entre los países periféricos y los desarrollados, por ejemplo, al señalar que el Estado en América Latina es una institución frágil y débil, mientras que para Hegel (un alto representante de la Ilustración a través del concepto "bewust"), el Estado es lo único sólido que existe en la sociedad humana.

Borges establece dos maneras en las que se enfrenta un filósofo alemán y un escritor latinoamericano. Dos maneras opuestas de comprender la realidad social: "El argentino, a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse a la circunstancia de que, en este país, los gobiernos suelen ser pésimos o al hecho general de que el Estado es una

www.cepchile.cl

inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano. Hegel diciendo: 'El Estado es la realidad de la idea moral' le parecen bromas siniestras"[4].

Borges y la historiografía

Alfonso de Toro analiza la relación de Borges con el registro de los hechos de la historia humana, es decir con la historiografía, intentando probar que Borges posee una concepción de ésta, que superando todo positivismo, la niega como fuente de objetividad y verdad. Las referencias son los textos de Le Goff, Hayden White y algunos otros que coinciden en algo en que estamos de acuerdo: que la historia es susceptible de ser manipulada por motivos ideológicos y que el historiador se puede dejar llevar más por sus preferencias que por los hechos. Sin embargo, puede parecer extremo señalar que no es posible distinguir entre una novela y un texto historiográfico, por recurrir ambas a técnicas narrativas similares (el *plot* y cierta disposición de textual), lo que no los iguala completamente. Muchas novelas pueden contribuir a reconstruir la historia, pero no al revés.

Por cierto, Borges no es un historiador ni actúa como tal, simplemente opina sobre la manera cómo se ha escrito alguna historia en particular, Gibbon, por ejemplo, el que le parece más un "imaginador" del Imperio Romano, lo que es bastante cierto. Un debate, como se sabe, que tiene su origen en Aristóteles, cuando señaló las diferencias de narrar entre lo que sucedió y lo que pudo haber sucedido.

Nadie asegura que un texto historiográfico sea la verdad o se ajuste completamente a la verdad, pero su mirada es diferente a la ficción. Recurrir, como hace el autor del libro que comentamos, a las opiniones de Vargas Llosa, Carlos Fuentes, Borges o Antonio Gala, que no ejercen el oficio de historiador, me parece que nos puede llevar al peligro de pensar, una vez más desde Barthes, que finalmente no hay hechos, sino interpretaciones y que finalmente la realidad, ni actual ni pasada, tenga realidad objetiva. Tampoco la posibilidad de contar lo que sucedió, lo cual puede conducirnos a perder la posibilidad del juicio moral. Además, no debemos olvidar que muchas opiniones de Borges constituyen ironías sobre la limitada condición humana, incluida la de

[4] J. L. Borges: "Nuestro pobre individualismo", 1946.

www.cepchile.cl

los historiadores, como cuando señala que "una vez estudiados en textos ingleses la historia de las guerras con Francia, reescribir esa historia, desde el punto de vista francés". Esta opinión, hoy es casi una realidad: la historia del Perú contada por chilenos y viceversa, aunque en su momento pudo haberse leído como una típica *boutade* borgiana.

Un Borges virtual

Probablemente el capítulo que relaciona a Borges con la teoría de los mundos diversos y los medios virtuales de comunicación sea el más original. Alfonso de Toro establece el Aleph (un punto desde el cual es posible observar todas las dimensiones del universo) como la gran utopía del conocimiento, en base al análisis que realiza del *Libro de arena*, y que resume la estética y la filosofía del argentino, para quien en las múltiples dimensiones de la vida humana es posible actuar en condiciones opuestas, pues aquello que se deja de hacer, se realizaría en otro espacio, ya que "los términos de una serie infinita admiten cualquier número". Esa concepción de lo múltiple, sus referencias a *Las mil y una noches*, como modelo literario universal, y a la biblioteca como símbolo de la condición humana, parecen estar sostenidas en las creencias más profundas de Borges, su escepticismo y su idealismo radical, sus dudas sobre la posibilidad de conocer, su misticismo agnóstico, si fuera posible algo como eso.

Alfonso de Toro buscó un sostén en la física postcuántica para analizar algunos postulados de Borges, en lo que se denomina "la existencia de universos paralelos", abriendo nuevas interpretaciones y relaciones entre la literatura y las ciencias exactas, particularmente entre Borges y Hugh Everett.

La responsabilidad de Borges

Muchos han denunciado el fatalismo de un escritor que insiste en que ya todo está escrito, que niega la realidad, a través de una obra genial o de sus amargas ironías, como, por ejemplo, la voluntad de ser enterrado, casi como una venganza, fuera de su país. Por supuesto, sería injusto culparlo de los males que sufre la Argentina actual, pero sería ciego no ver que Borges tuvo ciertas responsabilidades en la

www.cepchile.cl

creación de un intelectual alejado de la realidad política; y sería interesante saber cuál es el aporte de Borges a la identidad argentina, para conocer la distancia que existe entre el hombre que está solo y espera (Scalabrini Ortiz) y el que sigue estando solo, pero que ya no espera nada.

Es decir, la función de Borges en la construcción de su país, y que podría llevarnos a pensar en cuál fue el tamaño de la esperanza (de la venganza) de Borges.

En fin de cuentas, se trata de un libro que analiza a un autor muy complejo y multifacético, marcado por la inteligencia y el sarcasmo, pero sobre todo, y simplemente, por la belleza de su literatura.

Hay algo de cierto y es que Borges se sigue leyendo, como si el tiempo no pudiera afectar su obra, lo que no es fácil de decir de otros autores del *boom*. □

Palabras clave: Jorge Luis Borges, literatura latinoamericana.

www.cepchile.cl

LAS PYME: QUIÉNES SON, CÓMO SON Y QUÉ HACER CON ELLAS*

Ángel Cabrera, Sergio de la Cuadra, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza

www.cepchile.cl

PRÓLOGO

En 2001 la Sociedad de Fomento Fabril lanzó su Agenda Pro Crecimiento y, como parte de ella, encargó un estudio sobre las pyme. El resultado fue "Las pyme: quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas" *(Las pyme*). Entregado en enero de 2002, el mimeo circuló con

ÁNGEL CABRERA. Master en Economía, Universidad de Harvard. Forecast Consultoría e Inversiones S.A.

SERGIO DE LA CUADRA. Master en Economía, Universidad de Chicago. Forecast Consultoría e Inversiones S.A.

ALEXANDER GALETOVIC. Doctor en Economía, Universidad de Princeton. Profesor de la Universidad de los Andes e investigador del CEP.

RICARDO SANHUEZA. Doctor en Economía, Universidad de Maryland. Profesor de la Universidad de los Andes.

* Este trabajo fue encargado por la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa). Sin embargo, su contenido es de nuestra exclusiva responsabilidad y no compromete de manera alguna a la Sofofa. Agradecemos las útiles conversaciones con Roberto Álvarez, Patricio Arrau, Harald Beyer, Pablo Bosch, Juan Braun, Rodrigo Cárcamo, Juan Claro, Andrés Concha, José Cox, Gustavo Crespi, Jaime Crispi, Gonzalo de la Cerda, Ronald Fischer, Bernardo Fontaine, Rodrigo Fuentes, Juan José Gana, Eduardo Engel, Enrique Marshall, Claudio Martínez, Claudio Muñoz, Jaime Pizarro, Mauricio Ramos, Gonzalo Rivas, Cristián Rodríguez, Mauricio Rojas, Andrés Sanfuentes, Rodrigo Valdés, Gustavo Verdugo, Christian Wallem y Max Winter. También agradecemos la eficiente ayuda de Pamela Arellano y Sergio Quintana; a Eduardo Engel por facilitarnos su panel de plantas industriales construido a partir de la ENIA; y al SII por facilitarnos datos sobre ventas.

alguna reserva durante un par de meses y fue presentado en varias universidades y centros de estudios. La recepción fue muy positiva, quizás porque con cierto asombro y alivio, lectores y audiencias concluían que la situación de las pyme distaba mucho de ser desesperada. Más aun, el trabajo recopilaba evidencia convincente de que las políticas asistencialistas —fuente inagotable de desperdicio de recursos fiscales— eran innecesarias y dañinas. No es exagerado decir que cuando el diario *La Segunda* publicó un extenso reportaje sobre el estudio en agosto de 2002, el debate sobre las pyme había cambiado de foco.

A pesar de su amplia difusión, nunca publicamos el estudio. La intención era transformarlo en un libro, corrigiendo imprecisiones y agregando material. Pero los apuros del día a día postergaron indefinidamente el proyecto hasta que en algún momento se le dio por abandonado. ¿Por qué publicarlo casi ocho años después sin cambios?

Una razón es que *Las pyme* fue bastante exitoso. Como se dijo, el debate serio cambió de foco y desde entonces el peso de la prueba recae en quienes abogan por las políticas asistencialistas. Más importante aun, los planes de rescate de pymes se postergaron durante años, evitándose el consiguiente desperdicio de recursos y, seguramente, retardar aun más el crecimiento de la productividad.

Sin embargo, hay otra razón que justifica publicarlo y es que como plan de acción *Las pyme* fracasó, porque no logró cambiar el foco de las políticas públicas. Tal como argumentamos en el epílogo, la premisa de nuestros gobiernos sigue siendo que el Estado debe enseñarles a los empresarios a gestionar mejor. Por eso, no es sorprendente que, a pesar de varios planes de competitividad y un estatuto pyme, poco se haya hecho durante estos años para disminuir la burocracia, bajar el costo de hacer negocios, intensificar la competencia entre bancos, aliviar el peso de las regulaciones laborales, ambientales y sanitarias o evaluar el impacto de la legión de programas asistenciales y de fomento que el Estado sigue manteniendo y financiando.

Por el contrario, el punto de fondo de *Las pyme* es que la maraña regulatoria tejida por nuestro Estado es el principal problema. Así, por un largo rato la política pyme debiera consistir en eliminar trabas para que el proceso de experimentación y aprendizaje que hace crecer la productividad pueda ocurrir con eficacia. Nuestros gobiernos y políticos no comparten ese diagnóstico y, mientras así sea, un estudio como *Las pyme* sigue teniendo vigencia.

Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza
Diciembre de 2009

www.cepchile.cl

1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

¿Qué se debería hacer con las pyme?[1] Desde hace varios años se discute acaloradamente sobre la situación y destino de las pequeñas y medianas empresas. Se sostiene que las pyme están en crisis, que la crisis es dañina para el desarrollo del país y que, por lo tanto, el Estado debiera apoyarlas con créditos y programas de fomento. La principal conclusión de este trabajo es algo distinta. Si bien es un hecho que en Chile las micro, pequeñas y medianas empresas fracasan a tasas elevadas y más que las empresas grandes, este patrón coincide con la dinámica del nacimiento, evolución y salida de empresas documentada para una serie de países, tanto en vías de desarrollo como desarrollados. Muchos estudios muestran que la mayoría de las empresas nacen pequeñas y salen a los pocos años de haber sido creadas porque no logran ser exitosas; sólo unas pocas tienen éxito y sobreviven y aun menos llegan a ser grandes luego de varios años[2]. Por lo tanto, gran parte de lo que estamos viendo no es consecuencia de la recesión sino del conveniente funcionamiento habitual de la economía, que refleja el proceso de ensayo y error, sin el cual la productividad agregada de la economía no crece y no se pueden crear empleos estables. De hecho, la evidencia internacional indica que gran parte del crecimiento de la productividad en cada industria se debe al reemplazo de plantas y empresas ineficientes por otras eficientes. Políticas que apoyen a las pyme en problemas sólo retardarán la salida de un gran número de empresas relativamente menos productivas, desperdiciarán recursos públicos que podrían destinarse a usos alternativos urgentes y entrabarán el crecimiento de la productividad, el empleo, los salarios y la economía.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 presentamos la economía básica de las pyme, que nos permitirá entender las fuentes de la gran heterogeneidad que ellas esconden. En la sección 3 examinamos las implicancias de la economía básica que

[1] Pyme: este acrónimo de "pequeña y mediana empresa" es de uso tan frecuente que se lo considera como un nombre común y como tal se escribe con letra minúscula inicial. Cuando es plural se acompaña del artículo "las" y se conserva la condición del acrónimo en singular: "las pyme".

[2] En adelante por "nacer" o "entrar" entenderemos la creación de una nueva empresa. Por "morir" o "salir", que la empresa dejó de funcionar debido a una quiebra pero más frecuentemente por simple disolución de la empresa.

www.cepchile.cl

permiten analizar críticamente una serie de afirmaciones que se hacen habitualmente sobre las pyme. En la sección 4 analizamos los problemas que usualmente se asocian a la categoría pyme: mala gestión, baja productividad y financiamiento insuficiente y caro. En la sección 5 analizamos los efectos que tienen las políticas públicas —regulaciones y programas de fomento— que afectan a la pyme. En el resto de esta introducción resumimos las principales conclusiones del estudio y mencionamos algunas propuestas concretas. Al lector con poco tiempo le sugerimos partir con esta introducción y luego, para más detalle, continuar con los principales hallazgos y conclusiones de cada sección, los que hemos resumido en "hechos" numerados desde 1 a 63..

1.1. ¿Quiénes son las pyme?

La primera dificultad cuando se discute sobre pyme consiste en determinar de qué tipo de empresa estamos hablando. Existen varias definiciones de la categoría "pequeña y mediana empresa" que dependen de la variable usada para medir su tamaño (v. g. por ventas, empleo o capital invertido), pero con todas se concluye que existen alrededor de 90.000 pequeñas empresas y 13.000 medianas. Esto las distingue de, por un lado, más de 500.000 microempresas y, por el otro, de 6.000 grandes empresas que existen en Chile (véase el Cuadro Nº 1).

Clasificar a las empresas por tamaño es útil para formarse una idea de su magnitud, relevantes en el tema que nos ocupa. Pero a poco andar se concluye que la categoría "pyme" es demasiado amplia y analíticamente engañosa porque esconde la heterogeneidad que caracteriza a este grupo de empresas[3]. Más importante aún, los errores de juicio son casi inevitables si se ignora la heterogeneidad. Por ejemplo, se suele señalar que las pyme exportadoras son exitosas —lo que es cierto—, para luego concluir que se debe estimular las exportaciones directas de la generalidad de las pyme. Esta receta, sin embargo, es equivocada, porque ignora que una pyme tendrá éxito exportando directamente sólo si el tamaño eficiente de su operación es suficientemente pequeño, el producto sirva a un nicho diferenciado y el costo de abrir mercados no sea grande, condiciones que satisfacen muy pocas empresas y productos. Más generalmente, hay la tendencia a proponer

[3] En este trabajo no analizaremos las microempresas. El lector interesado puede consultar el estudio de la microempresa de Irarrázabal (2001).

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 1: LAS PYME Y EL RESTO DE LAS EMPRESAS

	(1) Micro	(2) Pequeña	(3) Mediana	**(4) Pyme**	(5) Grande	(6) Total
Número de empresas	535.338	93.923	13.164	**107.087**	6.066	648.491
Participación (%)	82,55	14,48	2,03	**16,51**	0,94	100%
Participación en ventas (%)	3,7	10,1	10,1	**20,2**	76,1	100%
Venta promedio en UF	456	7.161	51.096	**12.562**	836.395	10.274
Empleo (Corfo) (%)	38,7	35,2	12,5	**47,7**	9,7	100%
Empleo (Casen) (%)	40,4	36,6	13,0	**49,6**	10,1	100%
Exportaciones (%)	0,1	1,3	3,5	**4,8**	95,1	100%

Nota: Las ventas de las empresas de menor tamaño probablemente subestiman las ventas verdaderas porque estas empresas evaden más.

Fuente: La fuente de las ventas y del número de empresas es el SII. La fuente de las exportaciones es la Corfo. *Microempresas* son aquellas que venden anualmente hasta UF 2.400; las empresas *pequeñas* venden más de UF 2.400 y hasta UF 25.000; las empresas *medianas* venden más de UF 25.000 y hasta UF 100.000; las empresas *grandes* son aquellas que venden más de UF 100.000.

www.cepchile.cl

como "solución" a los problemas de la generalidad de las pyme aquello que hace exitoso a un grupo de ellas. Así, según sea el caso, se observa que algunas pyme exitosas crecen y se transforman en grandes, otras desarrollan relaciones de largo plazo con empresas más grandes o bien se asocian entre ellas para compartir costos, de lo que se concluye que se las debe estimular a crecer, establecer relaciones de largo plazo con empresas grandes y asociarse. Sin embargo, éstas no son *condiciones* del éxito sino *consecuencias* de características económicas más fundamentales que no son inherentes a la generalidad de las pyme y que varían sistemáticamente entre ellas[4].

1.2. La economía básica de las pyme

Por lo anterior, nuestro análisis se sustenta en tres características fundamentales que permiten entender la heterogeneidad que se observa entre las pyme.

[4] Técnicamente hablando, cuando se analiza a las pyme es indispensable poner atención a los *sesgos de selección*.

Escala eficiente de operación. La primera característica es bien conocida: las pyme se observarán en sectores cuya escala de operación eficiente es pequeña, vale decir, donde las economías de escala no son importantes. *Grosso modo*, esto ocurre en actividades que no requieren incurrir en costos fijos o hundidos considerables y tampoco con productos que precisen marcas sostenidas por publicidad masiva —por ejemplo, las panaderías—. Por el contrario, cuando la escala eficiente de operación es considerable o los productos requieren de publicidad masiva, no puede tratarse de pyme. Por ejemplo, no es razonable pretender que la mayoría de los productores de fruta fresca, que por lo general son pyme, exporten directamente porque se requieren escalas de operación considerables. Similarmente, las pyme no producen cigarrillos.

www.cepchile.cl

Nichos y diferenciación de productos. La segunda razón detrás de la heterogeneidad es que las pyme pueden coexistir con empresas grandes creando productos parecidos cuando son capaces de explotar nichos de demanda que valoran la diferenciación de productos. Por ejemplo, en el mercado de la televisión coexisten canales pequeños, que apuntan a nichos pequeños (v.g. ETC TV, ARTV, ABT), con canales grandes que apuntan a audiencias masivas (PSN, ESPN, Canal 13, TVN).

La dinámica industrial: entrada, desarrollo y salida de empresas. La tercera característica económica fundamental, sin la cual es imposible dar cuenta de la gran heterogeneidad entre las pyme, es la dinámica de las industrias, en particular el ciclo de entrada, evolución y salida de empresas. En los últimos 15 años se ha estudiado sistemáticamente en distintos países (incluyendo a Chile) el ciclo de vida de un gran número de empresas individuales por períodos de varios años y es extremadamente útil comparar lo que ocurre en Chile con lo que se observa en el resto del mundo.

Los estudios han permitido establecer que en prácticamente todas las industrias, en todos los países y todo el tiempo, muchas empresas se crean, unas pocas son exitosas y el resto fracasa y sale. Para formarse una idea de cuán grandes son las tasas de salida es conveniente partir notando que normalmente, en casi todos los países que se han estudiado, entre el 5 y 10% del total de firmas muere cada año por razones que tienen poco que ver con el ciclo económico. La tasa de

salida es más alta para firmas más jóvenes y para las firmas más pequeñas. Por ejemplo, alrededor del 10% de las firmas muere antes de cumplir un año, la tasa de fracaso cae lentamente en los años siguientes y al cabo de diez años las tasas de mortalidad superiores al 60% no son infrecuentes. Por otro lado, la tasa de salida es mayor cuanto más pequeñas sean las firmas, en parte porque entran nuevas firmas de escala muy pequeña, y por tanto alejadas del tamaño eficiente de operación, y porque las empresas que declinan tienden a perder ventas (y por ende tamaño) por varios años. Sin embargo, las firmas que sobreviven tienden a crecer más rápido mientras más pequeñas son. Vale decir, el fracaso y salida de empresas y su reemplazo por firmas nuevas es parte sustantiva de la dinámica de las industrias.

Tal como en el resto del mundo, en Chile ocurren entradas y salidas de empresas en número considerable todo el tiempo. Mostramos evidencia detallada de que entre 1986 y 1997, el período de crecimiento económico más rápido de toda la historia de Chile, en promedio poco menos del 7% de las plantas salió todos los años; más del 10% de las plantas industriales salió apenas un año después de haber entrado; y al cabo de diez años más del 50% había salido. Más aún, hay evidencia concluyente de que las pyme fracasan más que las empresas grandes. En efecto, de acuerdo con la evidencia disponible, el 51% de las plantas industriales pyme sale en un período de diez años, pero sólo el 26% de las plantas grandes corre esa suerte.

Lo anterior tiene tres implicancias cruciales si se quiere poner en perspectiva el debate sobre las pyme que actualmente está en curso. Primero, los números chilenos de entrada y salida de las pyme son de magnitudes similares a los que se observan tanto en países en desarrollo como en los desarrollados. Segundo, una parte importante de lo que observamos es el proceso de ensayo, error y aprendizaje tal que las firmas entran pequeñas para ver cómo les va. Las que aprenden resultan ser eficientes o aciertan con su producto, sobreviven y crecen; el resto sale. Por eso, en todo momento, independientemente de si se trata de auge o recesión, veremos que en términos relativos hay más pyme en problemas que empresas grandes en problemas. Esto ocurre precisamente porque ser grande es, en muchos casos, *consecuencia* y no causa de haber aprendido, de ser más eficiente o de haber diseñado el producto o servicio preciso. Por contraste, aunque el tamaño natural de muchas empresas sea pequeño o mediano, las pyme exitosas coexisti-

www.cepchile.cl

rán con muchas otras cuya experimentación está en vías de fracasar. Tercero, y por lo mismo, entre las pyme habrá diferencias apreciables de productividad y eficiencia. De hecho, la evidencia muestra que en Chile la eficiencia de una pyme promedio es entre 60 y 70% de la alcanzada por las empresas más eficientes. Sin embargo, esto no es señal de que exista un problema: tal dispersión de productividad es similar a la observada en otros países, incluso en los desarrollados.

1.3. Implicancias y conclusiones

Las características fundamentales descritas tienen numerosas implicancias y algunas de ellas son muy importantes a la hora de analizar la supuesta crisis que atraviesan las pyme y las medidas y políticas que se han propuesto para solucionarla; a continuación resumimos las principales implicancias y conclusiones.

Es normal observar altas tasas de entrada y salida de pyme, independientemente del ciclo económico. Para comenzar, es normal esperar que en todo momento se observen tasas altas de entrada y salida de empresas y diferencias sustantivas de productividad entre ellas. Así, una fracción importante de las pyme que están hoy en problemas lo estarían también si estuviéramos en auge económico. Por lo tanto, si tomamos una "foto" de las pyme en cualquier momento, inevitablemente se vería que muchas tienen problemas y su productividad es mucho menor que la de las empresas que producen bienes similares pero que son más exitosas. Pero eso no indica que haya una crisis. Por eso, una de nuestras principales conclusiones es que no existe evidencia de que las pyme estén atravesando por una crisis, mucho menos que la sobrevivencia de la categoría pyme esté amenazada en el mediano o largo plazo.

Las pyme no pueden sobrevivir cuando los costos fijos son altos. Una implicancia directa de la economía básica de las pyme es que no pueden subsistir cuando los costos fijos o hundidos son altos. En ocasiones se trata de características de la forma como se produce y entonces hay poco que hacer. Sin embargo, una de las principales fuentes de costos fijos y hundidos son regulaciones similarmente onerosas, independientemente del tamaño de la empresa, pero que, por lo

www.cepchile.cl

mismo, afectan más a las empresas más pequeñas. Existe amplio margen para mejorar en Chile. A modo de ejemplo, en Canadá iniciar legalmente una empresa requiere dos trámites que se completan en dos días hábiles y cuestan el equivalente a poco más de 106 dólares. En Chile se requieren 10 trámites que requieren a lo menos 28 días hábiles para completarse y cuestan, en dinero y tiempo, el equivalente a más de 1.150 dólares o un cuarto del PGB per cápita. Este solo costo explica por qué un número muy grande de micro y pequeñas empresas elige la informalidad: el costo de cumplir con los trámites oficiales equivale a más de un mes de ventas de la microempresa promedio y (suponiendo un margen de utilidad de 20% sobre ventas) a cerca de la mitad de sus utilidades anuales.

El "problema de la selección" y un principio básico. La heterogeneidad inherente a las pyme también implica que parte fundamental de la actividad económica consiste en averiguar cuáles son las empresas competentes y separarlas de las que no lo son, y esto es particularmente relevante cuando se trata de pyme. El "problema de la selección" tiene vastas implicancias y muchas facetas: lo enfrenta una empresa cuando elige a sus proveedores o distribuidores (¿producen el insumo que necesito?, ¿son confiables y responsables?); lo enfrenta también un financista cuando presta o invierte (¿es un gestor competente?, ¿tiene demanda el producto que quiere vender?, ¿está dispuesto a trabajar duro?, ¿está arriesgando su patrimonio en este negocio tan "bueno"?); y cuando elige una institución de fomento como la Corfo; o, incluso, la misma persona que decide comenzar una empresa (¿tengo las habilidades necesarias para este negocio?, ¿estoy dispuesto a trabajar sin horario y asumir el riesgo?). Pero en todos los casos se trata de un problema similar que impone restricciones parecidas. En vista de que en el mejor de los casos la tasa de errores será alta, la única forma conocida de manejar este problema es que los incentivos sean apropiados.

Qué tipo de incentivos son "adecuados" depende del caso y una extensa literatura muestra que el diseño de mecanismos apropiados para hacer frente al problema de selección es materia compleja. Sin embargo, el principio general es bastante simple: para que los incentivos sean "adecuados" la selección debe hacerla quien al mismo tiempo se remunera principalmente con el valor (o los excedentes) creados y asume el costo de equivocarse.

www.cepchile.cl

Es bastante evidente cómo opera este principio cuando se trata del financiamiento. Pero el principio tiene implicancias que van mucho más allá del financiamiento. Por ejemplo, no es casualidad observar que las pyme que logran establecer relaciones de largo plazo con una empresa grande suelen ser más exitosas. Una empresa grande tiene incentivos para encontrar a las pyme competentes, y en ocasiones incluso para capacitarlas y transferirles tecnología, porque se beneficia con el excedente creado.

El problema de la selección condiciona al financiamiento. Reconocer la magnitud del problema de la selección permite entender una serie de prácticas que se observan en el mercado del crédito que buscan alinear los incentivos del deudor con el interés del que le presta el dinero, pero que se suelen confundir con fallas del mercado o se interpretan como discriminación en contra de las pyme. Estas prácticas, que han sido investigadas exhaustivamente en los últimos 30 años, son indispensables para moderar lo que se conoce por "asimetrías de información": el deudor conoce con mayor precisión la información relevante para evaluar su capacidad de pago.

En efecto, si bien es razonable pensar que a veces hay proyectos buenos que no reciben financiamiento, muchas más veces quienes tienen ideas no saben que son malas y experimentar es más barato cuando es otro quien pone el capital. Para evitar que la tasa de fracasos sea alta, los que prestan, en Chile y en el resto del mundo, necesitan recurrir a prácticas tales como recabar información directamente de los deudores, compartir información sobre su comportamiento pasado, exigir garantías, prestar a plazos cortos renovando sólo si el comportamiento del deudor es satisfactorio e, inevitablemente, *rechazar a un gran número de empresas que fracasarán en cualquier caso y a quienes no es prudente prestarles.* Más aún, como vimos, es un hecho que las empresas de menor tamaño fracasan más que las grandes. Si se considera, además, que muchos costos de intermediación son fijos y no dependen del tamaño de la deuda, se sigue que es natural esperar que las empresas más pequeñas paguen tasas de interés más altas. Esto no es discriminación sino simple consecuencia de que el costo de prestarles sea más alto.

Por último, la supuesta falta de crédito de largo plazo respaldado por meros flujos no es una falla de mercado, sino simple consecuencia

www.cepchile.cl

de que la tasa de fracasos de empresas a plazos largos es alta. Esta alta tasa de fracasos implica que los deudores que pagan deberán compensar el incumplimiento de los muchos que no lo hagan. Esto encarece fuertemente el crédito de largo plazo; a un buen deudor le conviene más endeudarse a corto plazo e ir renovando el crédito año a año.

Muchas propuestas para mejorar el financiamiento ignoran el problema de la selección. Existen varias propuestas para mejorar el acceso al financiamiento de las pyme que parten de la premisa de que el acceso a su financiamiento es caro e insuficiente. Por eso, consisten ya sea en subsidiar la tasa de interés a la que se les presta o reducirles las exigencias de garantías o prudenciales, y se sustentan en que el Estado asuma parte del riesgo de no pago. Estimamos que estas medidas son inapropiadas porque ignoran el problema de la selección, exacerbando sus consecuencias indeseables. Con toda probabilidad, políticas de crédito más liberales financiadas con recursos públicos plantean el riesgo de que gran parte de los fondos terminen financiando proyectos malos. Es importante recalcar que mejorar el acceso al financiamiento de las pyme implica que la selección de empresas se haga de mejor manera y necesariamente, entonces, muchas empresas no recibirán crédito porque no son buenos deudores. Sin embargo, esto es beneficioso porque aumenta la disponibilidad de financiamiento para buenos proyectos y les disminuye el costo.

No existe evidencia de que el acceso al financiamiento de las pyme sea malo en Chile. En relación con lo anterior, se suele afirmar que el acceso al financiamiento de las pyme en Chile es insuficiente y caro. Sin embargo, la evidencia no sugiere eso. Para comenzar, la participación relativa de las pyme en el crédito bancario es apreciablemente mayor que su participación en las ventas; de hecho, de acuerdo con datos del Ministerio de Economía, en 1998 la razón crédito bancario a ventas de las pyme era 1,28, mientras que la de empresas grandes era sólo 0,82. Segundo, los indicadores de acceso a crédito bancario de empresas pequeñas en Chile son similares a los de Estados Unidos, el país con los mercados de capitales más desarrollados del mundo. En efecto, en ese país el 50% de las empresas pequeñas no tiene créditos bancarios de ninguna especie, sólo se les presta a plazos largos cuando la contrapartida es adquisición de activos prendables (v. g. inmuebles, vehícu-

www.cepchile.cl

los) y el resto es crédito de corto plazo. Tercero, no hay evidencia de que la regulación prudencial de bancos discrimine a las pyme. Estas normas prudenciales no discriminan por tamaño de las empresas sino por las características de riesgo del deudor. Si bien es posible que las provisiones impuestas por la regulación para deudores más riesgosos sean excesivas, esto es aún mera especulación, porque no se ha hecho ningún estudio al respecto. Cuarto, como se dijo, es natural esperar que las empresas más pequeñas paguen tasas de interés más altas. Lamentablemente, no hay estudios que permitan conocer si aun así la tasa de interés que pagan las empresas pequeñas es mayor que la competitiva. Quinto, las tasas de créditos incobrables en Chile son especialmente bajas comparadas con las internacionales. Esto favorece a los buenos deudores porque les permite acceder a tasas más bajas.

Es cierto que en Chile no existe aún una industria de capital de riesgo, pero cuantitativamente esto no es muy relevante para las pyme. En efecto, en los Estados Unidos los capitalistas de riesgo aportan menos del 2% del financiamiento total de las empresas pequeñas y poco más del 3% de la deuda. La razón es que el capital de riesgo es una forma de financiamiento apropiada sólo para empresas pequeñas con gran potencial de transformarse en grandes. Muy pocas empresas satisfacen esa característica. Sería deseable que en Chile existiera una industria de capital de riesgo porque seguramente facilitaría el desarrollo de ese tipo de empresas, pero eso no cambiaría apreciablemente el panorama financiero del grueso de las pyme.

Es improbable que los programas de fomento funcionen. El problema de la selección también permite dar contenido a la afirmación que se hace frecuentemente en el sentido de que los programas de fomento financiados con dineros públicos, ya sean subsidios, créditos o garantías, tienden a desperdiciar recursos porque financian a muchas empresas que fracasarán en cualquier caso. La evidencia sobre la dinámica de las industrias indica que el problema *no es* que se les preste o subsidie a empresas o proyectos que fracasan —algo esperable porque forma parte del proceso de ensayo, error y aprendizaje—; antes bien, la naturaleza de las instituciones públicas no permite que la remuneración del que toma las decisiones de prestar y fomentar dependa de los excedentes creados ni tampoco que asuma las pérdidas de financiar proyectos y empresas equivocadas —el costo de los errores lo asume

www.cepchile.cl

el tesoro público—. Por lo tanto, su tasa de fracasos tenderá a ser considerablemente más alta e incluso puede llegar a ser cercana al 100%. Por eso, para justificar un determinado programa de fomento o apoyo a las pyme no basta con señalar que se pretende corregir una falla de mercado e identificarla. Tanto o más importante es que se explique cómo se pretende resolver el problema que supone identificar y separar a los buenos proyectos y empresas y se diseñen mecanismos apropiados para hacerlo.

Programas de fomento financiero. Hay una serie de programas de crédito que otorga la Corfo destinados a aumentar el financiamiento para determinadas actividades. Entre 1990 y 2001 se realizaron 12.346 operaciones de crédito por casi 1.500 millones de dólares (vale decir, cada operación fue de alrededor de 120.000 dólares en promedio). El monto promedio anual de colocaciones fue US$ 124 millones, equivalente al 2,1% del crédito comercial total extendido durante el año 2000. Estos programas de financiamiento parten de la premisa de que existen imperfecciones de mercado que requieren crédito subsidiado.

La virtud de los programas de financiamiento Corfo es que en su gran mayoría son intermediados por bancos comerciales que asumen el costo de la pérdida cuando prestan mal. De esta forma existe cierta garantía de que a los deudores se les evaluará cuidadosamente. Por lo mismo, pensamos que los programas que garantizan parte de los créditos (por ejemplo, el Fogape, los Cubos; las garantías otorgadas por el Estado a las deudas reprogramadas por las pyme, y el sistema nacional de garantías para créditos a pyme propuesto por el Ministerio de Economía) son inconvenientes. Cuando el Estado garantiza créditos privados, en la práctica subsidia la toma de riesgos del banco y, además, facilita que malos deudores obtengan crédito.

Excluyendo a los programas que otorgan garantías, el resto consiste fundamentalmente en subsidiar el costo del endeudamiento, ya sea a través de tasas menores o de plazos más generosos. Nuevamente esto se justifica sólo si existieran fallas de mercado, tales como externalidades que hagan que el retorno social de los proyectos sea mayor que el privado, y *estudios detallados que las hayan identificado y cuantificado.* No tenemos noticia de estos estudios previos y la impresión general que nos formamos es que gran parte de los programas de financiamiento Corfo no mitigan fallas de mercado. Por ejemplo, el

www.cepchile.cl

objetivo del principal programa de financiamiento, la línea B11, que representó el 61% de los fondos prestados por Corfo en los últimos tres años, es muy amplio, a saber: financiar a largo plazo inversiones en activos fijos requeridos por empresas para el desarrollo productivo —inversión en general—. Más aún, el programa incluye a empresas con ventas anuales de hasta UF 1.200.000 (aproximadamente US$ 30 millones), muy por encima de las UF 100.000 que separan a las empresas medianas de las grandes. De esta forma, se les está prestando con subsidio principalmente a empresas medianas y sobre todo grandes que no tienen mayores problemas de acceso a crédito cuando la calidad de los proyectos lo justifica. Esta generalidad se repite en la mayoría de los programas de crédito.

La reprogramación de deudas. El diagnóstico que sustenta los programas de reprogramación de deudas es que la recesión debilitó financieramente a las pyme y que la gran mayoría son viables si se les extiende el plazo para pagar. El principal programa consiste en subsidiar la reprogramación de deuda bancaria de las pyme garantizando parte de la deuda reprogramada (30 ó 40%, según sea el caso) y alargando el plazo para pagar, que será entre 30 meses y seis años.

El principal defecto del programa de reprogramación (y de las reprogramaciones en general) es que parte de la premisa equivocada: que gran parte de las pyme en problemas, y que los bancos no quieren rescatar sin subsidios, son viables en el mediano plazo. Esto ignora que aun durante un auge económico el número de las pyme "en problemas" es significativo: por ejemplo, de acuerdo a la ENIA, el 15% de las plantas industriales pyme que existen hoy saldría incluso sin recesión en los próximos dos años. Este porcentaje aumenta en recesiones, pero en su gran mayoría se trata de empresas que no son viables en el mediano plazo. Por lo tanto, mientras más "exitoso" sea un programa de reprogramación de deudas, en el sentido de llegar a un mayor número de pyme, mayor será la fracción del financiamiento que llegará a empresas que fracasarán en cualquier caso y serán mantenidas vivas un tiempo más por el subsidio. Esto sugiere que las reprogramaciones son potencialmente una gran fuente de mal uso de recursos. El mal uso será mayor mientras más generosas sean las garantías estatales, mayor el plazo para pagar los créditos reprogramados y mayor el subsidio de tasas.

www.cepchile.cl

Programas de fomento no financieros para pyme. La Corfo ejecuta una serie de programas de fomento no financiero, pero sólo algunos están diseñados específicamente para las pyme. Estimamos que los programas de fomento no financiero para pyme que existen actualmente (los así llamados Profos, PDP y FAT) adolecen de problemas de diseño que hacen muy probable que su rentabilidad social sea baja o incluso negativa. Primero, a los consultores que intermedian los programas se les remunera por el número de proyectos que gestionan y no por el valor que generan. Segundo, en el caso de los tres programas, de los beneficios que generan se apropian principalmente las empresas beneficiadas, sin embargo la Corfo cofinancia un porcentaje significativo del costo de los proyectos. Tercero, los criterios de selección son muy generales y no consideran que ciertos programas (v.g. de asociatividad) sólo serán exitosos si las empresas cumplen con determinadas características económicas.

En esta línea, creemos que los programas de fomento de la asociatividad y mejora de gestión de las pyme, y que parten de la premisa de que Corfo es capaz de disminuir costos de transacción, no deben cofinanciar los costos directos del proyecto. El aporte de Corfo debe limitarse a coordinar y disminuir los costos de coordinación; si la asociación es socialmente rentable, las partes deberían estar dispuestas a pagar los costos directos una vez que el problema de coordinación haya sido resuelto. Más generalmente, estimamos que se debe evaluar la rentabilidad social alcanzada por los programas. A la fecha las evaluaciones que existen son sólo cualitativas.

La baja productividad de algunas pyme y su gestión deficiente no son consecuencia de fallas de mercado. Nuestro análisis también permite poner en contexto el diagnóstico ampliamente difundido de que la productividad de las pyme es baja porque, entre otras cosas, son mal gestionadas, tecnológicamente atrasadas, incapaces de aprovechar economías de escala y no acceden a recursos para invertir[5]. En primer lugar, tal afirmación ignora la heterogeneidad que la categoría pyme esconde. Por un lado, existen muchas pyme bien gestionadas, que ocupan la tecnología apropiada y operan en su escala eficiente. Por el otro, en todo momento coexisten con otras que son menos eficientes.

[5] Estas afirmaciones fueron recurrentes en las entrevistas que sostuvimos y también se encuentran en numerosos escritos sobre las pyme.

www.cepchile.cl

Algunas van en camino de salir, pero otras recién están entrando y aprendiendo.

En segundo lugar, el estándar que parece subyacer en muchos de estos diagnósticos es el que imponen las empresas grandes o la gestión de pyme en países más desarrollados. Con tal estándar es casi inevitable concluir que muchas pyme se gestionan mal porque es palmario que el *nivel* de productividad de las pyme chilenas (y de las empresas grandes chilenas y del Estado chileno) es inferior al de sus equivalentes en países desarrollados. Sin embargo, tal comparación nos parece inapropiada, porque ignora que el capital humano, principal determinante de la calidad de la gestión, es relativamente más escaso en Chile que en países desarrollados. Por eso, en nuestro país es natural esperar que las personas más capacitadas se concentren en administrar y gestionar empresas más grandes y es también esperable que la calidad de la gestión de las pyme sea, en promedio, inferior a la que se observa en países desarrollados. Visto de esta forma, queda claro también que el problema de la gestión deficiente no es una falla del mercado; la manera de "solucionarlo" es acumulando capital humano —algo que no se puede hacer sino gradualmente en el tiempo—.

Las políticas de apoyo generalizado a las pyme no generan empleos estables y son dañinas para el crecimiento. Es un hecho bien conocido que poco menos de la mitad de la fuerza laboral trabaja en las pyme. Por eso, en ocasiones se concluye que la supuesta crisis por la que pasan las pyme pone en riesgo estos empleos. En la misma línea se suele afirmar que el reemplazo de pyme por empresas grandes menos intensivas en trabajo que ha ocurrido en los últimos 20 años (de lo cual existe evidencia) disminuiría el empleo. Así, de estos hechos se suele concluir que a las pyme se les debe apoyar con programas especiales de crédito financiados o garantizados por el Estado para mantener el empleo y estabilizarlo. Sin embargo, estas políticas de apoyo son inadecuadas y contraproducentes. Es equivocado pensar que estas políticas mantendrán empleos o los harán más estables; lo contrario es más probable. Más aún, dichas políticas entraban el crecimiento de la productividad, los salarios y la economía.

Primero, es natural que, a medida que una economía crece y el capital físico se hace más abundante, aumente la proporción de firmas más grandes; esto ha ocurrido en Chile durante los últimos 20 años.

www.cepchile.cl

Pero es equivocado concluir que esto disminuye el empleo: si bien las firmas más intensivas ocupan menos trabajadores por unidad de capital, cuando el capital es más abundante el número de empleos en firmas grandes aumenta.

Segundo, la evidencia internacional muestra que en casi todas las economías alrededor del 10% de los empleos se destruye cada año y se reasignan a otras empresas. En parte, esto no es sino reflejo de la dinámica de las industrias ya mencionada (la que implica que todo el tiempo se crea y desaparece gran número de empresas); pero también es consecuencia de los ajustes de la dotación de trabajadores realizados por cada empresa que, la evidencia indica, suelen ser de magnitud considerable. Por las razones ya mencionadas, gran parte de las empresas que nacen, mueren y se ajustan son las más pequeñas y es natural que sus empleos sean más inestables. Por lo mismo, la dinámica de las industrias también implica que los empleos estables son los de empresas de más edad y tamaño, porque éstas salen y mueren menos. Sin embargo, no se puede "estimular" a estas firmas porque son resultado de la selección que ocurre en los mercados. Por eso, desde el punto de vista del empleo, las políticas de apoyo a las pyme que subsidian su creación, o bien tratan de mantenerlas funcionando, tienden a crear más empleos inestables, porque estimulan la entrada de empresas más ineficientes y retardan, *pero no evitan*, la salida de las que fracasan.

Las políticas de estímulo masivo también son dañinas para el crecimiento de la productividad, los salarios y el desarrollo económico. La evidencia indica que una parte muy importante de las mejoras de la productividad agregada de la economía, independientemente de si se trata de una economía desarrollada o no, proviene de la reasignación de recursos desde empresas menos eficientes a las más eficientes. La reasignación aumenta la productividad porque las empresas que entran y sobreviven son más productivas que las que salen. Los estudios muestran que inicialmente la productividad de los que entran es sólo un poco mayor que la de quienes salen. Pero esto esconde que muchos de los que entran fracasan a poco andar, precisamente por no ser muy eficientes. Con el tiempo, las plantas y empresas que sobreviven tienden a ser significativamente más eficientes que las que salen y esto arrastra el crecimiento de la productividad. Los programas de apoyo masivo a las pyme disminuyen el crecimiento de la productividad porque retardan la salida de empresas poco productivas que no fueron

www.cepchile.cl

capaces de competir con otras empresas que hacen lo mismo pero más eficientemente. Más aún, al competir por fondos con las empresas más productivas y competir favorecidas por subsidios, probablemente retardan el crecimiento de las empresas de mayor potencial. Por eso es hasta cierto punto paradójico que se justifiquen estos programas por la supuesta importancia de las pyme como fuente de empleo. La única manera de aumentar sostenidamente los salarios reales es mediante mejoras de la productividad. Las políticas de apoyo generalizado a pyme tendrán precisamente el efecto contrario.

1.4. Algunas propuestas

A continuación resumimos algunas propuestas concretas para mejorar el ambiente económico donde se desempeñan las pyme.

Eliminar el impuesto de timbres y estampillas. El impuesto de timbres y estampillas encarece el costo de los créditos y relaja la intensidad de la competencia entre bancos. En efecto, no basta que un banco de la competencia le ofrezca a un deudor una mejor tasa que su banco actual; el cambio se encarece porque, de hacerlo, se deberá pagar nuevamente el impuesto. Este mayor costo le permite al banco actual cobrar una tasa más alta. Los cambios introducidos por la Ley de Mercado de Capitales a partir del 1 de enero de este año, que aumentó el impuesto a 1,6% pero eliminó el requerimiento de pagarlo si se trata de una renovación del crédito, exacerban este efecto anticompetitivo. Creemos que la medida más sana sería eliminar el impuesto de timbres y estampillas.

Crear una central de garantías que disminuya su costo de trasladarlas de un banco a otro. Un obstáculo adicional que relaja la competencia entre bancos es la dificultad de liberar las garantías cuando un deudor refinancia su deuda con otro banco. La consecuencia derivada es similar a la del impuesto de timbres y estampillas. Alzar las garantías en un banco para constituirlas en favor de otro es caro, y el costo de cambiar de banco eleva la tasa que puede cobrar el banco. Creemos que sería conveniente estudiar cómo establecer un registro centralizado de garantías que le permita a un deudor cambiar su garantía de banco

www.cepchile.cl

simplemente cambiando el registro. Este sistema sería muy similar al de los almacenes generales (o *warrants*), que ya existe y opera fluidamente para prendas sobre materias primas, productos en proceso o terminados.

Eliminar regulaciones que relajan la competencia entre bancos e introducir una que la estimule. Más generalmente, para las pyme es extremadamente importante que la competencia entre los intermediarios financieros sea lo más intensa posible. A pesar del acalorado debate reciente, no existe ningún estudio que evidencie problemas serios de competencia en el mercado bancario. Sea como fuere, es posible modificar un par de regulaciones además de las ya señaladas que seguramente aumentarían la intensidad de la competencia favoreciendo a todas las empresas pero particularmente a las pyme.

En primer lugar, es conveniente estudiar si se justifica mantener la exclusividad de los bancos en el negocio de la correduría de dinero. Actualmente sólo los bancos y financieras pueden captar dinero para prestarlo a terceros. Probablemente es conveniente que se permita a otras empresas (v.g. compañías de *factoring*, casas comerciales, distribuidoras de maquinaria, equipos y vehículos, empresas que financian a productores agrícolas) emitir bonos y efectos de comercio (bonos de corto plazo) para financiar a sus clientes. Estas empresas suelen manejar buena información sobre los deudores y, al facilitarles la captación de fondos, se estaría mejorando el acceso al crédito de las pyme que tratan con ellas y forzando a los bancos a competir más intensamente.

En segundo lugar, hay una serie de regulaciones que les imponen costos fijos a los bancos y que encarecen la entrada al mercado y aumentan la escala mínima de operación. Muchas de estas restricciones se deben a la intención de regular conductas en vez de multar los comportamientos indebidos. Estas regulaciones inhiben a los bancos de nicho porque, por pequeños que sean, deben cumplir con los mismos costos regulatorios que los grandes.

En tercer lugar, los bancos actualmente en el mercado tienen una serie de acuerdos que los ligan en red y que hacen casi imposible la entrada de un banco nuevo si éste no es admitido al club. La banca controla la red única que los conecta a los comercios para permitir las operaciones de tarjetas de crédito (Transbank), una red casi exclusiva de cajeros automáticos (Redbanc), y una cámara de compensación de

www.cepchile.cl

pagos electrónicos única (CCA). Un banco entrante que no es admitido al club (y actualmente no existe ninguna obligación de hacerlo) tendría que duplicar las redes para ofrecer servicio similar al resto de los bancos. Una amplia literatura demuestra que la negativa de interconexión es una barrera a la entrada efectiva y por tanto anticompetitiva. Por lo tanto, se justifica que se obligue a los bancos dueños del club a que acepten nuevos miembros en condiciones no discriminatorias —la interconexión debiera ser obligatoria—.

Introducir el *credit scoring* y las centrales de información. La falta de buena información sobre las pyme contribuye a exacerbar los problemas de selección adversa y daño moral. Hay una herramienta técnica llamada *credit scoring* que, de adoptarse generalizadamente, permitiría mitigar estos problemas. El *credit scoring* consiste en reunir la mayor cantidad posible de información sobre los deudores y ordenarla de acuerdo a un conjunto de características o atributos de ellos de tal manera de poder realizar análisis estadístico de su riesgo. Esta forma de evaluar el riesgo es de antigua data especialmente en el crédito de consumo. Por otro lado, las centrales de información son organismos que construyen y administran un banco de información. Recurriendo a diversas fuentes forman bases de datos y sus correspondientes series históricas suficientemente grandes que permiten crear un banco de *credit scoring*.

Los detalles de la propuesta deben estudiarse con cuidado, pero proponemos revisar la legislación con el propósito de facilitar el desarrollo de centrales de información de crédito. En particular, se debería revisar la legislación en lo referente a la recolección y distribución de información detallada de crédito por parte de personas legalmente autorizadas para dicho objeto.

Diseñar estados financieros estandarizados que faciliten el control de gestión que hagan las pyme. Una manera adicional de mejorar la información sobre las pyme es desarrollar cuentas financieras estandarizadas especialmente diseñadas para empresas pequeñas. En Suecia se desarrolló con gran éxito un manual estándar de contabilidad (el manual BAS) que en un breve lapso se transformó en el estándar comúnmente usado en Suecia por pequeñas y medianas empresas. Las cuentas estandarizadas permitirían evaluar mejor a las pyme y hacerlas compa-

www.cepchile.cl

rables y agrupables en categorías similares de riesgo y seguramente mejorarían el acceso al crédito de los buenos deudores. La naturaleza de bien público del diseño de este sistema de cuentas estandarizadas justifica un subsidio público.

Eliminar la tasa máxima convencional y la limitación de los cobros por gastos de cobranza. Las pyme son deudores más caros por peso prestado y lo que corresponde es que paguen por ese costo más alto. Sin embargo, en Chile la tasa de interés que se puede cobrar tiene un tope, la tasa máxima convencional, igual a 1,5 veces la tasa promedio del sistema financiero en cada categoría de crédito. Esta regulación tiene su origen en el intento de impedir la usura, pero consecuencia probable es marginar del mercado a las pyme cuyo costo de intermediación sea mayor, aunque existan bancos que estén interesadas en financiarlas. Este efecto se ve reforzado por la nueva Ley de Cobranza Extrajudicial que limitó los cobros por cobranza de créditos impagos. Creemos que ni la tasa máxima convencional ni los topes a las cobranzas se justifican y que sería conveniente eliminarlos.

Título ejecutivo de facturas. Creemos necesario estudiar la posibilidad de otorgar a las facturas la categoría de título ejecutivo. Es posible que esto mejore el acceso al financiamiento porque probablemente reforzaría el desarrollo de la industria del *factoring* y, además, permitiría el uso de las facturas como garantía crediticia, lo que incrementaría la base de garantías de las pyme.

Impuestos a las utilidades retenidas y el financiamiento de las pyme. La selección adversa y el daño moral implican que gran parte del financiamiento de las pyme debería provenir del patrimonio personal de los socios y de las utilidades retenidas por la empresa. Éste es un patrón que se observa no sólo en Chile sino que también en los países desarrollados. Por tanto, los mismos problemas implican que sería sano que los bancos les exijan garantías a las empresas. Por eso, las utilidades retenidas también son importantes porque permiten que la empresa tenga más garantías. Por estas razones, estimamos que sería conveniente estudiar la posibilidad de que las pyme tributen sólo por las utilidades que reparten y no por las que retienen. Estamos conscientes de que esta medida podría facilitar la evasión y elusión de impuestos,

www.cepchile.cl

pero, por otro lado, es muy probable que disminuya el costo de financiamiento de las pyme y por ello debería considerarse seriamente.

El rol de las asociaciones gremiales. Las asociaciones gremiales presentan varias ventajas que las tornan potencialmente eficientes para coordinar actividades que beneficien a un grupo de empresas. Identificar las oportunidades de asociación que sean económicamente valiosas requiere conocer los problemas de la industria y que son comunes a un grupo de empresas. Obviamente, los miembros de la industria son quienes los conocen mejor, por lo que las asociaciones gremiales tienen ventajas a la hora de identificar programas asociativos. Asimismo, es menos probable que los programas conjuntos sean deficientes cuando los promueve una asociación gremial. A los directivos de la asociación gremial les va bien si entregan servicios valiosos a sus asociados, es decir se benefician si crean valor entre sus asociados. Por lo tanto, tienen incentivos para identificar programas valiosos y contratar los prestadores de servicios calificados. Creemos que existe margen amplio para que las asociaciones gremiales se desarrollen como prestadoras de servicios a sus asociados.

Desburocratización y regulación innecesaria. Finalmente, proponemos que se haga un esfuerzo serio y persistente por desburocratizar estudiando detalladamente los *procesos* para simplificarlos. Esto se ha repetido muchas veces, pero la evidencia que se presenta en este trabajo indica que el costo impuesto por las regulaciones y trámites innecesarios es muy alto porque encarece el proceso de ensayo y error que es fundamental para el crecimiento y, por ser costos mayoritariamente fijos, perjudican en particular a las empresas más pequeñas. Como se vio, la evidencia internacional indica que Chile tiene un margen amplio para mejorar. Gran parte de este esfuerzo debe consistir en eliminar trámites inútiles, regulaciones redundantes o dañinas; el resto en simplificar los que queden.

2. LA ECONOMÍA BÁSICA DE LAS PYME

La categoría “pyme” agrupa y esconde gran diversidad y heterogeneidad. Para comenzar, su importancia relativa difiere entre sectores (véase el Cuadro Nº 2). Además, dentro de un sector determinado

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 2: DISTRIBUCIÓN DE TAMAÑOS DE EMPRESAS MANUFACTURERAS POR SUBSECTOR
(1997, en %)

CIIU	Glosa	Tamaño de planta			
		Micro	Pequeña	Mediana	Grande
3140	Industria del tabaco	-	-	-	100,0
3530	Refinería de petróleo	-	-	-	100,0
3845	Fabricación de aeronaves	-	-	-	100,0
3133	Elaboración de bebidas malteadas	-	11,1	-	88,9
3115	Fabricación de aceites y grasas	-	8,2	8,2	83,7
3118	Fabricación y refinería de azúcar	-	-	16,7	83,3
3721	Industria básica del cobre	17,4	-	4,4	78,3
3692	Fabricación de cemento y cal	8,3	8,3	8,3	75,0
3513	Fabricación de resinas sintéticas	-	28,6	-	71,4
3132	Industria vitivinícola	6,1	16,3	18,4	59,2
3116	Productos de molinería	2,3	20,5	20,5	56,8
3121	Elaboración de productos alimenticios	3,6	25,5	20,0	50,9
3112	Fabricación de productos lácteos	-	31,2	21,3	47,5
3114	Elaboración de pescados y otros productos marinos	9,3	19,9	25,8	45,0
3523	Fabricación de jabón, productos de limpieza y tocador	10,3	28,2	18,0	43,6
3113	Envasado y conservado de frutas y legumbres	3,0	19,0	36,0	42,0
3131	Destilación y mezclas de bebidas alcohólicas	-	58,3	-	41,7
3560	Fabricación de productos plásticos	0,4	35,2	37,8	26,6
3211	Hilados, tejidos y acabados de textiles	6,0	31,6	40,6	21,8
3311	Aserraderos y barracas	5,6	44,7	28,3	21,4
3420	Imprentas y editoriales	3,7	51,4	28,5	16,4
3691	Fabricación de productos de arcilla para la construcción	-	47,4	36,8	15,8
3240	Fabricación de calzados de cuero	2,7	61,6	21,9	13,9
3214	Fabricación de tapices y alfombras	12,5	37,5	43,8	6,3
3233	Fabricación de productos de cuero (excepto calzado)	-	61,1	33,3	5,6
3117	Fabricación de productos de panadería	2,3	87,6	7,8	2,3

Notas: (1) La clasificación por tamaño es la siguiente: microempresa es una *planta* con ventas anuales de hasta UF 2.400; la pequeña vende entre UF 2.401 y UF 25.000 al año; la mediana vende entre UF 25.001 y UF 100.000 al año, y la grande vende anualmente sobre las UF 100.000. (2) Las microempresas están subrepresentadas en la muestra porque el INE sólo encuesta plantas de diez o más trabajadores.

Fuente: Elaborado a partir de la ENIA de 1997.

suelen coexistir empresas de tamaños distintos produciendo bienes parecidos. Por último, en todo momento se observan diferencias apreciables de productividad entre empresas del mismo sector y, simultáneamente, tasas elevadas de entrada y salida de empresas.

Esta sección tiene dos objetivos. En la primera parte mostramos que la diversidad de tamaños de empresas entre sectores distintos y dentro de cada sector tiene causas económicas simples pero a la vez

www.cepchile.cl

fundamentales. En la segunda parte resumimos las principales regularidades de la dinámica industrial. Una serie de estudios empíricos hechos en varios países, entre ellos Chile, muestra que la entrada y salida de empresas es inherente a la forma como opera el sistema económico y que lo normal es que siempre coexistan empresas más productivas con otras que lo son menos. El hecho fundamental es que la mayoría de las empresas fracasan y salen a poco andar.

2.1. ¿Por qué y cuándo existen pyme?

Una mirada rápida a los datos basta para concluir que en algunos sectores la gran mayoría de las empresas son grandes, mientras que en otros predominan las pyme. Por ejemplo, el 84% de las plantas que fabrican aceite y grasas vegetales son empresas grandes, y la proporción es similar en las bebidas malteadas (89%), la refinación de azúcar (83%), la fabricación de resinas sintéticas (71%), la industria básica del cobre (78%) o la fabricación de cemento y yeso (75%)[6]. En otros sectores, por el contrario, la mayoría de las empresas son pyme. Por ejemplo, el 89% de las plantas que elaboran productos de panadería son pequeñas o medianas. Algo similar ocurre con el calzado de cuero (84%), los aserraderos y barracas (73%), las imprentas (80%), los productos de caucho (82%), el plástico (73%) o los productos de arcilla (84%). Y, en el otro extremo, gran parte de los taxis o los quioscos de revistas son explotados por sus dueños y tienen volúmenes de venta tan bajos que califican, apropiadamente, como "microempresas" (ver el Recuadro Nº 2). ¿Por qué existen muchas pyme que son panaderías o imprentas pero muy pocas que refinen azúcar o produzcan cemento?

Para responder esta pregunta mostraremos que hay un par de características económicas fundamentales que determinan cuándo las empresas pequeñas o medianas son económicamente viables. Partiremos discutiendo la condición necesaria para que existan pyme: para desarrollar la actividad debe no ser necesario incurrir en costos fijos de gran magnitud. Sin embargo, una vez cumplida esta condición, mostraremos que las condiciones de demanda también son importantes: las pyme sobreviven e incluso conviven exitosamente con empresas gran-

[6] Los datos provienen de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) que realiza el INE. La agregación sectorial es a cuatro dígitos CIIU.

www.cepchile.cl

des cuando los consumidores valoran la diversidad de productos. Por el contrario, las pyme son inviables cuando la demanda por un producto responde a la publicidad o esfuerzos de venta masivos. Por último, estudiaremos bajo qué condiciones se dan relaciones más permanentes entre empresas grandes y pyme.

La explicación fundamental: escala, indivisibilidades y costos fijos. La economía da una explicación engañosamente simple a la pregunta de por qué existen las pyme. En breve, para que en un sector determinado predominen las pyme se deben cumplir dos condiciones necesarias[7]. Primero, la inversión necesaria para poner en marcha una planta u operación —lo que también se conoce por "tamaño de operación eficiente"— no debe ser muy grande, pero tampoco muy pequeña; si existen *indivisibilidades* o *costos fijos* o *hundidos* importantes, las pyme no son económicamente viables[8]. Segundo, el producto no debe requerir esfuerzos de venta o publicidad masivos.

De esta forma, las pyme casi no producen cemento ni refinan petróleo porque la tecnología necesaria para hacerlo requiere una escala de operación demasiado grande y por lo tanto una empresa pequeña o mediana simplemente no es económicamente viable. Similarmente, no se observan pyme produciendo cigarrillos ni máquinas de afeitar (ni siquiera en mercados enormes como los Estados Unidos), porque estos productos requieren publicidad masiva. En el otro extremo, la mayoría de los taxistas o dueños de quioscos son microempresarios, porque la inversión necesaria es muy pequeña —es decir, la inversión es muy *divisible*—. En cambio, en aquellos sectores donde la participación de las pyme es importante (v.g. panaderías, fábricas de plástico, curtiembres o barracas), dichas indivisibilidades, si bien existen, ocurren a escalas de producción pequeñas. Los distintos niveles de ventas por categoría (ver el Recuadro Nº 1) sugieren que las diferencias de escala entre empresas son apreciables. El año 2000 una microempresa vendió

[7] Tanto la teoría como la evidencia han sido desarrolladas y sintetizadas por Sutton (1991). Para un análisis de los determinantes de la existencia de pyme en el sector industrial chileno véase Álvarez y Crespi (2001).

[8] Un costo es fijo cuando no depende del número de unidades producidas, el número de transacciones ejecutadas, etc. Los costos fijos aumentan la escala necesaria para ser económicamente viable. "Indivisibilidad" es un término técnico que indica que la capacidad de producción no se puede fraccionar. Por lo tanto, cuando cae la producción la empresa está obligada a mantener capacidad ociosa.

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 1: ¿QUIÉNES SON LAS PYME?

Las definiciones de empresa pequeña y mediana utilizadas normalmente son ad hoc, y se basan ya sea en las ventas anuales o bien en el número de empleados. El problema de estas métricas es su escaso significado económico. El que una empresa venda más o menos, o que contrate un número mayor o menor de trabajadores, no dice mucho sobre cuáles son las características inherentes a este tipo de empresas que las hacen escencialmente distintas. Sin embargo, estos criterios tradicionales sirven para tener una idea de cuán importantes son las pyme en el concierto empresarial.

El Ministerio de Economía clasifica las empresas de acuerdo al nivel de ventas. Considera que las empresas con ventas anuales de hasta UF 2.400 (aproximadamente $ 3,2 millones *mensuales*) son microempresas. La empresas pequeñas son las que venden entre UF 2.400 y UF 25.000 al año (entre $ 3,2 millones y $ 33,3 millones mensuales). Las empresas medianas venden más de UF 25.000 al año pero menos que UF 100.000 (ventas mensuales entre $ 33,3 millones y $ 133,3 millones). Las empresas con ventas superiores a este monto son consideradas grandes.

Los datos del SII muestran que en el año 2000 existían 648.491 empresas, y de ellas 107.087 eran pyme. Así, las pyme eran el 16,51% del total de empresas del país. Gran parte de ellas eran empresas pequeñas (14,48%) y una proporción menor, medianas (2,03%). Si bien las pyme no son el grupo de empresas más numeroso (las microempresas representan un poco más del 82% del total), tienen una participación importante en las ventas totales. Sus ventas representaron el 20,2% del total, con una participación igualitaria de las empresas pequeñas y medianas. Quizás el rasgo más distintivo de las pyme es su importancia en el empleo agregado. Los datos de Corfo muestran que en 1997 cerca del 48% de la fuerza laboral trabajaba en las pyme. Estos datos son muy similares a los que se desprenden de la encuesta Casen del año 1996 (ver Cuadro Nº 1).

UF 456 en promedio, mucho menos que las UF 7.161 que vendía una pequeña empresa, las UF 51.096 que vendía una empresa mediana, o las UF 836.395 de una gran empresa.

Hecho 1. *Las pyme pueden existir cuando el tamaño eficiente de operación y sus costos fijos asociados no son considerables.*

¿Cuáles son las principales fuentes de costos fijos que determinan si una empresa pequeña o mediana es económicamente viable?

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 2: LAS PYME EN DISTINTOS SECTORES MANUFACTUREROS

Dependiendo del subsector, en el sector manufacturero se observan patrones muy disímiles en cuanto a la importancia de las empresas pequeñas y medianas. Los datos de la ENIA de 1997 muestran que en un grupo de subsectores existe un número muy limitado de pyme y la gran mayoría, si no la totalidad, son grandes empresas (ver Cuadro Nº 2). Entre estos subsectores destaca la industria del tabaco, la refinación de petróleo, la fabricación de aeronaves, la elaboración de bebidas malteadas, la fabricación de aceites y grasas vegetales, la refinación de azúcar, la industria básica del cobre, la fabricación de resinas sintéticas y la fabricación de cemento y cal. La característica común de estos subsectores es que la indivisibilidad de la tecnología impone que el tamaño de operación eficiente sea suficientemente grande para que en general no existan pymes.

Hay, sin embargo, otro subconjunto de actividades industriales en las que prevalecen las pyme. Son los subsectores en que destacan: las panaderías, las fábricas de artículos de cuero, las fábricas de calzados, los aserraderos y barracas, las imprentas, la fabricación de artículos de plástico, la fabricación de productos de arcilla para la construcción y la fabricación de tapices y alfombras. A diferencia de las otras actividades, en estos subsectores no se dan importantes indivisibilidades y por lo tanto las pyme son económicamente viables. Más aún, en muchas de estas actividades no sólo el tamaño de operación eficiente es pequeño sino que también se da la ventaja de que las empresas se instalen cercanas a donde se encuentran los consumidores. Por ejemplo, las personas valoran que la panadería esté cerca de su casa para comprar pan fresco.

Finalmente, también es posible distinguir un tercer grupo de subsectores manufactureros en los que coexisten empresas grandes y pyme. Algunos ejemplos son: la producción de lácteos, el envasado de frutas y legumbres, las fábricas de jabones y productos de limpieza, la elaboración de pescados y productos marinos, la elaboración de productos alimenticios, la industria vitivinícola, la destilación y mezcla de bebidas alcohólicas, la fabricación de textiles y los molinos. Un caracter distintivo de algunas de estas actividades es que suelen coexistir empresas que producen bienes en los que la calidad y la marca son importantes —y por lo tanto requieren escalas de producción elevadas para ser económicamente viables—, con un segmento de empresas cuyos productos están orientados a público que no valora la calidad y la marca, por lo que es posible operar sin una marca masivamente conocida. Un ejemplo son los helados. Las grandes empresas basadas en una estrategia de marca y alta calidad subsisten junto con productores pequeños que comercializan sus productos en segmentos del mercado que no están dispuestos a pagar por calidad ni por la marca.

www.cepchile.cl

Para organizar la discusión que sigue resultará útil clasificar a los costos fijos en tres categorías. Primero, los directamente asociados con la producción (v.g. el costo de inversión de una planta para refinar petróleo, los hornos para producir pan) o la operación de la empresa (v.g. un vehículo de reparto o un sistema de manejo centralizado de inventarios para una cadena de farmacias). Segundo, los asociados a la administración y gestión de la empresa (v. g. un gerente, un contador, un sistema de control de gestión). Tercero, los gastos de publicidad y esfuerzo de ventas.

Más allá de las categorías que nosotros podamos sugerir, es importante notar que en todos los casos las pyme serán viables económicamente sólo si la suma de estos costos fijos no exige volúmenes de operación muy grandes para financiarlos. O, puesto de manera levemente distinta, en cualquier actividad, la viabilidad de las pyme depende de que los costos fijos necesarios para desarrollarla no sean muy grandes. Como veremos en la sección 3, este principio engañosamente simple resulta extremadamente importante y útil para entender cuándo es razonable esperar que las pyme tengan éxito.

La demanda: diferenciación de productos y nichos. Ahora bien, existen mercados o industrias donde conviven las pyme y empresas grandes. Por ejemplo, el mercado de las bebidas gaseosas lo dominan productores grandes como Coca Cola o CCU, quienes gastan cantidades apreciables en publicidad y esfuerzo de venta; pero también existen productores pequeños que no hacen publicidad (p. ej. Rari Cola) o que producen las marcas de supermercado (p. ej. Ekono Cola). Algo similar ocurre con otros alimentos, tales como los helados (Panda *vs.* Savory), las galletas (Amor *vs.* Nestlé) o los vinos y también se observa en otras industrias. ¿Cómo es posible que coexistan empresas de tamaños tan disímiles produciendo bienes similares? Después de todo, el tipo de empresa que adopte el tamaño eficiente de operación debería sacar al resto del mercado.

Cuando se mira con más cuidado se descubre que las empresas de distinto tamaño producen bienes diferenciados vertical u horizontalmente y los venden a segmentos de mercado distintos[9]. Así, para que

[9] Se dice que dos variedades de un mismo producto se diferencian *horizontalmente* cuando distintos consumidores prefieren distintas variedades del producto. Por ejemplo, algunos consumidores prefieren la cerveza rubia a la negra, mientras que para

www.cepchile.cl

coexistan pyme y empresas más grandes produciendo bienes similares deben darse dos condiciones. Por el lado de la producción, las indivisibilidades no deben ocurrir a escalas muy grandes cuando se trata de variedades producidas por pyme. Por el lado de la demanda, deben existir nichos de mercado que estén dispuestos a comprar esas variedades. Si así ocurre, las pyme no necesitan crecer para sobrevivir[10].

¿Cuándo se segmenta la demanda en nichos distintos? Las razones son múltiples pero aquí discutiremos las tres principales: se demanda mayor calidad a medida que aumentan los ingresos; los consumidores valoran la variedad; la publicidad masiva diferencia a los productos.

La principal fuente de diferenciación vertical se debe a que los consumidores están dispuestos a pagar por mayor calidad a medida que aumentan sus ingresos. Dependiendo de las circunstancias o del tipo de bien de que se trate, la demanda por mayor calidad puede estimular o limitar el desarrollo de las pyme. Por ejemplo, muchos pequeños y medianos productores de alimentos envasados sobreviven hoy porque los consumidores de ingresos bajos, que son muchos, no están dispuestos a pagar por mejor calidad, garantía de higiene, conservación, marca, etc. En este caso, la escala de producción es pequeña y por eso existen muchos productores pequeños y medianos de bienes de baja calidad. Pero en otros casos el estímulo a las pyme viene de la demanda por mayor calidad. Por ejemplo, casi todos los restaurantes de buena calidad son pyme. El Recuadro Nº 3 muestra cómo la diferenciación de productos permite que coexistan grandes empresas y pyme en la industria de las bebidas gaseosas.

En segundo lugar, los consumidores valoran la variedad porque sus gustos difieren. La diferenciación horizontal resultante puede estimular o limitar a las pyme. Ambos casos se aprecian, por ejemplo, en el mercado de la TV. Por un lado, la televisión por cable admite canales pequeños que apuntan a nichos también pequeños (v. g. cultura, televisión infantil, televisión de contenido universitario, noticias locales). Por el

otros la cerveza negra es la preferida. Se dice que dos variedades de un mismo producto se diferencian *verticalmente* cuando los consumidores coinciden en que una variedad es mejor que otra. Por ejemplo, un computador Pentium es verticalmente superior a un computador 286; si se vendieran al mismo precio, todos preferirían el computador Pentium. Para más detalles sobre diferenciación de productos, véase cualquier texto estándar de organización industrial, por ejemplo Tirole (1988), Carlton y Perloff (1990) o Church y Ware (2000).

[10] Ésta es la teoría de "nichos estratégicos" de Porter (1979) y Caves y Porter (1977).

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 3: DIFERENCIACIÓN DE PRODUCTOS EN EL MERCADO DE GASEOSAS

La industria de las bebidas gaseosas es un claro caso en que la diferenciación de productos permite que coexistan pyme y empresas grandes. Durante los últimos años han entrado varias empresas medianas y pequeñas a producir sustitutos de las marcas y líneas tradicionales de gaseosas (las bebidas cola, ginger ale, naranja genéricas). Esto ha sido posible por dos motivos. Por el lado de la producción, las condiciones del mercado permiten que existan pyme porque el mercado internacional de concentrados (el insumo esencial para producir gaseosas) es muy competitivo y la inversión necesaria para montar una planta de bebidas envasadas en botellas plásticas no retornables de *pete* es alrededor de un millón de dólares (la producción de gaseosas consiste, básicamente, en mezclar concentrado con agua carbonada). Por el lado de la demanda están consumidores dispuestos a comprar bebidas genéricas si se venden con un descuento suficientemente grande. De esta forma, las pyme han entrado en el segmento de envases no retornables de dos litros.

Por el contrario, no se observan pyme produciendo bebidas en envases retornables (éstos requieren inversiones sustantivamente mayores en los envases, las plantas son mucho más grandes porque se necesita lavar los envases, se requieren camiones de reparto especiales, etc.) ni tampoco haciendo publicidad masiva. Así, el segmento de marcas sostenidas por publicidad masiva sigue siendo dominado por Coca Cola y CCU porque los consumidores valoran las marcas y lo que ellas implican (al menos la evidencia es que están dispuestos a pagar más por las bebidas de marca que por las genéricas).

otro, la proliferación de canales ha forzado a la televisión abierta a concentrarse en programas en vivo con escenografías llamativas que requieren estudios de gran tamaño y personajes de mucha figuración, lo que los hace muy costosos y que aumente con ello su escala mínima.

Hecho 2. *En un mercado dado, las pyme pueden sobrevivir cuando producen variedades tales que el tamaño eficiente de operación para producirlas y venderlas no sea considerable.*

La tercera fuente importante de diferenciación, que siempre va asociada a empresas grandes, es aquella que se logra con campañas

www.cepchile.cl

publicitarias masivas. En algunos tipos de bienes o segmentos del mercado el esfuerzo de ventas o la publicidad masiva aumentan la demanda (v.g. los cigarrillos, la cerveza, las máquinas de afeitar). Sutton (1991) ha mostrado que los mercados de ese tipo de productos son naturalmente concentrados y admiten sólo a un número pequeño de firmas de gran tamaño. La razón, en términos simples, es que la competencia entre empresas las induce a escalar sus gastos de publicidad y esfuerzo de ventas, lo que genera un costo hundido de entrada a la industria que admite sólo un número limitado de empresas grandes.

Hecho 3. *Las pyme no pueden existir en segmentos del mercado en que la publicidad o el esfuerzo de ventas masivas aumentan la demanda considerablemente.*

Por supuesto, no siempre se valora la diversidad y diferenciación de productos y entonces los bienes tienden a ser estandarizados (v. g. el papel, los envases plásticos, los vidrios). Muchas veces, la estandarización permite aprovechar economías de escala y en esos casos la producción se concentrará en empresas grandes.

Hecho 4. *Cuando los consumidores prefieren bienes estandarizados cuya producción eficiente ocurre a escalas de operación considerables se tenderá a observar menos pyme.*

Pyme, grandes empresas y relaciones de largo plazo. Una encuesta realizada por Álvarez *et al*. (1999) encontró que una de las principales preocupaciones de las empresas pequeñas es conseguir contratos de venta de largo plazo. Más generalmente existe la percepción de que una relación permanente con una empresa grande favorece a una pyme más allá de reducirle la incertidumbre. Por ejemplo, en las entrevistas escuchamos repetidamente que estas pyme son empresas mejor gestionadas, más confiables o con menores riesgos bancarios[11]. ¿Será conveniente (y posible) "estimular" las relaciones con empresas grandes como medio para mejorar las pyme?

Tal como en los casos anteriores, es importante notar que las relaciones más permanentes entre empresas obedecen a determinantes económicos concretos y no son convenientes *per se*. En este caso,

[11] Al respecto, véase también Foxley (1999).

www.cepchile.cl

para entender cuándo una pyme establecerá una relación de largo plazo con una empresa grande es conveniente partir de la observación de que las empresas deciden constantemente cuáles actividades realizar internamente y cuáles externalizar. La externalización es ventajosa cuando simplifica la gestión y permite beneficiarse de la competencia entre proveedores —en general, es más difícil forzar a los propios empleados a controlar costos porque dentro de la empresa hay poca competencia y la supervisión es costosa—. Pero la externalización también tiene desventajas, porque disminuye el control de la empresa sobre la calidad del producto que compra y la confiabilidad del abastecimiento. Por eso, la gran ventaja de la producción interna es que se puede controlar mejor la calidad[12].

Lo anterior implica que las empresas tenderán a externalizar cuando es fácil verificar la calidad de lo que se está comprando y a internalizar si controlar la calidad del proceso es muy importante para el resultado final. Así, en la práctica es posible observar una gama amplia de transacciones. En un extremo, cuando es muy fácil verificar la calidad de lo que se compra y existen muchos proveedores alternativos, se tenderá a ver que las empresas externalizan sin establecer relaciones permanentes. Es el caso, por ejemplo, de las compras de insumos tales como la papelería o de actividades como la construcción de un galpón. En el otro extremo, cuando es muy importante controlar la calidad del proceso, se tenderá a observar que la actividad se internaliza.

Un tipo particular de externalización es aquel en que las empresas establecen una relación más permanente. Muchas veces las relaciones de largo plazo surgen porque la externalización obliga a que las partes adapten sus procesos a las peculiaridades de la otra invirtiendo en activos específicos y, cuando hay inversiones específicas de por medio, las partes estarán dispuestas a invertir solamente si esperan que la relación sea de largo plazo[13]. En ocasiones se trata de activos físicos

[12] Hay una amplia literatura que trata sobre la decisión de externalizar o producir internamente que parte con Coase (1937). Un resumen de esta literatura se encuentra en Besanko *et al*. (1996).

[13] Un activo es *específico* en una relación cuando su valor en su mejor actividad alternativa es apreciablemente menor. Por ejemplo, la inversión que hace un concesionario McDonald's en equipos y local es, en gran medida, específica a su relación con McDonald's. Si el concesionario pierde el contrato con McDonald's, el valor de sus inversiones es mucho menor.

www.cepchile.cl

y tangibles. Por ejemplo, los transportistas contratados por D&S para abastecer supermercados desde su centro de distribución deben invertir en camiones cuyas especificaciones técnicas son, en alguna medida, específicas a la operación de D&S. En otros casos se invierte en activos intangibles que son necesarios para producir bienes de calidad apropiada, tales como mejoras de los procesos de producción o traspaso de *know-how* técnico. Por ejemplo, los agricultores que siembran remolacha para Iansa o aquellos que venden fruta a las grandes compañías exportadoras (v. g. Dole, Chiquita, Unifrutti, David del Curto) deben adaptar sus procesos para poder entregar productos de calidad apropiada.

La segunda explicación de las relaciones de largo plazo es que en todo momento conviven en el mercado empresas de calidad diversa. A las empresas les gustaría tratar con proveedores y distribuidores "buenos" (es decir, los honestos, diligentes y capaces), pero en el mercado también hay "malos" (los deshonestos, flojos e incapaces) y es difícil saber *a priori* quién es quién[14]. Separar a los proveedores o distribuidores confiables de quienes no lo son toma tiempo (en realidad, también es una inversión) y una vez que se descubre a un buen proveedor se tiende a seguir con él, aun si no es necesario hacer inversiones específicas para establecer la relación.

La discusión anterior plantea bajo qué condiciones se observarán relaciones de largo plazo entre empresas grandes y pyme:

Hecho 5. *Las relaciones de largo plazo entre las pyme y empresas grandes tenderán a observarse cuando (a) la calidad de lo que produce la pyme es suficientemente fácil de evaluar; (b) el tamaño eficiente de operación para realizar la actividad externalizada es pequeño; (c) se requieren algunas inversiones específicas de la relación para realizar la actividad externalizada; (d) es difícil distinguir* a priori *a las buenas de las malas empresas.*

Resulta fácil apreciar ahora por qué tienden a ser "mejores" las pyme que tienen relaciones de largo plazo con empresas grandes. En parte se debe a que las obligan a invertir en activos específicos, ya sean

[14] El lector ya se debe haber dado cuenta de que éste es exactamente el problema de quienes le prestan servicios a una empresa —separar a los buenos riesgos de los malos riesgos—. Volveremos sobre esto cuando discutamos sobre las pyme y financiamiento.

www.cepchile.cl

tangibles o intangibles, y estas inversiones de por sí ya mejoran a la pyme. Pero también se da un sesgo de selección: las pyme que establecen relaciones de largo plazo son, precisamente, las más confiables, capaces y diligentes.

En resumen. El punto central de esta subsección es que el tamaño de las empresas es el resultado de condiciones económicas concretas que se pueden observar y distinguir en la práctica. No es sorprendente que exista mucha diversidad entre pequeñas y medianas empresas porque estas condiciones económicas concretas varían mucho entre sectores.

Las categorías que desarrollamos en esta sección permiten identificar cuándo son económicamente viables las pyme. La condición *sine qua non* para que existan pequeñas y medianas empresas es que no haya indivisibilidades o costos fijos importantes. Si estas indivisibilidades son poco relevantes se tenderán a observar microempresas —v. g. los quioscos o los taxis—. Por el contrario, si son importantes, sólo habrá empresas grandes —v. g. las refinerías o la producción de cemento—. Entre estos dos extremos hay espacio para las pyme.

Una vez satisfecha la condición anterior, se observarán pyme si existen nichos de mercado que demanden la combinación precio-calidad que empresas pequeñas o medianas pueden ofrecer. Es perfectamente posible que en un mismo mercado sobrevivan pyme y empresas grandes, siempre y cuando los consumidores valoren la diversidad horizontal o vertical de productos similares.

Finalmente, las empresas grandes establecerán relaciones de largo plazo con las pyme cuando encuentren conveniente externalizar actividades o bien un proveedor o distribuidor resulte confiable, diligente y capaz.

2.2. Nacimiento, desarrollo y muerte de empresas: la dinámica de las pyme

Es frecuente escuchar que las pyme son muy vulnerables, en el sentido de que tienden a fracasar "demasiado" y que, por lo tanto, se requieren programas de fomento para apoyarlas. Sin embargo, como veremos a continuación, la "vulnerabilidad" es una característica de casi todas las empresas. En todas las economías del mundo, desarrolla-

www.cepchile.cl

das o no, todo el tiempo se crean nuevas empresas, unas pocas crecen hasta transformarse en grandes y muchas también mueren.

Dinámica industrial: la evidencia internacional. El primer hecho que se desprende de la evidencia internacional es el siguiente:

Hecho 6. *En prácticamente todas las industrias y todo el tiempo muchas empresas se crean, unas pocas son exitosas y muchas fracasan y salen.*

Esta regularidad ha sido establecida en numerosos estudios efectuados para distintos países[15]. Para formarse una idea de los órdenes de magnitud envueltos, el Cuadro Nº 3, tomado de Audretsch (1995b), muestra la tasa de sobrevivencia por sector industrial de 11.152 firmas industriales creadas en 1976 en los Estados Unidos. Diez años después de haber sido creadas, apenas el 35,4% de las firmas seguía existiendo. Y a pesar de que hay bastante variabilidad entre sectores, en todos ellos la tasa de sobrevivencia es menor que 46% y puede llegar a ser tan baja como 23,1% (en el sector de equipo de transporte).

Similarmente, también en los Estados Unidos, pero esta vez entre 1963 y 1982, Geroski (1995) reporta que el 61,5% de las empresas que entraron habían muerto al cabo de cinco años, y el 79,6% había salido al cabo de diez años. En Canadá, el 59,8% de las firmas que había entrado en 1971 había muerto en 1982. Por su parte, la Small Business Administration de los Estados Unidos estima que alrededor del 24% de las empresas pequeñas muere al cabo de dos años y el 53% al cabo de cuatro años por fracaso, quiebra, jubilación del dueño o cambio de actividad[16].

Un cuadro similar surge cuando se examinan las tasas de creación y destrucción de empleos en distintos países. El Cuadro Nº 4 indica que, por ejemplo, en Canadá cada año se crearon empleos equivalentes al 10,9% del total de empleos existentes en manufactura, y se destruyeron 11,1% del total de empleos[17]. Como se aprecia en el

[15] Para resúmenes de la literatura véanse Audretsch (1995a), Geroski (1991, 1995), Geroski y Schwalbach (1991) y Sutton (1997).

[16] Véase U.S. Small Business Administration (1995, Tabla A.14, p. 243). La Small Business Administration clasifica como "pequeña" a una firma con menos de 500 empleados.

[17] Se crea un empleo cuando el número de trabajadores en una planta o empresa aumenta; se destruye cuando ocurre lo contrario.

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 3: SOBREVIVENCIA DE EMPRESAS QUE ENTRARON EN 1976 (Estados Unidos)

Sector	(1) Número que entra (1976)	(2) Tasa de entrada (%) 1976	(3) Número que sobrevive (1986)	(4) Tasa de sobrevivencia (3)/(1)
Alimenticio	474	2,5	144	**30,4**
Textil	308	3,9	84	**27,3**
Prendas de vestir	864	3,8	236	**27,3**
Madera aserrada	794	3,7	256	**32,2**
Muebles	531	3,7	141	**26,6**
Papel	126	3,0	57	**45,2**
Imprentas	805	2,9	768	**95,4**
Químicos	322	3,0	114	**35,4**
Petróleo	41	3,2	11	**26,8**
Caucho	430	4,7	176	**40,9**
Industria del cuero	124	3,0	30	**24,2**
Piedra, arcilla y vidrio	545	3,9	182	**33,4**
Metales básicos	168	3,0	72	**42,9**
Productos de metal	962	3,2	394	**41,0**
Maquinaria no eléctrica	1.519	3,1	675	**44,4**
Equipos eléctricos	635	4,4	196	**30,9**
Equipos de transporte	420	4,0	97	**23,1**
Instrumentos	312	3,9	120	**38,5**
Otros	772	3,6	185	**24,0**
Total	10.152	3,6	3.938	**35,4**

Nota: La *tasa de entrada* se define como el porcentaje de empresas contabilizadas como nuevas firmas. La *tasa de sobrevivencia* se define como el porcentaje de firmas que entró en 1976 y todavía continuaba activo en 1986.

Fuente: Audretsch (1995b, Cuadro Nº 1).

cuadro, estas tasas de creación y destrucción de empleos son similares entre países, independientemente de su nivel de desarrollo.

¿Qué interpretación cabe darle al hecho 6? Como lo indica Audretsch (1995a), la evidencia sugiere que la entrada y salida frecuentes de firmas forma parte del proceso de selección de las empresas más eficientes. Para comenzar, en industrias donde nacen muchas empresas la tasa de muerte y salida también es mayor: los entrantes exitosos tienden a reemplazar a firmas más viejas. Por ejemplo, de acuerdo a Geroski (1995), entre 1974 y 1979 se crearon 50 firmas en promedio en el Reino Unido en cada industria definida con tres dígitos,

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 4: CREACIÓN Y DESTRUCCIÓN ANUAL DE EMPLEO

País	(1) Período	(2) Cobertura	(3) Unidad empleadora	(4) Creación de empleos (%)	(5) Destrucción de empleos (%)
Países de ingreso alto					
Canadá	1974-92	Manufactura	Planta	10,9	11,1
Canadá	1983-91	Todos los trabajadores	Firma	14,5	11,9
Dinamarca	1981-91	Manufactura	Planta	12,0	11,5
Dinamarca	1983-89	Sector privado	Planta	16,0	13,8
Finlandia	1986-91	Todos los trabajadores	Planta	10,4	12,0
Francia	1985-91	Manufactura	Firma	10,2	11,0
Francia	1984-92	Sector privado	Planta	13,9	13,2
Alemania	1983-90	Todos los trabajadores	Planta	9,0	7,5
Italia	1984-93	Sector privado	Firma	11,9	11,1
Países Bajos	1979-93	Manufactura	Firma	7,3	8,3
Nueva Zelanda	1987-92	Sector privado	Planta	15,7	19,8
Noruega	1976-86	Manufactura	Planta	7,1	8,4
Suecia	1985-92	Todos los trabajadores	Planta	14,5	14,6
Reino Unido	1985-91	Todos los trabajadores	Firma	8,7	6,6
Estados Unidos	1973-93	Manufactura	Planta	8,8	10,2
Estados Unidos	1979-83	Manufactura	Planta	10,2	11,5
Estados Unidos	1979-83	Sector privado	Planta	11,4	9,9
Países con ingreso medio y bajo					
Chile	**1981-92**	**Manufactura**	**Planta**	**16,7**	**13,6**
Colombia	1977-91	Manufactura	Planta	12,5	12,2
Estonia	1992-94	Todos los trabajadores	Firma	9,7	12,9
Marruecos	1984-89	Manufactura	Firma	18,6	12,1

Nota: La *creación de trabajo* es el número de empleos nuevos como porcentaje del número total de empleos existentes. La *destrucción de trabajo* es el número de empleos que se acaban como porcentaje del número total de empleos existentes. Por ejemplo, en Chile entre 1981 y 1992 cada año se crearon empleos equivalentes al 16,7% del total de empleos y se destruyeron empleos equivalentes al 13,6% de todos los existentes.

Fuente: Caballero y Hammour (2001, Cuadro Nº 1); para Chile la fuente es Camhi *et al.* (1997, Cuadro Nº 1).

pero salieron 38. La tasa neta de creación de empresas fue apenas algo mayor que el 1%. Similarmente, Baldwin y Gorecki (1991) encuentran a similar nivel de agregación que durante la década de los setenta la tasa de entrada de nuevas firmas en Canadá fue, en promedio, de 5%. Sin embargo, la tasa de salida fue 6,5%, lo que da una tasa *neta* de entrada de –1,5% en promedio —salen más firmas que las que entran—.

www.cepchile.cl

Hecho 7. *En industrias donde nacen muchas empresas la tasa de muerte y salida también es mayor.*

En segundo lugar, las empresas tienden a entrar y operan a escala considerablemente más pequeña que la de empresas ya establecidas, independientemente del sector del que se trate. Por ejemplo, Audretsch (1995b) reporta que las poco más de 11.000 empresas industriales que entraron en 1976 en los Estados Unidos empleaban 7,63 trabajadores en promedio, con varianza pequeña que no difiere dramáticamente entre sectores. En vista de que el tamaño eficiente de operación difiere entre sectores, esto sugiere que muchas firmas operan a escala ineficientemente pequeña. Así, no es sorprendente que tanto en Chile como en otros países se observe que las empresas pequeñas en una determinada industria tienden a ser también más ineficientes[18]. Podría pensarse que esto obedece a que los entrantes deben comenzar pequeños porque no tienen acceso a crédito para hacerlo a escalas eficientes. Sin embargo, Geroski (1995, p. 426) indica que la *performance* de empresas que entran grandes tiende a ser peor que la de empresas ya establecidas. Vale decir, ya que se va a experimentar, parece más conveniente hacerlo a escalas pequeñas. Es algo más sorprendente que el tamaño al que se experimente tenga poco que ver con el tamaño eficiente de operación de la industria.

Hecho 8. *La entrada de nuevas empresas tiende a ser en escalas ineficientemente pequeñas que no difiere mucho entre industrias. Sin embargo, eso no significa que sea conveniente entrar grande.*

¿Cómo es posible que sobrevivan firmas que operan a escala ineficiente? En gran medida, no lo hacen. Si bien estas firmas tienden a pagarles menos a sus factores productivos[19], la evidencia indica que existe una relación estable entre sobrevivencia y crecimiento de las firmas por un lado, y su tamaño y edad por el otro. Así, la probabilidad de que una firma sobreviva crece con su tamaño y edad[20]. Vale decir,

[18] Para evidencia sobre Chile, véase Álvarez *et al*. (1999). Para evidencia sobre Estados Unidos y Japón véase Audretsch (1995a, cap. 6.3).

[19] Véase Audretsch (1995a, cap. 6).

[20] Véase, por ejemplo, Audretsch (1991), Audretsch y Mahmood (1995) y Hall (1987). Evidencia para Portugal ha sido proporcionada por Mata (1994), Mata y Portugal (1994) y Mata, Portugal y Guimaraes (1995). Para Canadá véase Baldwin (1995), Baldwin y Gorecki (1991) y Baldwin y Rafiquzzaman (1995). Para Alemania véase Wagner (1994).

www.cepchile.cl

llevado al contexto chileno, es razonable esperar que las pyme fracasen más. Sin embargo, la tasa de crecimiento de las empresas que sobreviven es menor mientras mayor es su tamaño; una empresa pequeña que consigue sobrevivir tiende a crecer más rápido que las empresas más grandes[21]. Y, para cualquier tamaño dado, la tasa de crecimiento proporcional de la firma cae con su edad, pero la probabilidad de sobrevivir aumenta.

Hecho 9. *Las firmas más grandes y de más edad sobreviven más. Sin embargo, las firmas pequeñas que sobreviven crecen más rápido.*

Los hechos anteriores tienen implicancias interesantes. Primero, si la mayoría de las empresas comienza muy pequeña sin que existan grandes diferencias entre sectores y, a la vez, la escala de operación eficiente difiere fuertemente entre sectores, uno debería esperar grandes tasas de fracaso en sectores con grandes indivisibilidades. En estos sectores, gran parte de las empresas que salen y mueren deberían ser entrantes que operan a escala pequeña y que no fueron capaces de crecer. Segundo, en estos sectores las pocas empresas que entran y sobreviven deberían crecer muy rápidamente. Tercero, en sectores sin indivisibilidades mayores, las empresas nuevas deberían fracasar menos y un mayor porcentaje de las muertes debería ser de empresas establecidas. De hecho, Audretsch (1995a, cap. 7) encuentra precisamente eso. *Grosso modo*, las empresas jóvenes representan una fracción mayor de las muertes en aquellas industrias donde la escala eficiente de operación es considerable.

Los hechos anteriores indican que en todo momento muchas empresas se están creando, pero que muchas también están muriendo y que este proceso de entrada y salida es mucho más intenso entre las empresas más pequeñas comparado con el de las más grandes. Como veremos a continuación, la evidencia disponible para Chile confirma estas regularidades.

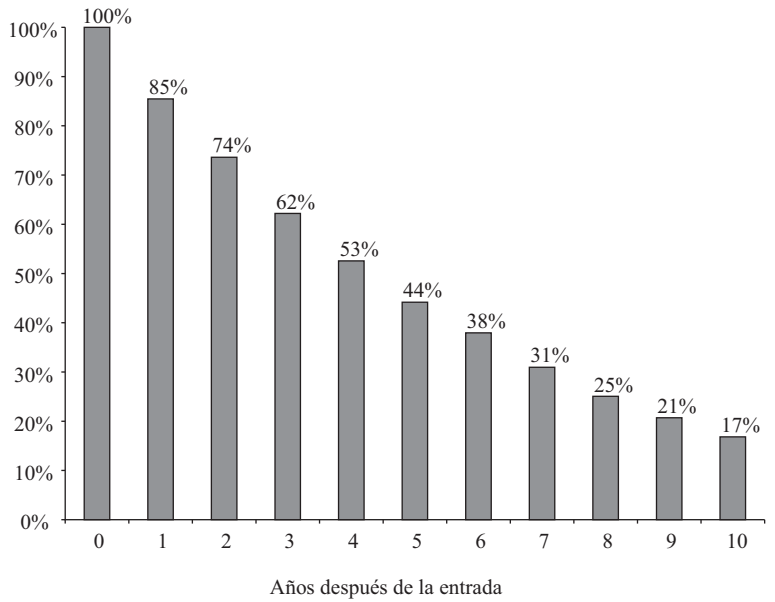
Dinámica industrial: la evidencia chilena. La ENIA permite comparar la dinámica de las plantas industriales chilenas con los patrones

[21] Véanse Dune, Roberts y Samuelson (1988 y 1989a, b y c) y Evans (1987a y b).

www.cepchile.cl

internacionales que hemos descrito[22]. La Figura Nº 1 muestra la tasa de promedio de sobrevivencia de plantas industriales entre 1980 y 1997. En promedio, el 18% de las plantas creadas en un año dado sale al cabo de un año de vida. Vale decir, de acuerdo con estos números la probabilidad de que una planta creada en 2001 siga al final de 2002 es de 0,82. Cinco años después de nacer, la tasa de mortalidad es de 42% y al cabo de diez años la tasa de mortalidad es de 56% (vale decir, en promedio, sólo el 44% de las plantas vive diez o más años)[23].

FIGURA Nº 1: SOBREVIDA DE LAS PLANTAS MANUFACTURERAS CHILENAS
(Pymes y grandes, 1980-1999)



Fuente: ENIA.

[22] La ENIA considera todas las plantas que en algún año tuvieron al menos diez empleados. Si en algún año anterior estas plantas tuvieron menos de diez trabajadores, la ENIA no registra el número correspondiente. El número promedio de plantas consideradas por año es aproximadamente 3.500. Se debe notar que esta división deja fuera a la gran mayoría de las microempresas y, probablemente, a las informales, porque a esa escala es difícil evadir a los inspectores y los costos de la informalidad son importantes (véase, por ejemplo, Klein y Tokman [1996]).

[23] Salvo para el primer año, las cifras son muy similares para el período 1984-1997, que excluye la depresión de 1982. La tasa de salida a un año entre 1984 y 1987 es 14%.

www.cepchile.cl

Hecho 10. *Al igual que en los demás países, en Chile la mortalidad de las empresas manufactureras chilenas es alta.*

¿Cómo se diferencia el comportamiento de las plantas dependiendo de su tamaño? El Cuadro Nº 5 muestra que el 58,07% de las plantas que entran son pequeñas, el 26,32% medianas y sólo el 11,52% son grandes. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo, la participación de las plantas grandes va en aumento, y entre las plantas de cinco o más años, más del 25% son grandes.

Hecho 11. *Tal como ocurre en los demás países, la mayor parte de las empresas que entran son pequeñas.*

La participación relativa de las plantas grandes puede aumentar ya sea porque las empresas pequeñas crecen y llegan a ser grandes o bien porque las empresas pequeñas salen más. El Cuadro Nº 6 muestra que en promedio sólo el 3,2% de las plantas grandes sale cada año, mientras que de las medianas lo hace el 4,8% y las chicas el 8,6%. A consecuencia de esto, mientras el 79,1% de las plantas grandes tiene cinco años o más, sólo el 64,7% del total de plantas pequeñas tiene cinco o más años.

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 5: DISTRIBUCIÓN DE TAMAÑOS DE LAS PLANTAS POR EDAD
(Promedio 1986-1997)

Edad	(1) Micro	(2) Pequeña	(3) Mediana	(4) Grande	Todas
Nuevas	4,09%	58,07%	26,32%	11,52%	100%
1	2,37%	54,74%	28,48%	14,42%	100%
2	2,14%	52,37%	28,92%	16,57%	100%
3	2,10%	51,02%	29,64%	17,24%	100%
4	2,62%	49,11%	29,97%	18,30%	100%
≥ 5	1,68%	45,29%	26,14%	26,89%	100%
Edad promedio		8,5	9,1	11,8	9,2

Notas: (1) Se considera que una planta "sale" si, habiendo sido encuestada en el pasado, no es vuelta a encuestar en el presente. Por lo tanto, puede efectivamente haber cerrado, o bien redujo el número de trabajadores a menos de diez. (2) El panel de empresas cubre el período entre 1980 y 1997. Sin embargo, datos de ventas, que permiten hacer la clasificación por tamaño, están disponibles sólo desde 1986.

Fuente: Elaboración propia a partir de un panel de empresas encuestadas por el INE entre 1986 y 1997. La clasificación es la misma que en el Cuadro Nº 2.

CUADRO Nº 6: DISTRIBUCIÓN DE LA EDAD DE PLANTAS SEGÚN TAMAÑO (promedio 1986-1997)

	Edad en años							
Tamaño de planta	Nuevas	1	2	3	4	≥ 5	Salen	Total
(1) Pequeña	10,1	7,9	6,7	5,6	5,0	64,7	8,6	100%
(2) Mediana	8,2	7,3	6,7	6,0	5,5	66,3	4,8	100%
(3) Grande	4,2	4,3	4,4	4,1	3,9	79,1	3,2	100%

Nota: Se excluyen las microempresas porque la muestra es poco representativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de un panel de empresas encuestadas por el INE entre 1986 y 1997. La clasificación es la misma que en el Cuadro Nº 2.

www.cepchile.cl

Hecho 12. *En Chile, las plantas pequeñas mueren más que las grandes.*

Por otro lado, muy pocas empresas recorren el ciclo pequeña-mediana-grande. El Cuadro Nº 7 muestra la matriz de transición de las plantas del mismo tamaño a diez años plazo. Por ejemplo, si estas cifras se repitieran en los próximos diez años implicarían que, de la totalidad de plantas pequeñas del año 2002, en el año 2011 el 1% habría

CUADRO Nº 7: MATRIZ DE TRANSICIÓN A DIEZ AÑOS

En $t + 10 \rightarrow$ En $t \downarrow$	Microempresa	Pequeña	Mediana	Grande	Salen
Microempresa	0,16	0,11	0,03	0,03	0,66
Pequeña	0,01	0,37	0,10	0,01	0,51
Mediana	0,01	0,09	0,34	0,21	0,35
Grande	0,01	0,01	0,04	0,68	0,26

Nota: La *matriz de transición* se construyó de la siguiente manera: en el año *t* se toman todas las plantas existentes y se clasifican por tamaño de acuerdo al criterio enunciado en el Cuadro Nº 5. Luego, diez años más tarde se ve cuál es el tamaño de la planta. Por ejemplo, la matriz indica que, en promedio, el 1% de las empresas pequeñas se transformó en microempresas, el 37% siguió siendo pequeña, el 10% creció a mediana, el 1% a grande y el 51% salió. Por razones obvias se consideraron únicamente los años 1986 y 1987.

Fuente: Elaboración propia a partir de un panel de empresas encuestadas por el INE entre 1986 y 1997. La clasificación es la misma que en el Cuadro Nº 2.

caído a la categoría de microempresa, el 37% seguiría siendo pequeña, el 10% sería mediana, sólo el 1% grande y el 51% habría muerto. El cuadro muestra claramente que la tasa de mortalidad de plantas pequeñas y medianas es considerablemente más alta que la de grandes empresas: 51% y 35% *vs.* 26%. Más aún, apenas el 1% de las plantas pequeñas llega a ser grande.

Hecho 13. *Muy pocas empresas pequeñas llegan a ser grande*s.

Estas tasas de salida altas tienen varias implicancias. Por ejemplo, veremos más adelante, en la sección de financiamiento, que estas tasas de salida a diez años explican en gran medida por qué existe tan poco crédito a plazos largos respaldados por la mera expectativa de flujos: en el largo plazo una fracción considerable de las empresas ya no existe y no pagaría el crédito.

Es importante destacar que la alta tasa de salida de plantas manufactureras chilenas no es un problema coyuntural de las recesiones, sino que una regularidad que también se observa en períodos de auge. El Cuadro Nº 8 muestra las tasas de salida de todas las plantas que entraron en 1980, 1981 y así sucesivamente. Si bien la tasa de salida fue particularmente alta durante la depresión de principios de los ochenta, (del orden del 40%), las tasas de salida de plantas es considerable durante la más larga y fuerte expansión de la economía chilena entre 1986 y 1997, a pesar de que se trata del período más estable macroeconómicamente hablando de todo el siglo 20. En efecto, al cabo de un año la tasa de salida de plantas creadas entre 1986 y 1996 es mayor que 10%. Aun en años de expansión más lenta (1990 y 1994) las tasas de salida no son apreciablemente distintas que en los años de mayor expansión. Las elevadas tasas de falla no se registran sólo durante el primer año de vida de las plantas sino que a través del tiempo. Se aprecia en el cuadro que después de cinco años la tasa de sobrevivencia no es superior al 70%, y en la mayoría de los años es aún menor.

Hecho 14. *Las altas tasas de salida de empresas en Chile no son consecuencia de la recesión sino de la dinámica industrial normal, aun durante los auges.*

La alta tasa de fracasos ¿es un "problema" que justifique la intervención del Estado con programas de apoyo y fomento? Discutire-

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 8: TASA DE SOBREVIVENCIA DE PLANTAS MANUFACTURERAS POR AÑO DE NACIMIENTO

	Plantas nacidas en:																	
Edad (años)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nacen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1	0,68	0,63	0,60	0,76	0,87	0,83	0,88	0,89	0,90	0,89	0,91	0,89	0,70	0,91	0,87	0,89	0,81	
2	0,54	0,51	0,49	0,67	0,73	0,77	0,81	0,82	0,82	0,83	0,81	0,70	0,64	0,80	0,75	0,78		
3	0,43	0,44	0,44	0,58	0,70	0,70	0,74	0,78	0,76	0,76	0,45	0,66	0,58	0,71	0,61			
4	0,36	0,41	0,39	0,53	0,65	0,64	0,71	0,76	0,73	0,71	0,42	0,60	0,55	0,62				
5	0,34	0,37	0,35	0,50	0,61	0,60	0,66	0,72	0,70	0,65	0,38	0,52	0,46					
6	0,31	0,34	0,35	0,48	0,57	0,57	0,62	0,68	0,66	0,60	0,33	0,45						
7	0,29	0,33	0,32	0,46	0,55	0,55	0,57	0,62	0,61	0,54	0,28							
8	0,28	0,30	0,30	0,44	0,53	0,51	0,55	0,58	0,55	0,49								
9	0,27	0,29	0,29	0,42	0,51	0,51	0,50	0,52	0,47									
10	0,26	0,28	0,29	0,40	0,48	0,46	0,45	0,45										
11	0,25	0,27	0,27	0,37	0,45	0,42	0,40											
12	0,25	0,26	0,26	0,36	0,42	0,38												
13	0,24	0,25	0,24	0,32	0,38													
14	0,23	0,24	0,22	0,28														
15	0,22	0,24	0,20															
16	0,21	0,22																
17	0,20																	

Fuente: Elaboración propia a partir de un panel de empresas encuestadas por el INE entre 1980 y 1997.

mos esto en detalle más adelante, pero nos apresuramos a indicar que los hechos revisados sugieren que la respuesta es "no". Las tasas elevadas de muerte de empresas no son características de la economía chilena sino de la dinámica industrial de todas las economías, independientemente de su nivel de desarrollo, y reflejan la experimentación que en todo momento forma parte del sistema económico. La escala reducida de las pyme hace que lo normal y esperable sea observar entre ellas una mayor tasa de nacimientos y muertes.

3. ALGUNAS IMPLICANCIAS DE LA ECONOMÍA BÁSICA DE LAS PYME

La economía básica de las pyme tiene una serie de implicancias, las que discutimos a continuación.

www.cepchile.cl

3.1. Costos fijos y las pyme

¿Cuándo van a exportar las pyme? Las estadísticas muestran que muy pocas pyme exportan directamente: por ejemplo, Álvarez *et al*. (1999) reportan que sólo el 1,6% de las pequeñas empresas lo hace. Sin embargo, las pyme que exportan tienden a ser exitosas[24]. Por eso, muchas veces se propone estimular las exportaciones de las pyme con programas de fomento que les "enseñen" a hacerlo. ¿Por qué exportan tan poco las pyme, a pesar de que los mercados internacionales parecen ofrecer tantas oportunidades?

Parte del "problema" es que las estadísticas clasifican como "exportadoras" únicamente a las pyme que venden directamente al extranjero. Así por ejemplo, en algunas estadísticas los miles de productores agrícolas que producen fruta de exportación no aparecen exportando, a pesar de que casi todo lo que producen se vende en el extranjero a través de *tradings* de fruta. La causa de este problema es un simple error de medición: la medida apropiada es qué fracción del valor agregado exportado lo producen empresas medianas y pequeñas. Pero lo fundamental es que la mayoría de las pyme no debería exportar directamente porque en muchos casos exportar implica incurrir en costos fijos que lo hacen inviable.

[24] Casos fascinantes de pyme exportadoras exitosas se encuentran descritos en Fischer (2001b) y en Asimet (2001).

Para comenzar, muchas veces se requieren inversiones indivisibles de gran tamaño. Por ejemplo, para exportar fruta se requiere estandarizar el producto, invertir en plantas de empaque, contenedores y, sobre todo, desarrollar logística sofisticada que sólo se justifica si se opera a escalas grandes. Lo eficiente es que los productores de fruta vendan su producción a empresas grandes que se especializan en exportarla[25]. Segundo, para comenzar a exportar se requiere descubrir y desarrollar el mercado externo. Hacerlo impone un costo fijo que sólo vale la pena si los volúmenes exportados son importantes. Tercero, en muchos rubros se requiere satisfacer una serie de estándares regulatorios para ingresar a los mercados externos, y cumplir con ellos es un costo fijo. Lo anterior implica que se deben dar condiciones muy concretas para que una pyme pueda exportar directamente[26].

Hecho 15. *Para que una pyme exporte directamente, el tamaño mínimo de producción y operación debe ser suficientemente pequeño, el producto debe servir a un nicho suficientemente diferenciado y el costo de abrir mercados no debe ser muy grande.*

El Recuadro Nº 4 muestra el caso de una pyme exportadora que han sido exitosa explotando nichos de mercado.

Las pyme exportadoras y el nuevo proteccionismo. El proteccionismo ha sido tradicionalmente cuestión de aranceles altos. Sin embargo, desde hace un tiempo los acuerdos multilaterales han reducido sistemáticamente los aranceles en todo el mundo, y esto ha estimulado la emergencia del así llamado "nuevo proteccionismo", que consiste en imponer barreras no arancelarias al comercio, tales como medidas

[25] Es interesante preguntarse por qué las grandes empresas exportadoras no tienen sus propios campos productores de fruta. La respuesta es que a la empresa grande le conviene externalizar la producción mediante relaciones más permanentes. Primero, no existen indivisibilidades importantes en producción. Segundo, la producción de fruta de exportación requiere de gran atención al detalle, y los incentivos son más fuertes cuando el dueño del predio es quien asume la pérdida si la producción no satisface los requerimientos del exportador. Tercero, la calidad de la fruta es observable (si el agricultor trae fruta del tamaño equivocado o de maduración inapropiada, la partida se rechaza).

[26] En otras palabras, nuevamente la categoría "pyme" es inadecuada, porque incluye en el mismo grupo a empresas que no pueden exportar directamente y a empresas que sí tienen las condiciones.

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 4: UNA PYME EXPORTADORA ENCUENTRA SU NICHO

[Extractado de Carmona (2001)] [C]on Drillco, desde el inicio supimos que teníamos que exportar, porque el mercado de nuestros productos, que son martillos y brocas de perforación con aire comprimido utilizados en minería, pozos de agua, canteras, etc., es limitado en Chile [...]. Con eso en mente, empezamos a [preguntarnos] dónde. En nuestro caso, la respuesta fue buscar el nicho más poderoso posible, que tuviera la mayor concentración de estos productos, donde los esfuerzos que íbamos a hacer fueran los más productivos. Y analizamos que el mercado más fuerte para nuestros productos era Estados Unidos. Por lo tanto, el año 1991 empezamos con las gestiones para exportar a los Estados Unidos.

Estábamos confiados, pensábamos que éramos fuertes, que teníamos un producto bueno y precios buenos. Pero al llegar allá nos encontramos con que en nuestro negocio el mercado es uno de los más duros en todo el mundo. No solamente la exigencia técnica del producto es muy alta, sino que además el cliente es muy duro, tanto como la roca. Sin embargo, nuestra arma era algo que habíamos aprendido en Chile, que nos había llevado a ser líderes en nuestro mercado y que era lo que nosotros llamábamos la "intimidad con el cliente". La experiencia de Drillco es una clásica experiencia que surge de la sustitución de importaciones. Nosotros fuimos la primera y, hasta el día de hoy, la única empresa chilena que fabrica estos productos, en competencia directa con todas las empresas líderes del mundo, de modo que estábamos expuestos desde el inicio.

En este escenario, para poder diferenciarnos de la competencia, acuñábamos el concepto de la intimidad con el cliente, que no es otra cosa que estar muy cerca del cliente, realmente escucharlo y adaptarse a lo que quiere. Pues bien, con esa misma arma competitiva, salimos al mercado norteamericano, básicamente a escuchar y aprender. [...]

Hoy día, cerca del 57% de nuestra facturación son exportaciones y, considerando unidades físicas, estamos exportando casi el 70% de nuestra producción, pues los precios son menores afuera. Con ello, se refleja que nuestra empresa es definitivamente exportadora. [...] Con respecto a nuestros productos, tenemos martillos, brocas y otros accesorios, todos elementos altamente tecnificados, no solamente en su fabricación, sino que también en diseño y, además, son productos que requieren servicio. [...] Dado que nuestro producto es técnico y requiere servicio, hay que estar pegado al cliente, porque no es posible exportar esto por *container*, como es el caso de la uva u otros commodities chilenos. Eso nos llevó a tomar la decisión de estar muy cerca del cliente, por ello abrimos una oficina y contratamos a un norteamericano, buscando el factor comodidad, porque para la cultura norteamericana es muy importante entenderse con sus iguales, no con latinoamericanos. De este modo, los clientes compran un producto que está nacionalizado norteamericano y lo compran a otro norteamericano, que realiza la labor comercial basado en Utah. Junto con eso, pusimos nuestro personal técnico chileno, que va detrás del personal comercial, combinación que ha sido muy importante para nosotros.

www.cepchile.cl

antidumping, estándares de calidad mínima (v. g. ISO 9000), regulaciones fitosanitarias, normas medioambientales o regulaciones laborales[27].

Barreras de este tipo aumentan los costos de exportar y son utilizadas por las empresas locales para protegerse de la competencia. Pero desde el punto de vista de las pyme que exportan directamente, estas normas son aún más dañinas que los aranceles, porque en la mayoría de los casos se necesita incurrir en costos fijos para cumplirlas. Estos costos fijos son variados e incluyen, entre otros, la adecuación de los procesos de producción para ajustarse a los estándares y normas que varían de un país a otro, trámites engorrosos para conseguir las autorizaciones respectivas o la contratación de asesores locales que entienden cómo operan las reglas. Adicionalmente, como lo han notado Fischer y Serra (2000), varios de estos mecanismos proteccionistas son "contingentes", en el sentido que operan a pedido de un productor local que intenta protegerse de la competencia. Esto aumenta el riesgo que afrontan las empresas que exportan, particularmente si, como en el caso de las pyme, un envío dado tiende a ser grande como fracción de su producción.

En algunos casos los problemas causados por barreras paraarancelarias pueden mitigarse mediante acciones coordinadas de un grupo de empresas enfrentadas a un problema común (véase la discusión sobre asociatividad más abajo). Por ejemplo, para defenderse de las medidas antidumping impuestas por los Estados Unidos los productores de salmón contrataron en conjunto asesoría legal y *lobby*. Sin embargo, esto es menos factible cuando se trata de las pyme de nicho, porque la diferenciación de productos tiende a disminuir naturalmente el número de firmas que enfrentan cada problema.

¿Cuándo funciona la asociatividad? Sustitutos, complementos y costos de transacción. Si el problema de las pyme son los costos fijos, ¿por qué no asociarse para compartirlos? Esta idea subyace en varios programas de fomento de la "asociatividad" que intentan estimular a empresas pequeñas y medianas para que se asocien y compartan costos fijos. ¿Qué sugiere la economía básica de las pyme sobre la asociatividad?

Es conveniente partir notando que la asociatividad no es una panacea. En muchos casos no funciona porque los costos de transac-

[27] Para un completo análisis del nuevo proteccionismo véase Fischer (1997 y 2001a).

www.cepchile.cl

ción y coordinación entre los socios son altos. Por ejemplo, durante un tiempo se formaron varias cooperativas de farmacias independientes para comprar volúmenes más grandes de medicamentos y conseguir descuentos. Sin embargo, la mayoría fracasó porque era muy difícil observar el descuento obtenido por quien negociaba con los proveedores[28]. La consolidación del mercado de las farmacias ha ocurrido de manera distinta, a través de cadenas que compran volúmenes grandes y que no enfrentan el problema de repartirse las ganancias por descuentos. Otro ejemplo clásico de costos de transacción ocurre cuando grupos de productores distintos venden con la misma marca, sin que un tercero verifique la calidad de lo que produce cada uno. El problema es que si la calidad no es fácilmente observable y es posible reducir costos ofreciendo peores productos o servicios, cada uno de los socios tiene incentivos para hacerlo porque el perjuicio se reparte entre varios. Pero, obviamente, en ese caso el acuerdo fracasa.

Más generalmente, y como lo muestra una amplia literatura, el problema fundamental de compartir activos o costos fijos es que la propiedad común suele ser ineficiente porque es difícil determinar ya sea los beneficios que saca cada socio o bien cuál es el aporte sustantivo que cada uno hace[29]. Como lo discutimos más arriba, no es fácil coordinar actividades y es más difícil aún cuando se comparten costos o activos. De ahí que no sea casual que existan empresas distintas haciendo cosas similares, aun cuando mirado desde afuera pudiera parecer que eso les impide compartir costos fijos.

Hecho 16. *La asociatividad no siempre es conveniente porque los costos de transacción pueden ser altos. Los costos de coordinar actividades son generalmente mayores cuando se comparten activos o costos.*

Lo anterior no implica que siempre sea inapropiado compartir activos o costos sino que, nuevamente, se tienen que dar circunstancias particulares para que sea conveniente hacerlo. *Grosso modo*, tres

[28] Según se cuenta, el socio encargado de tratar con los proveedores solía apoderarse de gran parte del descuento facturando parte de la compra a su propia farmacia.

[29] Muchas veces, el compartir activos o costos fijos implica actividades conjuntas o en equipo. La referencia clásica que estudia las dificultades que conllevan las actividades conjuntas es Alchian y Demsetz (1972).

www.cepchile.cl

son los tipos de asociatividad: entre empresas que producen bienes sustitutos o similares; entre empresas que producen complementos; o empresas que producen bienes no relacionados pero que podrían compartir el costo de un insumo o un activo: por ejemplo, dos empresas de rubros distintos podrían ocupar al mismo contador.

Este último tipo de asociaciones es infrecuente por una razón bastante simple: si muchas empresas de rubros no relacionados demandan bienes o servicios similares, el mercado será suficientemente grande y es más eficiente que los produzca un tercero independiente. Por ejemplo, las oficinas de contadores independientes que les prestan servicios a varias empresas que operan en rubros distintos. En esos casos, el costo "fijo" será distribuido entre distintos usuarios a través del mercado.

www.cepchile.cl

Hecho 17. *Compartir costos o activos comunes es innecesario e inconveniente cuando el mercado es suficientemente grande. Para que sea conveniente es condición necesaria que el activo o costo fijo se deba a actividades específicas a un grupo pequeño de firmas.*

Una implicancia del hecho 17 es que la asociatividad es valiosa sólo cuando el costo fijo a compartir se deba a una actividad específica de un grupo pequeño de empresas. Por el contrario, si la actividad no es específica, es muy probable que el bien o servicio se pueda comprar en un mercado.

Las asociaciones entre empresas que producen sustitutos presentan oportunidades para compartir costos fijos porque venden en mercados similares y ocupan insumos parecidos. Cuando se trata de empresas pequeñas que producen bienes estandarizados en mercados grandes es muy probable que se desarrollen asociaciones entre productores para compartir costos fijos, porque en ese caso la rivalidad entre empresas no es intensa. Por ejemplo, éste es el caso clásico de la agricultura, donde la rivalidad entre productores es casi nula, pues ninguno afecta el precio de los productos. En esos casos, lo más probable es que se compartan costos fijos a través de organizaciones gremiales (véase la discusión específica a continuación).

Sin embargo, la asociatividad entre productores de sustitutos es más problemática cuando se trata de empresas que venden en nichos o mercados muy pequeños, sobre todo cuando no tienen perspectivas de

crecer. En esos casos, lo que uno gane generalmente lo pierde el otro. Por ejemplo, una de las críticas que se les suele hacer a las pyme es que "se gestionan mal" (véase la discusión en la sección siguiente) y la sugerencia es que deberían asociarse para contratar consultorías de gestión o, incluso, a un gerente común. Sin embargo, es muy improbable que compartan el mismo gerente empresas dedicadas al mismo rubro porque eso implicaría compartir información sobre, por ejemplo, clientes, costos o métodos de producción.

Es más probable que la asociatividad resulte cuando se trata de compartir costos fijos para expandir el mercado. Esto puede ocurrir cuando se trata de empresas que producen bienes o servicios similares en mercados o nichos con perspectivas de crecer, pero sobre todo cuando producen bienes complementarios. El caso de Vitroquímica S. A., una empresa que produce recubrimientos vítreos de alta temperatura que se ocupan para revestir bienes durables tales como cocinas, lavadoras o pisos cerámicos, es muy ilustrativo. Según su gerente general, Carlos Lizana:

> "[...] dentro de nuestra estrategia de internacionalización, fue muy importante el habernos juntado con diferentes empresas chilenas, cuya naturaleza de productos es totalmente diferente, pero que tenían como factor común al cliente final: el fabricante de cocinas a nivel sudamericano. Trabajamos en conjunto Vitroquímica en el caso de los esmaltes de enlozado; Vidrios Del'Orto, que provee los vidrios para las puertas de cocina; Técnica Industrial y Comercial, que provee bisagras para las puertas de cocina; Cemco, que produce válvulas para el gas; Termometalúrgica, que provee de los quemadores. Coordinamos con este grupo una serie de actividades, para llegar a todos los fabricantes de cocinas latinoamericanos. (Lizana, 2001)

Asociatividad a través de asociaciones gremiales. Las asociaciones gremiales son instancias naturales de asociatividad y presentan varias ventajas que las tornan potencialmente eficientes para coordinar actividades que beneficien a un grupo de empresas. Los proyectos asociativos sólo son económicamente interesantes cuando implican compartir algún activo o algún costo en algún grado indivisible. Identificar las oportunidades de asociación que sean económicamente valiosas requiere conocer los problemas de la industria. Obviamente, los miembros de

www.cepchile.cl

la industria son quienes mejor las conocen, por lo que las asociaciones gremiales tienen ventajas a la hora de identificar programas asociativos. Un ejemplo de proyecto asociativo exitoso es el desarrollado conjuntamente por la Confederación de Empleadores Suecos y la Federación de Industrias Suecas para establecer un sistema contable estándar para las pyme, el que se describe con más detalle en el Recuadro Nº 5. La participación de los empresarios permitió identificar desde el principio los requerimientos de las empresas e ir introduciendo mejoras paulatinas para hacer el sistema contable más útil.

RECUADRO Nº 5:
ASOCIATIVIDAD A TRAVÉS DE ASOCIACIONES GREMIALES

[Traducido de Johansson y Samuelson (1998)] En Suecia, a partir de los años sesenta, varias asociaciones han estado comprometidas con el desarrollo de mejores prácticas de administración en pequeñas y medianas empresas. Uno de los esfuerzos pioneros fue el realizado por la Confederación de Empleadores de Suecia, que promovió el diseño de un material de autoevaluación de empresas llamado "Cuidando a tu compañía". Basados en esta experiencia y en encuestas de este material, pronto se hizo evidente un área donde compañías deficientes podrían considerarlo como un estándar aceptable: contabilidad y control administrativo.

La Confederación y la Federación de Industrias suecas iniciaron un gran proyecto en el desarrollo de modelos estándar en estos campos. El principal resultado de este proyecto fue un manual estándar de contabilidad: el manual *BAS*. La primera edición de este manual fue lanzada en 1976 y en un breve lapso se transformó en el estándar comúnmente usado en Suecia, no sólo por pequeñas y medianas empresas, sino también por grandes compañías. Aún es común su uso debido a que se ha ido adaptando a los nuevos esquemas de contabilidad exigidos por la ley. El manual *BAS* también se adaptó para su uso en agencias públicas y fue traducido a varios idiomas.

El manual *BAS* inicialmente sólo abarcaba la contabilidad financiera. No obstante se reconoció que, para cumplir con un desempeño efectivo y eficiente de las empresas, se hacía necesario agregar el área de responsabilidad administrativa. En la primera publicación del manual *BAS* se incluyeron algunas amplias sugerencias respecto a cómo se podía diseñar la responsabilidad administrativa y relacionarla con la contabilidad financiera. Estas sugerencias fueron, posteriormente, incorporadas en modelos más detallados (1982) y sus usos, en algunos casos, se dieron a conocer en otro libro (1983).

www.cepchile.cl

Muchos proyectos asociativos están destinados a desarrollar capacidad de gestión, entrenar trabajadores, contratar consultores y recopilar información sobre las últimas tecnologías específicas para un determinado sector productivo que sirvan para fomentar programas de innovación. Los beneficios derivados de este tipo de actividades suelen diferir entre las empresas que se asocian, por lo que la participación de cada una de ellas en el financiamiento suele ser un aspecto conflictivo de la asociatividad. Sin embargo, la asociación gremial coordina este tipo de actividades y distintos proyectos de esta naturaleza ya están en desarrollo; lo que le interesa a una empresa son los beneficios y los costos promedio que le significan. El menor grado de conflicto entre las empresas asociadas disminuye los costos de transacción y torna a los programas asociativos más rentables. Por ejemplo, la Cámara Nacional de Comercio desarrolla una serie de programas que son de utilidad para sus asociados. Por medio de EAN-Chile administra estándares para el comercio electrónico, implementa un código de autorregulación para el comercio electrónico a través de CARe, ofrece servicios de certificación a través de ONCe, arbitra conflictos virtuales en su programa SINGOLPe y promueve la confianza de los consumidores en el comercio electrónico a través de CONFIARe.

Es menos probable que los programas asociativos sean inútiles cuando los impulsa una asociación gremial. A los directivos de la asociación gremial les va bien si entregan servicios valiosos a sus asociados, es decir se benefician si crean valor entre sus asociados. Por lo tanto, tienen mejores incentivos para identificar programas valiosos y contratar los prestadores de servicios calificados.

Hecho 18. *Las asociaciones gremiales pueden jugar un papel importante en los proyectos asociativos, ya que pueden conocer mejor los problemas de la industria, disminuyen los costos de transacción y tienen incentivos para seleccionar proyectos valiosos.*

¿Cuándo innovan las pyme? Álvarez *et al*. (1999) sostienen que en Chile las empresas pequeñas innovan poco en productos y procesos. ¿Por qué innovan poco las pyme?

Una de las principales razones es que el costo de innovar en productos y procesos es, en general, un costo fijo y hundido. Para que la innovación sea rentable se requiere que la escala de producción sea suficientemente grande de manera de prorratear su costo entre un

www.cepchile.cl

mayor número de unidades. De hecho, como lo plantean Galbraith (1956) y Scherer (1980), las firmas pequeñas no van a innovar en industrias en las que existen grandes economías de escala. En estas industrias las firmas que están en mejor posición de explotar las ganancias de la innovación son las de mayor tamaño. Lo mismo ocurre en industrias intensivas en publicidad, en las que existen economías de escala al desarrollar actividades promocionales que facilitan la penetración de mercado de nuevos productos. En estos casos son las empresas grandes las que están en una mejor posición relativa que las más pequeñas para innovar (Comanor [1967] y Scherer [1980]). Por lo tanto, lo natural será que en este tipo de industrias las pyme no innoven mucho. Por eso, la innovación en empresas pequeñas se da más bien cuando producen para nichos de mercado en los que no hay empresas que estén produciendo a gran escala y la competencia es menos intensa. El Recuadro Nº 6 muestra el caso de Hiload, una empresa chilena mediana que fue capaz de innovar aplicando tecnologías sofisticadas pero que no requerían gran escala.

Las oportunidades de innovación de las pyme, sin embargo, son mayores en industrias cuyos productos están en una etapa temprana de su ciclo de vida. En las etapas de introducción y crecimiento los productos no están estandarizados, el diseño del producto cambia mucho y la innovación requiere más que nada de mano de obra calificada en vez de activos físicos indivisibles (Pavitt y Wald [1971]). Esto explica por qué las pyme no innovan mucho. Como lo muestran Alarcón y Stumpo (2000), en Chile las pyme tienden a especializarse en sectores "maduros" tradicionales tales como textiles, prendas, cuero, muebles, productos metálicos y otras manufacturas.

En resumen, la decisión de innovar para una pyme está determinada por cuestiones tecnológicas, el ciclo de vida de los productos y la manera en que compiten las empresas. Por lo tanto, la mayoría de las pyme opera en mercados en los que innovar no es económicamente conveniente. Una política destinada a inducir innovaciones entre las pyme, aun en sectores en los cuales esto no es económicamente razonable, es inconveniente. La política de incentivos a la innovación debería considerar más bien el carácter de bien público que pudiera tener una innovación, y por lo tanto subsidiarla o facilitarla en la medida en que genere externalidades, independientemente del tamaño de la empresa que innova. Este carácter general es precisamente el que tiene el

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 6: UNA EMPRESA MEDIANA INNOVA Y COMPITE CON *CATERPILLAR*

[Extractado de Fischer (2001b)] [A principios de los noventa] Dicsa (Distribuidores Cummins SA), una gran empresa familiar (1.000 empleados), era un distribuidor de equipos para la minería y contaba con un importante departamento de mantención. [...] Hasta ese momento, las tolvas de los camiones mineros eran fabricadas en el extranjero con aceros estándar. El uso obligaba a proteger la tolva con un revestimiento fabricado con el mismo acero, el que normalmente debía ser cambiado por lo menos una vez al año. En su búsqueda por encontrar un mercado para aceros de alta calidad, [Cristián] Feuereisen, gerente de la división de desarrollo de nuevos negocios, se dio cuenta de que, si se usaban en las tolvas, disminuirían su peso, reduciendo los costos de operación y al mismo tiempo alargarían su vida útil.

La división de nuevos negocios era bastante exitosa, de modo que Feuereisen solicitó a sus empleadores que le concedieran un año de permiso y financiamiento para desarrollar la idea de una tolva liviana, fabricada en acero de alta calidad, y sin revestimiento. [...] Una vez construido el prototipo, fue instalado en un camión de la mina La Candelaria, una gran mina chilena de propiedad de Phelps Dodge, a fin de probar el concepto. Al cabo de algunos meses la tolva se trizó, pero afortunadamente el tipo de fractura no representaba un error en el concepto básico. Una vez reparada, la tolva funcionó durante más de un año antes de fallar. Para entonces, Phelps Dodge ya estaba interesado en el proyecto y una segunda versión mejorada de la tolva funcionó bien.

Entretanto, en 1996-97, Komatsu ingresó al área de equipos para la minería (Komatsu Mining Systems), en la cual dominaba Caterpillar. También adquirió Dicsa, salvo la división de tolvas, la que se separó de la compañía y se convirtió en Hiload, perteneciente a Feuereisen y a los dueños originales de Dicsa. [...] En 1999 se llevó a cabo una prueba internacional en la cual compitieron tolvas livianas de Komatsu y Caterpillar junto al modelo de Hiload en Chino, una importante mina estadounidense perteneciente a Phelps Dodge. El diseño chileno pronto tuvo una falla, la que fue fácilmente reparada a distancia desde Chile, mientras que los otros diseños fracasaron catastróficamente al poco tiempo.

[...] A pesar de que la inversión en planta de Hiload es de poca magnitud, cerca de US$ 2 millones, la tecnología es muy avanzada y combina en forma interesante equipos digitales de corte de acero en condiciones de baja temperatura y tecnología sofisticada de soldadura con procedimientos manuales en otras etapas del proceso. Sin embargo, la producción potencial alcanza a dos tercios de la producción de Caterpillar. Este caso muestra, además, que las nuevas tecnologías permiten el desarrollo de equipos complejos en países como Chile, siempre y cuando la escala de producción sea lo suficientemente baja, o suficientemente específica como para que los métodos de producción en cadena no sean apropiados. Los nuevos equipos hacen que no sea imprescindible tener demasiado personal especializado para crear maquinaria e implementos de buena calidad. En la industria minera gran parte de la maquinaria tiene estas características, ya que son unidades que deben ser adaptadas a las necesidades del cliente. Existe por lo tanto potencial para desarrollar industrias de este tipo en Chile.

www.cepchile.cl

Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (Fontec) de Corfo, que no discrimina por el tamaño de la empresa.

Hecho 19. *Las pyme innovan poco porque generalmente para hacerlo se requiere invertir en costos fijos y hundidos considerables.*

3.2. La dinámica de las pyme

El mundo de las empresas es muy cambiante. En ocasiones, sectores completos en que dominaban las pyme son transformados por un puñado de empresas más grandes. Y, por otro lado, el tipo de pyme va cambiando a medida que el país se desarrolla. A continuación exploramos algunas implicancias de la economía básica en la dinámica de las pyme.

www.cepchile.cl

¿Cuándo y cuánto puede crecer una pyme? Muchas empresas que nacieron pequeñas llegaron a ser grandes compañías. Por ejemplo, en Chile, la empresa de arriendo de videos Errol's nació pequeña y terminó como una empresa grande que luego se vendió a la multinacional Blockbuster. A otra escala y nivel, la empresa de correos y encomiendas Federal Express también nació como una pyme que operaba regionalmente en los Estados Unidos y hoy es una empresa grande con operaciones a nivel mundial. Más aún, como vimos precedentemente, las firmas que sobreviven tienden a crecer más rápido cuanto más chicas son. Quizás "éxitos empresariales" de este tipo motivan el entusiasmo por políticas que ayuden a las pyme a crecer. Sin embargo, ¿es razonable esperar que todas las pyme crezcan? ¿Cuándo puede crecer una pyme? ¿Y hasta qué tamaño?

Para entender mejor bajo qué circunstancias crecen las pyme conviene examinar lo que tienen en común Errol's y Federal Express, que crecieron exitosamente hasta transformarse (guardando las proporciones) en empresas grandes. Lo hicieron porque en esos negocios el tamaño era ventajoso. En el caso del arriendo de videos los mayores volúmenes de operación permiten aprovechar economías de escala estocásticas y reducir la inversión en películas para un mismo nivel de servicio; en el caso de Federal Express, una flota más grande permite coordinar mejor la logística y alcanzar a un mismo costo mejores estándares de oportunidad y seguridad en las entregas. Es decir, en

estas empresas la escala mínima eficiente de las operaciones nunca fue pequeña. En algún momento fueron pyme porque se encontraban en transición hacia su tamaño de operación eficiente. Estas empresas nacen pequeñas ya que requieren experimentar cuando se trata de una industria naciente, o bien han ocurrido innovaciones tecnológicas que abren espacios para desarrollar nuevos productos y servicios. El alto riesgo inherente de aprovechar estas oportunidades hace más conveniente experimentar con escalas pequeñas y expandirse una vez que se conoce mejor el negocio.

Hecho 20. *Los "éxitos empresariales" de pyme que llegan a ser grandes empresas ocurren en actividades tales que el tamaño de operación eficiente es grande.*

www.cepchile.cl

Este hecho sugiere que sería equivocado pensar que la receta del éxito consiste en estimular a que todas las pyme crezcan —una política que lo intente sería un desperdicio de recursos—. La primera razón se desprende de una de las regularidades que vimos más arriba, a saber: que en la mayoría de los mercados hay mucha entrada y ésta ocurre a escalas considerablemente menores que la de las firmas ya establecidas. Esta regularidad implica que es natural esperar que algunas empresas que nacen pyme crezcan; pero al mismo tiempo la otra cara de la moneda es que muchas más mueran. Más aún, como lo reporta Geroski (1995, p. 424), aun las empresas que son exitosas y crecen tienden a demorarse más de una década en alcanzar tamaños de operación eficientes. Así, las pyme que crecen y se transforman en empresas grandes lo hacen porque por alguna razón fueron exitosas después de largo tiempo en sectores donde la escala eficiente de operación es considerable, y no porque crecer garantice el éxito. Y las empresas que logran crecer son muy pocas. Los datos que presentamos en la sección anterior sugieren que muy pocas empresas hacen la transición de empresa pequeña o mediana a grande.

Hecho 21. *La tasa de sobrevivencia de los entrantes es baja y los que sobreviven tardan más de una década en alcanzar el tamaño de la firma establecida promedio.*

La segunda razón es que el tamaño eficiente de operación no es considerable en aquellos sectores donde deberían prevalecer las pyme.

En esos sectores expandir la escala y crecer puede significar mayores costos por el deterioro en la calidad de la gestión y las pérdidas de coordinación que comienzan a ocurrir al interior de la empresa. En estos casos una pyme que crece no sobrevive, ya que no es capaz de competir con empresas más pequeñas que son más eficientes en la producción. Por ejemplo, un restaurante que ofrece un menú sofisticado difícilmente podría mantener su calidad si se expande a una cadena, ya que el chef probablemente no podrá supervisar adecuadamente la operación.

Hecho 22. *La calidad de la gestión se deteriora cuando una empresa crece más allá de su tamaño eficiente. La empresa enfrenta entonces problemas de coordinación que ponen en riesgo su existencia.*

www.cepchile.cl

Las pyme y el ciclo económico. Otra regularidad observada en el segmento de las pyme es que su participación es procíclica. Alarcón y Stumpo (2000) muestran que la participación de las pyme aumenta en el total de las ventas de un sector cuando la economía crece y disminuye cuando ésta se contrae[30]. También está la idea de que las pyme son más vulnerables que las empresas de mayor tamaño. Cuando cae la actividad económica desaparecen proporcionalmente más pyme. Surge, por lo tanto, la pregunta ¿existen características propias de las pyme que den cuenta de esta regularidad? La respuesta es que sí, y la razón estriba nuevamente en las características de las inversiones que realizan las empresas en sectores en que existen muchas pyme.

Como ya lo hemos dicho, las pyme son económicamente viables si operan en sectores en los cuales no se den inversiones indivisibles y que suelen ser hundidas, pues así los costos de entrada y salida son relativamente bajos y dan cuenta, al menos parcialmente, de la evolución procíclica de las pyme. Un ejemplo que ilustra bien este tipo de industrias es el de la construcción. Dado que crear una empresa constructora no requiere de grandes inversiones (prácticamente todos los insumos se pueden arrendar), los costos de entrar al mercado cuando la economía experimenta un ciclo expansivo y abandonarla cuando se contrae la demanda son muy bajos. Por lo tanto, no es sorprendente ver que cuando la economía crece se incremente fuertemente el núme-

[30] Mills y Schumann (1985) reportan que las empresas pequeñas representan una fracción mayor de la actividad durante expansiones.

ro de empresas constructoras y que este disminuya en épocas recesivas.

Por contraposición, en sectores en los que existen importantes indivisibilidades y el costo de salida es alto, frente a un escenario macroeconómico adverso las empresas minimizan sus pérdidas ajustando su producción a la espera de mejores tiempos. Las empresas de estos sectores suelen no ser pyme y su comportamiento es menos volátil[31].

Hecho 23. *El nacimiento y desaparición de las pyme es procíclico, ya que son económicamente viables en sectores donde los costos de entrada y salida son relativamente bajos.*

Desarrollo económico y estructura industrial. En ocasiones se sostiene que el acelerado desarrollo de la economía chilena durante los últimos quince años perjudicó a las pyme, porque junto con las microempresas perdieron importancia relativa en el total (véase, por ejemplo, a Alarcón y Stumpo [2000, p. 16]). Las "ganadoras", en tanto, fueron las empresas grandes, que crecieron más rápido que el promedio. El Cuadro Nº 9 muestra que la participación de empresas grandes (plantas que emplean 100 o más trabajadores) aumentó durante los pasados veinte años en la industria manufacturera de poco más de 11% en 1980 a casi 20% en 1997. ¿Cómo deberían evolucionar la estructura industrial y el tamaño de las empresas a medida que el país crece? La Figura Nº 2, que proviene del estudio de Snodgrass y Biggs (1996), muestra que a medida que el ingreso per cápita de un país aumenta, el tamaño de las empresas también.

¿Qué explica el patrón anterior? La consecuencia más obvia del desarrollo económico es que aumenta el tamaño de los mercados locales, y esto tiende a favorecer a las tecnologías de producción de mayor escala. Además, en algunos casos la preferencia por mayor calidad implica un desplazamiento de la demanda desde bienes más baratos (de menor calidad) producidos a escalas más bien pequeñas hacia bienes de consumo masivo (de mayor calidad) producidos en plantas grandes

[31] El hecho de que en Estados Unidos la tasa de destrucción bruta de empleo sea menor en plantas de mayor edad, tal como lo reportan Davis *et al*. (1996, p. 76), es una evidencia indirecta de la menor volatilidad en sectores donde las inversiones son específicas y de largo plazo.

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 9: DISTRIBUCIÓN DE TAMAÑOS DE PLANTA
(1980-1997)

	Número de trabajadores									
	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-99	≥100
1980	42,05	21,16	9,31	4,18	4,43	2,64	2,24	1,73	1,09	11,17
1981	41,89	19,70	9,56	4,99	4,11	3,08	2,03	1,68	1,31	11,64
1982	44,56	20,05	8,81	4,84	3,88	2,79	2,07	1,45	1,43	10,12
1983	42,57	20,83	9,18	4,83	4,14	2,47	1,97	1,90	1,31	10,80
1984	39,17	20,35	9,71	6,51	3,77	2,63	2,49	1,83	1,62	11,92
1985	35,96	19,85	10,80	6,51	4,62	3,14	2,47	2,03	1,59	13,04
1986	32,12	20,75	10,67	6,72	4,62	3,43	2,72	2,14	1,74	15,08
1987	32,11	19,47	10,56	6,83	4,95	3,13	3,02	2,01	1,97	15,94
1988	28,01	20,05	11,23	7,00	5,07	3,62	3,02	2,42	2,00	17,56
1989	26,26	19,81	10,92	7,37	5,41	3,77	2,56	2,52	1,92	19,46
1990	27,04	18,21	11,65	7,02	5,65	3,97	3,08	2,18	1,98	19,21
1991	25,48	19,12	11,96	7,33	5,42	4,09	3,11	2,39	1,81	19,29
1992	26,44	18,38	11,59	7,76	4,78	4,05	3,14	2,39	2,39	19,08
1993	26,32	18,41	11,40	7,58	4,98	4,17	3,13	2,50	1,82	19,69
1994	26,43	19,07	11,08	7,12	4,82	4,31	3,21	2,13	1,71	20,13
1995	26,35	18,54	11,19	7,16	5,34	3,93	2,76	2,19	2,17	20,36
1996	28,76	19,17	10,94	6,70	4,70	3,75	2,93	2,03	2,01	19,01
1997	29,25	19,37	10,19	6,81	4,52	3,82	3,17	1,97	1,95	18,97

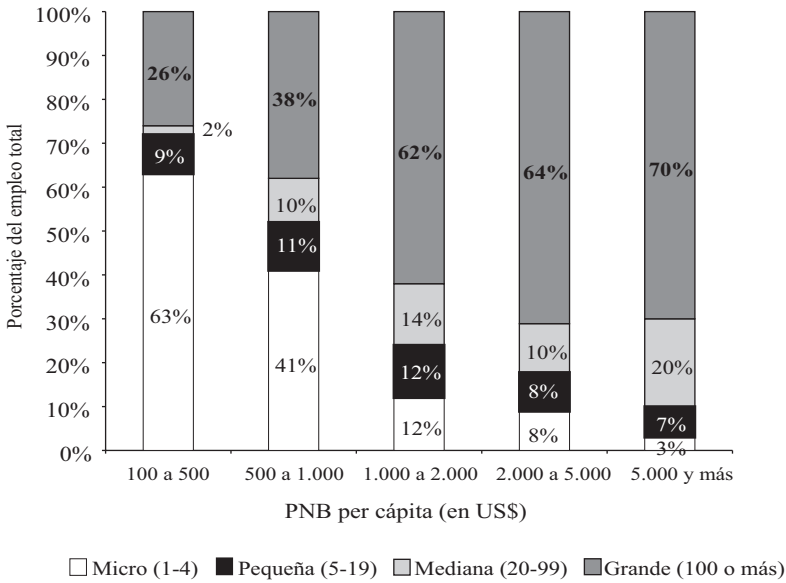
Fuente: Elaboración propia a partir de un panel de empresas encuestadas por el INE entre 1980 y 1997.

www.cepchile.cl

que aprovechan las economías de escala en producción y distribución asociadas con la estandarización. Esto ha ocurrido en Chile, por ejemplo, con muchos productos de consumo masivo tales como los alimentos envasados, la ropa o los vinos. Todo esto implica que la distribución de tamaños de empresas debería desplazarse hacia la derecha, aumentando el tamaño promedio de las firmas a medida que aumenta el ingreso.

Al mismo tiempo, los países más ricos tienen considerablemente más capital físico y humano por persona que los más pobres. Por esta razón el tamaño promedio de las firmas tiende a ser mayor. ¿Por qué? Por un lado, la mayor abundancia relativa de capital físico promueve la aplicación de técnicas de alto costo, las que muy frecuentemente vienen asociadas a tamaños eficientes de plantas mayores, en parte porque las tecnologías intensivas en mano de obra son casi por naturaleza

FIGURA Nº 2: DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR TAMAÑO DE EMPRESAS



Fuente: Snodgrass y Biggs (1996)

divisibles. Por el otro, la mayor abundancia de capital físico y humano aumenta los salarios y parte de los microempresarios (o trabajadores por cuenta propia) prefieren emplearse en empresas. Más capital humano también implica ingresos por hora mayores, aun si se trata de empresarios individuales; si, por ejemplo, la categoría "microempresa" se sigue definiendo con el mismo nivel de ventas, la fracción de empleados por cuenta propia que sobrepasen el umbral será mayor y esto hará caer el número medido de microempresas.

Hecho 24. *A medida que el país se desarrolla, el tamaño de las empresas va aumentando. Esto es consecuencia de la acumulación de factores —capital humano y físico— que es inherente al desarrollo económico.*

Sin embargo, sería equivocado pensar que las pequeñas y medianas empresas desaparecerán a medida que Chile se desarrolle, principalmente porque la evidencia lo desmiente de manera palmaria —en las economías desarrolladas abundan pequeñas y medianas empresas—. El

www.cepchile.cl

hecho básico es que el desarrollo económico no implica que el tamaño eficiente de planta en *todas* las actividades deba crecer a escalas que hagan económicamente inviables a las pequeñas y medianas empresas. Más aún, como vimos más arriba, el desarrollo económico estimula la demanda de variedad y de diferenciación horizontal de productos, nichos que son aprovechados por las pyme cuando la escala eficiente es suficientemente pequeña. De modo similar, algunos bienes o servicios diferenciados verticalmente y de muy alta calidad son producidos por empresas pequeñas —por ejemplo, los restaurantes sofisticados, los hoteles exclusivos, las galerías de arte o las empresas de servicios personales—.

También sería un error afirmar que el crecimiento "perjudica a las pyme". La pregunta relevante es si acaso perjudica a los trabajadores y empresarios que viven de ellas[32]. Adicionalmente, como veremos más abajo, gran parte del crecimiento de la productividad se debe al proceso de reemplazo de empresas menos eficientes por otras más eficientes. La única manera de que los salarios y los ingresos crezcan es que la economía sea más productiva y esto ocurre en gran medida por el reemplazo de empresas y plantas.

La desaparición de las pyme: cambio tecnológico y ajuste industrial. Es frecuente escuchar que en algunos sectores las empresas grandes "están matando" a las chicas. Por ejemplo, en los últimos años se han visto reestructuraciones bastante violentas en sectores tales como los abarrotes y supermercados, las farmacias, las tiendas de arriendo de videos o las ferreterías, cuando muchas empresas pequeñas o medianas han sido reemplazadas por cadenas de tiendas. ¿Se trata esto de una tendencia global hacia la desaparición de las pyme?

La respuesta es no. Parte de la dinámica industrial consiste en cambios tecnológicos que aumentan la escala eficiente de operación[33]. Por ejemplo, en los casos comentados el cambio tecnológico detrás de la reestructuración del sector es el manejo centralizado de inventarios, que permite aprovechar las así llamadas "economías de escala estocás-

[32] Claramente, el empleo no cae, porque, si bien las empresas grandes son intensivas en capital, cuando el capital es más abundante también hay más empresas grandes.

[33] La idea de que la tecnología de una industria es superada por una innovación que disminuye el costo de producción pero requiere de mayor escala ha sido desarrollada por Jovanovic y MacDonald (1994).

www.cepchile.cl

ticas": al manejarse los inventarios en línea, se disminuyen fuertemente las necesidades de mantener inventarios de reserva para garantizar un nivel dado de seguridad de abastecimiento. Los cambios tecnológicos que aumentan la escala eficiente de operación posibilitan que algunas empresas crezcan (v. g. Santa Isabel en los supermercados, Fasa en farmacias, Home Center en ferreterías) o entren grandes (v. g. Carrefour o Home Depot) y salgan las empresas más pequeñas.

En todo caso, sería un error pensar que el cambio tecnológico sesga la estructura industrial en contra de las pequeñas y medianas empresas. Muchas veces ocurre que la innovación tecnológica disminuye la escala de eficiencia de operación. Así lo muestran, por ejemplo, el caso de la empresa productora de tolvas (véase el Recuadro Nº 6); las bebidas gaseosas, donde la introducción de los envases de *pete* permitió disminuir considerablemente la escala eficiente de planta; y, por supuesto, las empresas puntocom que venden servicios (véase, por ejemplo, Cubillos [2001]).

Conectividad y la revolución tecnológica. Lo central de la revolución tecnológica en las comunicaciones y la informática es que los costos de captar, procesar y transmitir datos e información de todo tipo han caído dramáticamente y seguirán haciéndolo. ¿Qué implican estos cambios para las pequeñas y medianas empresas?

Como se puede apreciar con más detalle en el Recuadro Nº 7, las nuevas tecnologías afectan y disminuyen tanto el costo de las comunicaciones *internas* de la empresa como el de las comunicaciones externas. Por un lado, cuando cae el costo de las transacciones internas es factible administrar organizaciones más grandes. Esto debería desplazar la distribución de tamaños de empresas hacia la derecha. Los casos citados en la subsección precedente (los supermercados, las farmacias y las ferreterías) son ejemplos en que la disminución de los costos de comunicación internos permitieron manejar más eficientemente los inventarios. Estos bajos costos más el hecho de que las compras en volúmenes más grandes permiten acceder a mayores descuentos por las economías de escala inherentes a las partidas más grandes, impulsan drásticos aumentos del tamaño de las empresas.

Pero, por otro lado, las comunicaciones *externas* más baratas tienden a favorecer la externalización de las actividades. Primero, será más factible controlar la calidad del proceso de producción y distribu-

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 7: LAS ETAPAS DE LA CONECTIVIDAD

[Extractado de Díaz (2001)] "[...] si bien no se puede dar una receta de a dónde llegar, sí se puede decir desde dónde partir. [...] Lo primero son los sistemas internos. [...] Respecto de Internet, la conexión básica es lo que prácticamente todos ya tienen y que a un costo de 40 ó 50 dólares mensuales, permite un retorno inmediato de varias decenas o centenas de veces ese costo. [...] La herramienta de e-mail, que es la aplicación internet más usada y el acceso web, que permite contar con una cantidad gigantesca de información gratis, más que justifican ese costo. La segunda posibilidad [...] es el sitio web corporativo, en la cual la empresa básicamente ha trasladado sus memorias, sus folletos y sus catálogos [...]. Esto también tiene hoy día un costo que puede ser bajísimo, de hecho, en EE.UU. ya hay empresas que lo ofrecen en forma gratuita y en Chile se puede realizar por 30 ó 40 dólares al mes. Ahora, este costo, comparado con el de imprimir y enviar un folleto a alguien, que deber ser dos o tres dólares, muestra un poco la diferencia de costos que existe entre Internet y el mundo tradicional. [...]

La tercera etapa [e]s cuando queremos realizar un intercambio formal y estructurado de información, lo cual requiere un sitio que llamamos web dinámico. Eso permite, por ejemplo, que un cliente pueda comprar, [...]. Puede que la orden de compra se finiquite finalmente por papel y por fax, pero de todas maneras se ha disminuido el costo de todo ese proceso para ambas partes, en forma realmente impresionante. [...] Dicha etapa no es nada trivial, porque exige tener una relación estrecha con los sistemas internos, los cuales a veces no tienen la calidad de información, ni la disponibilidad, ni la infraestructura necesaria, la cual tiene que estar 24 x 7, es decir, 24 horas por siete días a la semana arriba [...].

Una cuarta fase es mirar hacia atrás, hacia los proveedores. Aquí, la parte más trivial, es el reverso de la medalla de la anterior, en la que algunos de mis proveedores tienen sitios con los cuales se puede transar. Probablemente, lo primero será usarlo para los insumos indirectos, como artículos de oficina, computadoras, equipos de aire acondicionado y cosas por el estilo. Porque en esos insumos, generalmente yo no tengo una relación largo plazo con el proveedor y puedo ganar mucho por una mejor negociación, ya sea juntando los requerimientos de toda la empresa o quizás, hasta juntándose con otras empresas, para negociar un paquete aún más grande de com-

www.cepchile.cl

pra. También algunos servicios indirectos, como por ejemplo los viajes, son los pasos inmediatos que yo implementaría en cualquiera empresa en la relación hacia atrás con los proveedores.

Sin embargo, hay otra faceta que no es tan obvia. Así como los proveedores interactúan con sus empresas clientes para darles acceso a sus sistemas, también pueden hacerlo para ofrecer servicios que antes ellas realizaban internamente. Creo que esta es una tendencia más fuerte, porque al existir la posibilidad de comunicarse rápido, existe también la posibilidad de coordinación con una empresa externa, para hacer cosas que antes no se podían externalizar. Y mientras más pequeña la empresa más interactivo es esto, porque aparece una forma de tener un servicio de calidad, cuando no se tiene la posibilidad de contratarlo y generarlo internamente, por ejemplo, en cosas como el manejo de personal, desde la contratación hasta el pago de remuneraciones, en logística de almacenamiento, distribución, empaquetamiento, etc.

Una quinta forma posible [...] es la integración con un sitio externo de comercio electrónico, o market place, de los cuales hay muchos tipos. Hay algunos de alcance local y otros internacional, según el origen de las empresas [...]. Hay portales horizontales, en el sentido que promueven elementos que se usan en diferentes industrias, como por ejemplo, suministros de oficina, o en el tema financiero, que sirven para buscar un mejor crédito, o en logística, para contactarse con un proveedor de transporte o de almacenamiento. Y hay también portales verticales, que son aquellos orientados a una industria específica, en los que, típicamente, se mantienen catálogos de productos conjuntos y que automatiza[n] la búsqueda y selección de esos productos.

Por último, hay portales que se llaman públicos, que son típicamente hechos por alguien independiente, que junta muchos proveedores con muchos compradores, y hay portales privados, aunque no son tan privados porque no tendría sentido, que son privados en el sentido de que su propiedad y a veces su gestión, está en torno a un grupo de empresas o consorcio de empresas. Por ejemplo, las empresas automovilísticas americanas partieron con un portal orientado exclusivamente a los insumos de la industria automotriz, donde se daba el servicio de cotizar. Hay otros que establecen catálogos de productos, que permiten licitar, proveer servicios anexos, como logística, financiamiento o alternativas de pago, para complementar el proceso de transacciones del portal."

www.cepchile.cl

ción sin necesidad de integrar verticalmente las actividades dentro de una sola empresa más grande, porque se pueden coordinar electrónicamente los canales de proveedores o distribuidores. En estos casos es muy probable que las empresas más grandes estén dispuestas a pagar el costo en que se debe incurrir para que las empresas más pequeñas adopten nueva tecnología, porque se benefician de los excedentes que se crean por la mayor eficiencia.

La segunda razón es que las comunicaciones externas más baratas hacen factibles a empresas que, en esencia, se dedican a ahorrarles costos fijos a muchas otras coordinando y consolidando actividades. Por ejemplo, la empresa SOS Logística ofrece servicios de abastecimiento, almacenaje y distribución de bienes y actúa como agente de los clientes ante los proveedores. A través de internet y una red local, clientes y proveedores se conectan con un sistema de transacciones continuo, el cual proporciona información en línea sobre los productos, disponibilidad, precios, seguimiento de solicitudes de reposición, órdenes de compra, pedidos y reclamos. SOS estimula las relaciones de largo plazo con proveedores, acordando con ellos presupuestos anuales de consumo revisados mensualmente, lo que permite programar mejor la producción. Al disminuir los costos de acceder a varios clientes simultáneamente, se aumentan los volúmenes de cada orden. Y los servicios de bodegaje, *handling*, embalaje, permiten que, en realidad, muchos proveedores pequeños compartan costos fijos a través de SOS Logística.

La caída de los costos de comunicación es particularmente relevante para reducir los costos de inventarios, tanto de empresas grandes como de las más pequeñas, porque la coordinación de actividades reduce la incertidumbre y las necesidades de mantener unidades de reserva. Por ejemplo, calzados Guante S. A. modificó radicalmente sus procesos logísticos cuando conectó en línea a sus tiendas en 1998 y luego a otros clientes minoristas importantes. Según su gerente general, esto le permitió coordinar la producción y las ventas disminuyendo su ciclo de producción de 20 a 8 días, su stock de inventarios de producto de cuatro a 1,5 meses y su tasa de entregas atrasadas de 30% a 7%[34]. Algo similar ocurre con las empresas de servicios. Éstas pueden disminuir los tiempos ociosos de sus empleados si coordinan mejor sus

[34] Véase Halcartegaray (2001).

www.cepchile.cl

actividades. Si bien no se trata de una pyme, es ilustrativo considerar el caso de Metrogas. Uno de los problemas que enfrentó cuando instaló el gas natural en Santiago fue cómo minimizar el tiempo ocioso de las cuadrillas de trabajo. Solucionó su problema logístico centralizando las decisiones en una sola unidad que manejaba un programa de optimización y le indicaba por radio a cada cuadrilla a qué lugar de la ciudad debía dirigirse.

4. LOS PROBLEMAS DE LAS PYME

4.1. Introducción: ¿Cuándo hay un "problema"?

Gran parte del análisis y las propuestas de política pública parten de la premisa de que existen fallas de mercado que limitan el acceso de las pyme a los mercados financieros y a una mejor gestión. La dificultad para acceder a estos recursos limita su desarrollo y no les permite aprovechar las economías de escala y ser más competitivas frente a las empresas de mayor tamaño. Esta visión es tan generalizada y compartida que conviene reflexionar sobre dos preguntas para entender mejor los "problemas" de las pyme. Primero, ¿que significa que existan "fallas de mercado" en el contexto de las pyme? Segundo, ¿cuáles son sus consecuencias para las pyme y para el país?

Cuando los economistas afirman que existe una "falla de mercado" están pensando en situaciones en las que la asignación de los recursos en los mercados no genera el máximo valor que podría lograrse. En este sentido el mercado fracasa en asignar los recursos en actividades y usos en que su potencial de crear valor es mayor. En el ámbito de las pyme esto significaría que en los mercados financieros y de capital humano existen distorsiones que obstaculizan que estas empresas puedan financiarse y contar con una calidad de gestión adecuada, recursos que terminan destinándose a otros usos que contribuyen en menor medida al bienestar.

El financiamiento insuficiente resultaría en que existen menos pyme que las que debería haber. El argumento es que muchas pyme que podrían invertir en proyectos económicamente rentables no lo pueden hacer y se pierden valiosas oportunidades de crecimiento. Actividades que podrían desarrollar las pyme de manera más eficiente terminan siendo realizadas por empresas más grandes a un mayor

www.cepchile.cl

costo, lo que encarece la producción. Muchas pyme, siendo económicamente viables, no sobrevivirían una recesión porque no serían capaces de financiar una caída transitoria de sus ventas y desaparecerían así negocios rentables que dejarían de contribuir al desarrollo del país. Por último, la falta de financiamiento haría que muchas pyme no sean capaces de crecer y su negocio termine siendo arrebatado por las empresas más grandes. Por otra parte, la deficiente gestión de las pyme, que se reflejaría en su baja productividad, también resultaría en una mala utilización de los recursos. Ello hipotecaría gravemente las posibilidades de desarrollo del país considerando la gran cantidad de pyme que existen y la cantidad de personas que emplean.

En lo que sigue analizamos si estos supuestos "problemas" de las pyme existen y si realmente pueden asociarse a fallas de mercado.

www.cepchile.cl

4.2. Financiamiento para las pyme: ¿poco y caro?

No es una exageración afirmar que la mayoría acepta como un hecho palmario que las pyme tienen acceso inadecuado y caro al crédito y esto es ineficiente porque muchos proyectos rentables no se ejecutan —en otras palabras, existiría una "falla de mercado" que impide financiar muchos proyectos buenos que podrían ejecutar las pyme—. En esta sección sostendremos que la historia es algo más complicada. Para comenzar, no hay evidencia de que en Chile las pyme reciban menos financiamiento que las empresas grandes. Y si bien es razonable pensar que hay proyectos buenos que nunca reciben financiamiento, la dinámica de las pyme que revisamos en la sección 2.2 sugiere que existe otro problema similarmente importante: muchas veces quienes tienen ideas no saben que son malas y el costo de experimentar es más bajo cuando es otro quien pone el capital. Por eso, cuando se evalúa la *performance* del sistema financiero no se puede considerar únicamente cuántos proyectos "buenos" se rechazan sino, más importante aún, cuántos proyectos malos reciben financiamiento. En esa dimensión, el sistema financiero chileno parece hacerlo bien, y esto explica por qué las tasas de incumplimiento son bajas.

En la primera parte de la sección discutiremos por qué el problema de la selección —separar a los proyectos rentables de aquellos que fracasarán— implica que muchos proyectos y empresas no recibirán financiamiento si el sistema financiero funciona adecuadamente. Los

conceptos básicos son riesgo y "asimetrías de información" —el deudor conoce mejor sus características que el intermediario que le presta—. Presentaremos evidencia de que las asimetrías de información son un hecho en todos los países, independientemente de cuán desarrollado sea su mercado de capitales, y examinaremos sus implicancias para el financiamiento de las pyme. Más aún, las altas tasas de fracaso de empresas a cinco o diez años sugieren que no existe crédito de largo plazo sin garantías porque éste sería muy caro. En la segunda parte de la sección examinaremos la situación en Chile. Mostraremos que no hay evidencia que sugiera que las pyme son discriminadas en el mercado del crédito. En la tercera parte evaluamos los programas de rescate y apoyo financiero a pyme financiados por el Estado. Por último, proponemos mejoras que aumentarían la competencia y la información en el mercado del crédito y que beneficiarían a todas las empresas pero particularmente a las más pequeñas.

www.cepchile.cl

4.2.1. Incentivos y el mercado del crédito: riesgo y asimetrías de información

Finalmente, se suele justificar el diagnóstico de que el mercado del crédito es imperfecto y discrimina a las pyme con argumentos tales como que el retorno social de la inversión en las pyme sería mayor que el retorno privado debido al desempleo, las carteras de los bancos estarían sólo parcialmente diversificadas o la mayoría de las pyme tienen garantías insuficientes para respaldar los créditos. Todo esto se traduce en que las pyme pagan tasas más altas que los deudores grandes y tienen peor acceso al crédito. A continuación mostramos por qué es razonable esperar que las pyme enfrenten condiciones que aparecen como peores que las que enfrentan las empresas grandes pero que obedecen a que las pyme son más caras de financiar: su costo administrativo es mayor, son más riesgosas y la información que son capaces de proveer es peor.

Costos fijos. Los costos administrativos y operacionales son en gran medida independientes del monto del crédito. Por lo anterior, mientras menor sea la cuantía de un crédito, mayor será, proporcionalmente hablando, el costo por este concepto. No hay muchos estudios sistemáticos sobre costos administrativos por tamaño de deudor en

Chile, pero la evidencia presentada por Basch (1995) sugiere que el costo total de prestarles a las pyme es mayor. Como se aprecia en el Cuadro Nº 10, los costos administrativos como porcentaje del crédito son alrededor de tres puntos más para pyme (3,7% *vs.* 1% en la primera institución; 5,7% *vs.* 0,3% en la institución 2).

Los costos fijos crean economías de escala a nivel de cada deudor (pero no a nivel de mercado). Una consecuencia directa es el encarecimiento relativo de los créditos concedidos a las pyme. Otra consecuencia clara, que para muchos puede parecer cierto tipo de discriminación, es el surgimiento de dos tipos de empresas que se distinguen por la clase de atención que reciben en el banco. Foxley (1999) distingue entre "empresas que reciben atención personalizada" y "empresas que reciben atención al mayoreo".

www.cepchile.cl

Hecho 25. *Una parte importante de los costos administrativos de prestar es fija. Luego, este costo fijo debería reflejarse en una tasa de interés más alta pagada por las empresas más pequeñas.*

Riesgo de no pago. Una parte importante de los costos de un banco son los créditos que se pierden total o parcialmente. Para que un banco sea viable y rentable los ingresos por intereses de aquellos deudores que pagan deben compensar las pérdidas de intereses y capital por créditos que no se repagan. La evidencia indica que, en general, las pyme tienen tasas de incumplimiento mayores que las empresas grandes. Por ejemplo, como se aprecia en el Cuadro Nº 11, la tasa de deudas vencidas de créditos a empresas pequeñas es considerablemen-

CUADRO Nº 10: COSTOS DE TRANSACCIÓN POR TAMAÑO DE EMPRESA
(Como porcentaje del préstamo)

	Institución 1		Institución 2	
	Grande	Pyme	Grande	Pyme
Costos administrativos	1,0	3,7	0,3	5,7
Riesgo de pérdida	2,8	4,2	2,0	3,6
Total	3,8	7,9	2,3	9,3

Nota: Los *costos administrativos* son costos de evaluación, otorgamiento y recuperación del crédito. El *riesgo de pérdida* son las reservas por el riesgo de no pago.

Fuente: Basch (1995, Cuadro Nº 3.18).

CUADRO Nº 11: DEUDA BANCARIA VENCIDA POR TAMAÑO DE EMPRESA

	Micro	Pequeña	Mediana	**Pyme**	Grande
1994					
Deuda vigente (millones UF)	77.185	103.471	89.837	**193.308**	392.542
Deuda vencida (millones UF)	1.923	2.792	626	**3.418**	1.518
% de créditos vencidos*	2,43%	2,63%	0,69%	**1,74%**	0,39%
1997					
Deuda vigente (millones UF)	92.195	151.872	112.006	**263.878**	509.255
Deuda vencida (millones UF)	3.206	2.347	771	**3.118**	2.073
% de créditos vencidos	3,36%	1,52%	0,68%	**1,17%**	0,41%
1998					
Deuda vigente (millones UF)	90.672	154.680	115.327	**156.678**	533.669
Deuda vencida (millones UF)	3.311	4.394	2.180	**6.392**	5.379
% de créditos vencidos	3,52%	2,76%	1,86%	**3,92%**	1,00%
1999					
Deuda vigente (millones UF)	85.550	141.935	108.314	**250.249**	527.448
Deuda vencida (millones UF)	3.846	6.094	3.324	**9.418**	4.494
% de créditos vencidos	4,30%	4,12%	2,98%	**3,63%**	0,84%

* El porcentaje de créditos vencidos corresponde a razón de la deuda vencida sobre la deuda total.

Fuente: Román (2000, Cuadros Nºs 6, 6-A y 9).

www.cepchile.cl

te mayor que las de empresas grandes (2,63% *vs.* 0,39% en 1994 y 4,12% *vs.* 0,84% en 1999). De esto se sigue inmediatamente la siguiente consecuencia:

Hecho 26. *Las pyme fracasan más que las empresas grandes; luego, la tasa de interés que pagan debería ser mayor.*

El hecho 26 tiene una implicancia importante. La fuente primaria del riesgo es la incertidumbre de si a la empresa le irá bien o no, riesgo que nunca se puede eliminar. Como vimos, el riesgo de fracaso es más alto a medida que decrece el tamaño de la empresa. Por lo tanto, las pyme pagarían tasas de interés más altas aun si el banco contara con la misma información que el deudor.

El hecho 26 también permite identificar la razón primaria de por qué es muy difícil que se entregue crédito a largo plazo respaldado meramente con la expectativa de flujos. Como vimos en la sección 2, la

tasa de fracasos de empresas es alta, y al cabo de incluso cinco años una fracción importante sale y desaparece —vale decir, no genera flujo alguno al momento en que debería pagar el crédito—. Si existiera crédito a, digamos, diez años, aquellos que pagan de vuelta deberían compensarle al banco las pérdidas por prestarles a las empresas que desaparecen.

Hecho 27. *La tasa de fracaso de pequeñas y medianas empresas observada implica que el costo del financiamiento de largo plazo sería mucho más alto que una serie de créditos de corto plazo renovables si la situación de la empresa lo justifica.*

Asimetrías de información: ¿qué son? El mayor riesgo inherente a las pyme es un segundo problema: las asimetrías de información. Se da una asimetría de información cuando una de las partes que transa conoce con mayor precisión la información relevante para valorar el bien o servicio. El ejemplo clásico debido a Akerlof (1970) son los autos usados: quien vende conoce el estado del auto y su valor con mucho mayor precisión. Pero el problema también se presenta cuando se trata de prestarle plata a una empresa. En particular, existen dos fuentes principales de asimetrías de información entre un prestamista y una pyme. En primer lugar, como vimos en la sección 2.2, en todo momento las firmas rentables conviven con firmas que van a fracasar y salir en poco tiempo más y sus dueños tienen mejor información que los financistas sobre sus probabilidades de sobrevivencia. En segundo lugar, las firmas pequeñas generan peor información que las grandes, en parte porque los requerimientos legales son menos exigentes, pero sobre todo porque generar información es, en gran medida, un costo fijo. Por eso, las empresas más pequeñas no suelen tener estados contables auditados que reflejen confiablemente su situación.

Selección adversa y daño moral. La información asimétrica genera varios problemas, los que se pueden clasificar en dos categorías, selección adversa y el daño moral (*moral hazard*)[35]. La *selección adversa*

[35] *Moral hazard* es una expresión técnica que viene de la literatura de los seguros y que denota el hecho de que cuando alguien contrata un seguro contra un tipo de siniestro generalmente modifica su comportamiento y la probabilidad del siniestro aumenta. Por ejemplo, cuando uno asegura su auto contra robo se preocupa menos dónde estacionarlo.

www.cepchile.cl

ocurre porque hay deudores cuya probabilidad de éxito es menor que la de otros. Por ejemplo, algunos empresarios son gestores más capaces que otros y, por ende, la probabilidad de que sobrevivan es mayor. Sin embargo, *a priori* el banco no siempre puede discriminar quién es quién. Los malos deudores (los incompetentes, flojos o deshonestos) no son inofensivos, sino que perjudican a los buenos (los competentes, diligentes y honestos) porque las tasas de interés que pagan estos últimos deben, además, compensar las pérdidas que generan los que fracasan. Pero, además, Akerlof (1970) y luego Stiglitz y Weiss (1981) mostraron que cuando la proporción de malos deudores es suficientemente grande, no es posible distinguir entre ellos y todos enfrentan la misma tasa de interés y el mercado podría dejar de funcionar. ¿Por qué?

Como vimos, a medida que aumenta la proporción de deudores cuya probabilidad de fracaso es alta, la tasa de interés que pagan los exitosos debe aumentar. Por esta razón, si se tiene un proyecto bueno, progresivamente se va haciendo peor negocio endeudarse[36]. En otras palabras, cuando aumenta la tasa de interés las buenas empresas eligen salir del mercado —de ahí el término "selección adversa"—. Stiglitz y Weiss (1981) mostraron que en algún momento al banco no le conviene seguir subiendo la tasa de interés porque sólo las empresas con alta probabilidad de fracasar estarían dispuestas a endeudarse y en ese caso el crédito se raciona (vale decir, no todos los que quieren endeudarse consiguen hacerlo). Más aún, cuando el problema de selección adversa es suficientemente severo y la proporción de malos deudores es suficientemente alta, la probabilidad de repago es tan baja que tampoco vale la pena prestar; en palabras de Akerlof (1970), el mercado desaparece.

El problema creado por la selección adversa no es "teórico" en el sentido peyorativo del término. La serie de estudios editados por Pagano (2001) muestra que el principal obstáculo para que surja un mercado del crédito eficiente en países en desarrollo —vale decir, uno que financie proyectos rentables y descarte los inconvenientes— son las trabas legales que impiden descartar deudores y disminuir las tasas de incumplimiento. Por ejemplo, gran parte de la razón de por qué no existe una industria de capital de riesgo en Chile se debe a que aún no se ha

[36] Por ejemplo, a medida que aumenta la tasa de interés, al buen gestor se le hace más rentable postergar su proyecto y financiarlo con utilidades retenidas.

www.cepchile.cl

desarrollado la capacidad técnica suficiente para descartar una proporción suficientemente alta de malos proyectos. Similarmente, las tasas de fracaso de microempresas son considerablemente más altas que las de las pyme y las empresas grandes. Por lo tanto, no es muy sorprendente que muchos tipos de microempresas no tengan acceso a crédito.

Ahora bien, se desprende de la discusión anterior que la mayor parte del trabajo de los intermediarios financieros no consiste en seleccionar buenos proyectos sino en descartar los malos. Por otro lado, la sección 2.2 mostró que las tasas de falla y salida de empresas son elevadas en Chile, pero también en el resto del mundo. Por eso podemos establecer el siguiente hecho:

Hecho 28. *Si el sistema financiero funciona bien y selecciona mayoritariamente buenos proyectos, muchas firmas, sobre todo pequeñas, no recibirán crédito. La selección estricta favorece a las buenas empresas porque les disminuye el costo de fondos.*

El hecho 28 es muy importante porque va en contra de la creencia bastante generalizada de que un mercado de capitales eficiente financia a la mayoría de los empresarios que llegan a pedir financiamiento. Al respecto, es interesante notar qué ocurre en los Estados Unidos, país que cuenta con el mercado de capitales más desarrollado del mundo. Berger y Udell (1998) reportan que sólo la mitad de las firmas pequeñas mantiene créditos con el sistema bancario. Por otro lado, Silver (1996) y Fenn *et al.* (1995, p. 30) indican que los capitalistas de riesgo (bajo todo punto de vista considerados exitosos) rechazan 99 de cada 100 proyectos que evalúan (véase la discusión sobre capital de riesgo más abajo).

El segundo problema que causa la información asimétrica es el daño moral. Éste ocurre porque los incentivos cambian cuando una empresa se endeuda. La razón fundamental es que si a la empresa le va mal, comparte las pérdidas con el banco; por el contrario, si le va bien, se queda con gran parte de las utilidades. Una amplia literatura originada en el trabajo de Stiglitz y Weiss (1981) muestra que el riesgo que la empresa elige tomar aumenta y los estímulos a ser diligente y trabajar duro decaen a medida que el deudor disminuye su compromiso de capital propio, lo que disminuye la probabilidad de repago. Las reglas de regulación prudencial a las que están sujetos los bancos y que

www.cepchile.cl

apuntan a controlar el riesgo tienen exactamente la misma motivación. Si existe un seguro estatal explícito o implícito para los depósitos, los dueños del banco tienen incentivos para tomar más riesgo del conveniente. Esto se traduce en que los proyectos y empresas financiados son más riesgosos y de peor calidad.

Mecanismos que mitigan las asimetrías de información. La selección adversa y el daño moral motivan una serie de mecanismos que usan los intermediarios financieros para mitigar sus consecuencias. Estos mecanismos son diversos, pero en todos los casos su objetivo es facilitar la creación de información o bien alinear los incentivos del deudor con el interés del prestamista[37]. Es importante notar desde ya que varios de estos mecanismos implican restricciones al acceso de crédito —v. g. límites máximos de endeudamiento, requerimientos de garantías, registro centralizado del historial crediticio, plazos cortos, etc.— y frecuentemente son citadas como indicación de que el mercado del crédito no funciona bien. Sin embargo, como veremos a continuación, éstas no son fallas de mercado sino precisamente respuestas apropiadas a los problemas causados por la información asimétrica. Más aún, si bien el efecto directo es que restringen el acceso de algunas empresas al crédito, la consecuencia es que aumentan el acceso de los buenos deudores y disminuyen la tasa de interés que éstos tienen que pagar.

La respuesta más obvia a la selección adversa es que el financista se informe —v. g., que visite las instalaciones de la empresa, converse con los administradores, estudie sus estados financieros—, precisamente lo que hacen intermediarios financieros tales como bancos, empresas de *factoring* o capitalistas de riesgo. Hay evidencia bastante amplia de que en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos, los bancos adquieren información privada de sus deudores, aun si se trata de empresas grandes (las que, se supone, generan mejor información pública). Una serie de estudios hechos para los Estados Unidos ha encontrado que el precio de la acción de una empresa aumenta cuando se anuncia que ha cerrado un acuerdo de crédito con un banco, pero cae cuando la firma repaga créditos emitiendo deuda no intermediada (véase, por ejemplo, a James [1987], Lummer y McConnell [1989], Shockley y Thakor [1987]).

[37] Para un tratamiento más detallado se puede consultar a Freixas y Rochet (1997).

www.cepchile.cl

Sin embargo, como se dijo, los estados financieros de las empresas pequeñas no son muy informativos. A lo anterior se suma que evaluar una empresa implica incurrir en un costo fijo, así que prestarles a las empresas más pequeñas es proporcionalmente más caro. Por último, el mismo hecho de que las empresas más pequeñas tengan tasas de fracaso más altas implica que una parte importante del costo de prestarles sea indirecto: para encontrar un buen deudor es necesario evaluar a varios malos deudores y prestarles equivocadamente a un par[38]. La tasa de interés que paga el buen deudor debiera reflejar esos costos indirectos de seleccionarlo, pero una vez que el buen deudor muestra que su riesgo es más bajo, éste tiene incentivos para cambiarse de banco en busca de una tasa de interés más baja[39].

Se puede hacer poco contra el hecho de que el costo por unidad prestada a una empresa pequeña sea más alto que el de una grande, más allá de eliminar las regulaciones que le ponen tope a la tasa de interés que se puede cobrar (véase la propuesta en la sección 4.2.4). Por contraste, algunos argumentos justifican un subsidio cuyo objeto sea mejorar la información contable de las empresas y, tal vez, la certificación de empresas pequeñas. La razón es que el desarrollo de estados contables estandarizados y la información sobre la calidad del deudor son en gran medida bienes públicos y por ello los incentivos privados para generar esa información no son los más adecuados. Más aún, el solo hecho de tener un historial crediticio limpio facilita acceder a otras fuentes de financiamiento, en desmedro de la institución que invirtió en la relación de largo plazo que creó ese historial. En la sección 4.2.4 discutimos algunas propuestas concretas.

Hecho 29. *Es posible que se justifique subsidiar el desarrollo de mecanismos que mejoren la información sobre las pyme y disminuyan el costo de informarse.*

El segundo mecanismo que mitiga la selección adversa es la información sobre el historial crediticio del deudor y su nivel agregado de endeudamiento. Japelli y Pagano (1993 y 2001) muestran que cuan-

[38] Conversaciones con ejecutivos bancarios sugieren que este costo indirecto o de selección es la principal razón de por qué gran parte de las microempresas no son atractivas para los bancos.

[39] Este problema lo analizan en detalle Anand y Galetovic (2000) y Petersen y Rajan (1995).

www.cepchile.cl

do los prestamistas comparten información la calidad de las empresas que piden crédito es mayor y la tasa de interés que pagan es menor. En Chile existe un mecanismo efectivo de información crediticia compartida —el Dicom— que les permite a los bancos conocer el historial de cumplimiento del deudor; además, la Superintendencia de Bancos acopia información sobre el nivel de endeudamiento y de incumplimiento de cada deudor al sistema bancario, el que está disponible para todos los bancos[40].

Hecho 30. *Las centrales de información crediticia que acumulan información sobre el incumplimiento pasado del deudor y de su nivel de endeudamiento aumentan el acceso y disponibilidad de crédito.*

El tercer mecanismo que los bancos usan para mitigar la selección adversa es obligar al deudor a que comprometa garantías o aportes de capital propio. Se suele afirmar que cuando se exigen garantías se restringe el acceso al crédito y esto es perjudicial. Sin embargo, estas garantías son necesarias para alinear los incentivos del deudor con los intereses del prestamista. Cuando aquél compromete garantías arriesga su capital en el negocio y por ende tiene incentivos para pedir crédito sólo si estima que su empresa generará flujos suficientes para repagarlo. La literatura muestra que las garantías mitigan la selección adversa y por medio de restringir el financiamiento de malos proyectos mejoran el acceso al crédito a los buenos deudores —sin garantías la selección adversa sería tan severa que la cantidad de crédito disponible sería mucho menor—[41]. En todos los países del mundo los bancos exigen garantías y Chile no es la excepción. Fuentes y Maquieira (2001) muestran que en Chile poco más del 60% de los créditos otorgados por bancos a empresas está respaldado por colateral u otro tipo de garantías[42]. Es ilustrativo compararlo con lo que ocurre en los Estados Unidos. Berger y Udell (1998) reportan que el 92% de las deudas bancarias de empresas pequeñas tiene algún tipo de garantía y

[40] Para más detalles sobre Dicom véase Fuentes y Maquieira (1999). Es interesante destacar que el Dicom sólo registra información sobre incumplimiento. Los bancos y las casas comerciales guardan celosamente la información sobre buenos deudores y las veces que han respondido apropiadamente.

[41] Véase, por ejemplo, Stiglitz y Weiss (1981, 1986), Bester (1985), Chan y Kanatas (1985) y Besanko y Thakor (1987a, b)

[42] Esta cifra no distinguen por tamaño de deudor.

www.cepchile.cl

el 54%, colateral. Más aún, alrededor del 40% de los créditos a empresas pequeñas (y cerca del 60% de los dólares prestados) se garantizan con el patrimonio personal de los dueños (Ang *et al*. [1995] y Avery *et al*. [1998]). Por último, y como lo propone Larraín (2001), tal vez sería conveniente acelerar el otorgamiento de título ejecutivo a las facturas, lo que mejoraría su calidad como garantías. Esto no es menor. Berger y Udell (1995) documentan que en los Estados Unidos las empresas pequeñas utilizan mayoritariamente los inventarios y cuentas por cobrar para garantizar líneas de crédito bancarias.

Hecho 31. *Los registros de crédito, las garantías y el compromiso de capital propio son necesarios para alinear los incentivos del deudor con el interés del prestamista y mitigan las consecuencias de la selección adversa y el daño moral.*

Algunos de estos mecanismos descritos también mitigan el daño moral. Por ejemplo, cuando existen registros precisos de incumplimiento o bien el deudor compromete garantías y capital propio, los incentivos para ser diligente, no incurrir en riesgos excesivos y trabajar duro son más fuertes porque el costo del incumplimiento es mayor. Además, uno de los estímulos más fuertes para pagar una deuda es la perspectiva de poder endeudarse en el futuro. Pero existen dos mecanismos adicionales para mitigar el daño moral.

El primero consiste en establecer relaciones de largo plazo con el deudor. Una amplia literatura indica que éstas mejoran la calidad del monitoreo del comportamiento del deudor, porque el banco o financista adquiere información privada de la firma. Por ejemplo, a medida que la relación se desarrolla el banco conoce mejor los flujos de caja de la firma, quiénes son sus clientes, o la frecuencia con que ejecuta distintos tipos de operaciones[43]. Aunque existe la posibilidad de que las relaciones de largo plazo le otorguen poder de mercado al banco (lo que se conoce como "monopolio de información"), la evidencia de países desarrollados indica que las firmas pequeñas se benefician con ellas porque pagan tasas de interés menores[44], se les exige menos

[43] Reseñas de la literatura se encuentran en Berger (1999), Boot (2000) y Ongena y Smith (2000).

[44] Berger y Udell (1995), Degryse y Van Cayseele (2000), Harhoff y Körting (1998), Scott y Dunkelberg (1999).

www.cepchile.cl

colateral[45], dependen menos del crédito de proveedores[46] y se pueden endeudar más fácilmente[47].

Sin embargo, la información que el financista adquiere a medida que se desarrolla la relación de largo plazo no sería muy útil si no pudiera retirar los fondos prestados apenas se dé cuenta de que el deudor está tomando más riesgo que el deseable, trabajando menos intensamente que lo conveniente o desviando los fondos para otros usos. Por eso, la posibilidad de retirar el crédito apenas el comportamiento del deudor cambia en la dirección incorrecta es muy importante para mitigar el daño moral y alinear los incentivos del deudor con los intereses del financista. Esto se logra cuando el plazo nominal de los créditos es corto y se van renovando siempre y cuando el comportamiento del deudor sea satisfactorio. Berger y Udell (1998) argumentan que la posibilidad de caducar el crédito en un plazo breve sustituye a las cláusulas contractuales que restringen el comportamiento del deudor. Estas cláusulas son más efectivas cuando se trata de sociedades anónimas abiertas, pero sería muy difícil hacerlas cumplir cuando la empresa es chica porque la calidad de la información que generan no es muy buena. De esta forma, los plazos cortos *mejoran* el acceso al crédito de las pyme.

www.cepchile.cl

Hecho 32. *El crédito a plazos cortos permite monitorear mejor al deudor. Las relaciones de largo plazo entre el banco y el deudor transforman al crédito de corto plazo en financiamiento de plazo más largo.*

En este sentido, se suele afirmar que las pyme no tienen acceso a financiamiento de largo plazo y que el Estado debiera suplir esta supuesta falla de mercado. La realidad, sin embargo, es distinta. La supuesta inexistencia de crédito de largo plazo se debe, muy probablemente, a la necesidad de controlar el daño moral. En efecto, tal como en países más desarrollados, en Chile existe crédito de largo plazo para financiar activos que se dan en garantía, por ejemplo bienes raíces o vehículos, pero no contra flujos futuros[48]. Pero sería a todas luces

[45] Berger y Udell (1995), Degryse y Van Cayseele (2000), Scott y Dunkelberg (1999).

[46] Petersen y Rajan (1994 y 1995).

[47] Cole (1998), Elsas y Krahnen (1998), Maschauer y Weber (2000), Scott y Dunkelberg (1999).

[48] Es interesante notar, por ejemplo, que los microempresarios taxistas tienen acceso bastante expedito al crédito.

imprudente prestarles a las pyme a plazos largos sin más garantías que los flujos futuros esperados, por la sencilla razón de que los plazos largos atraerían a una proporción muy grande de empresas que fracasarán y, como vimos, eso motiva que las que tienen éxito deban pagar tasas más altas para compensar las pérdidas.

Es interesante notar que en los Estados Unidos más del 50% de los créditos otorgados por las instituciones financieras a empresas pequeñas son líneas de crédito (véase a Berger y Udell [1998]). El resto es para financiar activos, generalmente prendados contra el crédito (hipotecas, equipos, vehículos y bienes de capital). Más aún, si se toma el epítome del financiamiento de largo plazo contra flujos, el capital de riesgo, se comprueba que las empresas nunca reciben todo el financiamiento de una vez, sino que se les va entregando a medida que el proyecto cumple etapas —el capitalista de riesgo siempre se reserva el derecho de dejar de financiar el proyecto (véase, por ejemplo, Gompers y Lerner [2000])—.

La información asimétrica es un hecho, no una falla de mercado. ¿Qué tan efectivos son estos mecanismos que usan los bancos para mitigar los problemas que causan las asimetrías de información en Chile? Una manera de averiguar qué tan lejos puede llegar un sistema financiero en mitigar las asimetrías de información y calibrar si lo que observamos en Chile sugiere grandes imperfecciones de mercado, es observar la estructura del financiamiento de las empresas en países donde la calidad de la información sobre ellas es mejor y los mercados financieros son más desarrollados. Como lo demuestran, entre otros, Myers (1984), Myers y Majluf (1984) y Nachman y Noe (1994), el patrón de financiamiento esperable si las asimetrías de información son importantes es que las empresas se financien primero con utilidades retenidas y aporte de los dueños, luego con deuda bancaria y por último con acciones y bonos vendidos en mercados de oferta pública. La razón es que el costo de los fondos propios es menor habida consideración que la selección adversa y el daño moral aumentan la tasa de interés exigida por financistas externos.

El Cuadro Nº 12 muestra que en la mayoría de los países desarrollados las utilidades retenidas son la principal fuente de financiamiento del flujo de la inversión de las empresas (de todos los tamaños), seguidas luego por el crédito bancario y de proveedores. Más aún, en

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 12: FINANCIAMIENTO BRUTO PROMEDIO 1970-1985
(Empresas no financieras, en %)

	Canadá	Finlandia	Francia	Alemania	Japón	Reino Unido	Estados Unidos
Utilidades retenidas	52,2	42,1	44,1	55,2	33,7	72,0	66,9
Obligaciones de corto plazo	1,4	2,5	0,0	0,0	n.a.	2,3	1,4
Transferencias de capital	0,0	0,1	0,1	1,4	5,7	0,0	2,9
Préstamos bancarios	12,8	27,2	41,5	21,1	40,7	21,4	23,1
Crédito comercial	8,6	17,2	4,7	2,2	18,3	2,8	8,4
Bonos	6,1	1,8	2,3	0,7	3,1	0,8	9,7
Acciones	11,9	5,6	10,6	2,1	3,5	4,9	0,8
Otros	4,1	6,9	0,0	11,9	0,7	2,2	-6,1
Ajustes	0,8	-3,5	-4,7	0,0	n.d.	-9,4	-4,1
Total	97,9	99,9	98,6	94,6	105,7	99,9	100,1

Fuente: Mayer (1990, Cuadro 12.3).

los Estados Unidos, que tiene un mercado de capitales óptimo, más del 65% del financiamiento del flujo de nueva inversión proviene de fondos propios y, contrariamente a lo que podría pensarse, las emisiones de bonos y acciones son mucho menos importantes[49]. Si se trata de empresas pequeñas, Berger y Udell (1998, Cuadro Nº 1) muestran que en los Estados Unidos alrededor del 50% de los activos (es decir, el stock) se financia con capital propio. Del 50% financiado con deuda sólo la mitad es aporte de los bancos y otras instituciones financieras (26,5% del total del financiamiento) y una fracción significativa es crédito de proveedores y otras empresas (17% del total del financiamiento).

Hecho 33. *En países desarrollados gran parte del financiamiento del flujo de inversión de las empresas proviene de las utilidades que retienen. Esto es consistente con la presencia de asimetrías de información, aun si se trata de mercados desarrollados, y es independiente del tamaño de las firmas.*

Todo lo anterior lleva a concluir lo siguiente:

[49] Taggart (1985) muestra que en los Estados Unidos esto ha sido así desde los años cuarenta.

www.cepchile.cl

Hecho 34. *La información asimétrica es una característica fundamental de los intercambios en el mercado financiero; no es una falla de mercado susceptible de ser eliminada con subsidios. En contadas ocasiones hay regulaciones que pueden ayudar a mitigar las consecuencias de la información asimétrica, pero no pueden eliminarla.*

Hecho 35. *Se suele afirmar que los requerimientos de garantías, los registros centralizados de historial crediticio y la inexistencia de crédito de mediano y largo plazo son señales de que hay fallas de mercado y perjudican a las pyme. Sin embargo, en realidad son mecanismos para mitigar la selección adversa y el daño moral. Estos mecanismos hacen posible un mercado del crédito y que éste asigne los fondos a buenos deudores la mayoría de las veces.*

www.cepchile.cl

4.2.2. Financiamiento de las pyme en Chile

Se suele afirmar que las pyme reciben muy poco crédito en Chile, que se las discrimina porque pagan tasas de interés más altas que las empresas grandes y que hacen falta intermediarios dedicados a pyme —por ejemplo, los capitalistas de riesgo—. A continuación examinamos esos argumentos.

Crédito a las pyme: ¿poco y caro? El Cuadro Nº 13 muestra la distribución del crédito bancario por tamaño de empresas. A diciembre de 1998, la deuda de las pyme alcanzaba a UF 277 millones (alrededor de $US 8.200 millones). Dos cosas llaman la atención. Primero, la participación de las empresas pequeñas y medianas en el total de la deuda con bancos es más de 30%, mayor que su participación en las ventas totales (23,72%). Por lo mismo, la participación de las empresas grandes en la deuda total es cercana al 60%, menor que su participación en las ventas (casi 72%). Más aún, de acuerdo con el Ministerio de Economía, entre 1994 y 1998 el crédito a las pyme creció en más de 40%, más que el de las empresas grandes (poco menos de 37%). Así, no pareciera que las pyme tengan menos acceso al crédito bancario que las empresas grandes ni que exista un sesgo en contra de ellas. Tampoco parece que la banca no se interese por financiar empresas pequeñas y medianas; incluso las microempresas reciben más del 10% del crédito total, lo que excede largamente su participación en las ventas (4,4%).

CUADRO Nº 13: DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO BANCARIO

	(1) Crédito total (millones de UF) (1998)	(2) Participación en el crédito (%) (1998)	(3) Participación en las ventas (%) (1997)	(4) (2)/(3)	(5) Crecimiento del crédito (%) (1994-1998)
Micro	93,9	10,33	4,40	2,35	18,8
Pequeña	159,1	17,49	12,46	1,40	49,7
Mediana	117,5	12,92	11,26	1,15	29,9
Pyme	**276,6**	**30,41**	**23,72**	**1,28**	**40,6**
Grande	539,1	59,26	71,88	0,82	36,8

Fuente: Columnas (1) y (3): Ministerio de Economía; columna (2) y (5): Corfo.

www.cepchile.cl

Por supuesto, se podría argumentar que si las pyme recibieran más crédito, su participación en las ventas aumentaría. Sin embargo, no parece haber argumentos de peso en el sentido de que una pyme debiera operar con razones deuda/ventas significativamente mayores que las de una empresa grande, menos aún si, como se aprecia en el Cuadro Nº 11, la tasa de deudas vencidas de créditos a empresas pequeñas es considerablemente mayor que la de empresas grandes (2,63% *vs*. 0,39% en 1994 y 4,12% *vs*. 0,84% en 1999). Como se vio más arriba, la evidencia presentada por Basch (1995) sugiere que el costo total por peso prestado es mayor si se trata de una pyme; junto con los costos por mayor riesgo, el costo de prestar a las pyme es considerablemente mayor.

Hecho 36. *No existe evidencia de que en Chile las pyme reciban menos crédito que las empresas grandes. Además, es razonable esperar que las pyme paguen tasas de interés más altas porque sus costos administrativos y tasas de incumplimiento son más altos.*

Es interesante notar que existe alguna evidencia de que el acceso al crédito de las pyme en Chile no es muy distinto que en los Estados Unidos. En efecto, recuérdese que Berger y Udel (1998) indican que sólo la mitad de las firmas pequeñas registran créditos con bancos u otra institución financiera. Por su parte, en su estudio sobre productividad de firmas pequeñas, Álvarez y Crespi (2001) reportan que el

31,2% de las microempresas encuestadas tenía algún tipo de crédito bancario, porcentaje que aumentaba a 48,6 para las firmas pequeñas y 60% para las medianas[50].

Al mismo tiempo, pareciera que el menú de instrumentos financieros al que pueden acceder las pyme es bastante amplio. En efecto, a partir de las entrevistas realizadas a los ejecutivos de cuatro importantes bancos de la plaza (tres de los cuales tienen definidas políticas que le dan alta prioridad al mercado de las pyme o las microempresas) se comprueba que el menú es bastante completo. Las pyme pueden acceder a productos para facilitar la administración de flujos (v. g. cuentas corrientes, líneas de crédito); la administración de pagos (v. g. pago automático de remuneraciones, impuestos, proveedores, cotizaciones previsionales, cobranza de letras); el financiamiento de corto plazo (v. g. líneas para capital de trabajo, *factoring*); para financiar activos de largo plazo, siempre y cuando los activos financiados se puedan constituir en garantías (v. g. adquisición de terrenos, construcción, inversiones en activo fijo, *leasing* financiero[51]); para financiar operaciones de comercio exterior (v. g. informes de importación, cobranzas extranjeras, cartas de crédito, préstamos de pre y postembarque, descuento de letras de cartas de crédito, seguros de exportaciones, *factoring* internacional).

Hecho 37. *En Chile la fracción de pyme con créditos bancarios es similar a la de Estados Unidos. Más generalmente, no existe evidencia de que las pyme tengan mal acceso al crédito.*

Se suele citar la falta de crédito de largo plazo como evidencia de que el sistema financiero ofrece financiamiento inadecuado a las pyme. Sin embargo, el crédito de largo plazo existe en Chile, siempre y cuando sea para financiar activos que se pueden constituir fácilmente en garantías (v. g. terrenos y edificios), lo que coincide con la situación

[50] Sobre al particular, véase también Foxley (1999, pp. 11 y ss.).

[51] Esta forma de financiamiento ha perdido parte importante de su atractivo, al punto que las compañías de *leasing* han sido progresivamente absorbidas por las instituciones bancarias matrices. Las razones: las ventajas tributarias casi no existen; la mayor rapidez de la depreciación económica de los bienes, por falta de mantención y obsolescencia técnica, reduce el valor como garantía del bien materia del *leasing*; los menores requerimientos de capital establecidos para una empresa de *leasing* respecto de un banco son compensados por un mayor costo de fondos.

www.cepchile.cl

en mercados más desarrollados. Es cierto que las pyme no se pueden endeudar contra flujos de largo plazo, pero, como vimos, esto se debe a que su riesgo de desaparecer es muy alto y la renovación periódica del crédito es necesaria para alinear los incentivos del deudor con el interés del banco.

Por último, una razón adicional para pensar que en Chile el acceso al crédito de las pyme *que vale la pena financiar* (vale decir, aquellas que tienen buenas perspectivas de sobrevivir) no es malo, es que los bancos parecen ser, si se compara con otros países, particularmente exitosos en controlar el riesgo de no pago. El Cuadro Nº 14 muestra que en Chile menos del 1% de los créditos está vencido, lo que se compara muy favorablemente con otros países, tanto latinoamericanos como desarrollados. Como vimos, los buenos deudores se benefician cuando los bancos les prestan poco a malos deudores, porque les aumenta la disponibilidad de crédito y disminuye su costo. Se podría argumentar que los bancos en Chile, gracias a su excesiva prudencia, son muy exitosos en no prestar a malos deudores. Sin embargo, ya

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 14: CRÉDITOS NO COBRADOS

	(1) Créditos no cobrados / créditos totales (%)	(2) Número de bancos considerados en la estimación	(3) Reservas de créditos incobrables / créditos totales (%)	(4) Número de bancos considerados en la estimación
Argentina	n.d.	n.d.	3,79	97
Brasil	6,31	94	3,63	95
Chile	**0,93**	**29**	**0,34**	**31**
Colombia	7,34	24	1,74	27
México	7,09	22	2,88	22
Perú	8,93	23	3,45	18
Australia	3,70	12	0,34	24
Canadá	2,34	7	0,79	17
Alemania	—	—	0,60	1.596
Italia	5,21	235	1,74	250
España	4,74	19	0,98	163
Suecia	7,02	15	1,12	16
Reino Unido	n.d.	n.d.	0,16	59
EE. UU.	1,65	495	0,56	497

Fuente: Fuentes y Maquieira (2001, Cuadro Nº 6.2).

vimos que no parece que se den sesgos en contra de prestarles a empresas pequeñas. Más aún, si los bancos prestasen "poco" eso se traduciría en indicadores de profundidad financiera significativamente más bajos que los de países con similar nivel de desarrollo[52]. De hecho, en una encuesta reciente realizada en 1999 por Lora *et al*. (2001) sólo el 23% de los empresarios encuestados en Chile estimó que el financiamiento era un obstáculo para el crecimiento de las empresas[53].

Hecho 38. *En Chile el porcentaje de deudas no cobradas es muy bajo. Esto no se debe a que los bancos presten poco.*

¿Perjudica a las pyme la regulación prudencial? Se suele afirmar que la regulación bancaria perjudica a las pyme porque los bancos tienen que hacer provisiones excesivas cuando le prestan a una pyme. Vale la pena destacar que la filosofía detrás del control de riesgo bancario en Chile es la regulación prudencial. Esta regulación se puede definir como aquella que pone énfasis en controlar el riesgo pero sin interferir en los precios de los productos y sin fijar límites cuantitativos o cualitativos a las captaciones o colocaciones o al tamaño del deudor.

Los principales componentes de la regulación prudencial son: la estimación del riesgo de la cartera; las provisiones que se deben realizar en base a dicha estimación; una relación deuda capital medida en función del riesgo de los activos y un límite máximo muy conservador de dicha deuda, y una regulación del portafolio que establece límites máximos a los descalces de plazos y monedas entre activos y pasivos. Se puede afirmar que la regulación prudencial chilena es una de las más modernas y que ha tenido muy buen desempeño desde 1986, cuando completó el grueso de su perfeccionamiento. Las normas prudenciales se pueden clasificar en dos categorías.

En primer lugar, las *normas de clasificación de cartera*. Mediante este procedimiento se estiman las pérdidas asociadas a la cartera de colocaciones —considerando la capacidad de pago de cada deudor y el monto de las garantías constituidas—, respecto de la totalidad de sus obligaciones con la institución acreedora. Las entidades financieras

[52] Los indicadores de profundidad financiera tradicionales son la razón entre obligaciones bancarias líquidas a PGB (M2/PGB) y la razón de obligaciones bancarias cuasi-líquidas a PGB ([M2 – M1]/PGB)

[53] Esto contrasta con el 45% en países de Europa Oriental, 37% en América Latina y el 15% en los países desarrollados.

www.cepchile.cl

deben clasificar los saldos de las colocaciones vigentes o vencidas, incluidos sus respectivos reajustes e intereses por cobrar, efectuadas a los 400 mayores deudores o al número necesario para alcanzar el 75% de la cartera de créditos comerciales, prefiriendo el saldo mayor entre los dos. Se desprende de lo anterior que los bancos no están obligados por la regulación a clasificar los créditos a las pyme si no están dentro de los 400 créditos mayores o si suman menos de 25% de las colocaciones; la primera condición se cumple en la práctica siempre y la segunda obligaría sólo a los bancos donde excedan de tal porcentaje y sólo en el exceso. Más aún, las bases para clasificar son prudenciales. De acuerdo a la Superintendencia, los criterios para evaluar el riesgo de un crédito no se refieren al tamaño del deudor sino a sus características:

> En la evaluación del comportamiento del deudor se deberá considerar su historial financiero y crediticio, su conducta en el ámbito de los negocios y, en general, todos aquellos antecedentes orientados a tener un conocimiento integral del deudor.
> Respecto de la capacidad de pago, su evaluación deberá estar basada en el análisis de las características de su endeudamiento global y en una estimación de los flujos de caja provenientes de la actividad comercial del deudor, incorporando para el efecto distintos escenarios en función de las variables de riesgo clave del negocio. Asimismo, deberán considerarse en forma explícita los posibles efectos de los riesgos financieros a que está expuesto el deudor y que pueden repercutir en su capacidad de pago, tanto en lo que concierne a los descalces en monedas, plazos y tasas de interés de su estructura de balance, como en lo que toca a sus operaciones fuera de balance, particularmente las efectuadas con derivados financieros.

(El Recuadro Nº 8 detalla las cinco categorías de riesgo en que se clasifican los créditos.) Es posible, no obstante, que una gran proporción de las pyme obtenga clasificaciones que implican riesgo alto por debilidades o deficiencias en su información. A juicio de la Superintendencia:

> La evaluación del riesgo crediticio se ve dificultada cuando los antecedentes financieros de los deudores, especialmente los balances, son poco confiables, no contienen suficiente

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 8: CATEGORÍAS DE RIESGO

La normativa ha definido cinco categorías de riesgo y la provisión mínima por pérdida esperada que se exige a los créditos en cada una de ellas. Dichas categorías y sus respectivas provisiones mínimas son:

- Categoría A: créditos de riesgo normal; sin provisión obligada.
- Categoría B: créditos de riesgo potencial inferiores al 5%; provisión obligada 1%.
- Categoría B⁻: créditos con pérdidas esperadas entre el 5% y el 39% del total adeudado; provisión obligada 20%.
- Categoría C: créditos con pérdidas esperadas entre el 40% y el 79%; provisión obligada 60%.
- Categoría D: créditos irrecuperables, pérdida esperada entre el 80% y el 100%; provisión obligada 90%.

www.cepchile.cl

> detalle o están desactualizados. Las instituciones fiscalizadas deben hacer los máximos esfuerzos para convenir con sus prestatarios la entrega de antecedentes financieros correspondientes a ejercicios parciales, estableciendo una rutina permanente para ello y poniendo especial hincapié en la información sobre los flujos financieros. Asimismo, deben procurar que dichos estados sean auditados por personal profesional en la materia, aspecto al cual esta Superintendencia le otorga la mayor importancia. La heterogeneidad de la información financiera incluida en las carpetas de los deudores dificulta el análisis crediticio, por lo cual es imprescindible homogeneizar la presentación de dichos estados, los que sirven de base para la evaluación de la cartera.

Claramente, este problema no se soluciona relajando las normas de regulación prudencial.

En segundo lugar, la Superintendencia creó la categoría de *créditos riesgosos en su origen*,

> [...] aquellos créditos en que la institución financiera, al momento de otorgarlos, hayan incurrido en un riesgo claramente superior al inherente a una operación estructurada en forma conservadora, aun cuando dicho riesgo no se manifieste en una pérdida evidente.

La Superintendencia ahonda en la precisión de este criterio en los siguientes términos:

> El escaso o nulo aporte del deudor en el financiamiento de un proyecto o negocio sin que su patrimonio tenga relación con la magnitud de la deuda asumida, la ausencia de garantías suficientes cuando se trata de créditos a largo plazo o la falta de información acerca del conglomerado económico al que pertenece el deudor, son algunas de las situaciones en que se está en presencia de prácticas que se alejan de lo prudente en materias crediticias.

El propósito de la Superintendencia fue "[...] evitar que, en un afán de crecimiento o de captación de nuevos mercados, las entidades fiscalizadas asuman riesgos más allá de los normales en los préstamos que otorguen". Los créditos considerados como riesgosos en su origen se incorporan a la medición del riesgo global de la cartera y, por ende, a la constitución de provisiones. Sin embargo, esta categoría de riesgo se aplica cuando el endeudamiento total del deudor es igual o superior al equivalente de 25.000 unidades de fomento. Vale decir, los créditos otorgados a las pyme pueden ser riesgosos en el origen y, sin embargo, no estar sujetos a provisiones por este motivo, porque éstas son obligatorias sólo cuando la deuda supera UF 25.000. Gran parte de los créditos a las pyme quedan fuera de esta clasificación por la simple razón de que las pyme son empresas chicas. En resumen:

Hecho 39. *No existen normas prudenciales específicas para las pyme. La clasificación de riesgo del crédito se obtiene evaluando su probabilidad de recuperación, no el tamaño de la empresa. Y, en cualquier caso, la mayoría de las normas prudenciales busca limitar la exposición al riesgo de grandes deudores.*

En el balance financiero de un banco las provisiones por riesgo de cartera ya sean voluntarias u obligatorias son consideradas como gasto para medir resultados. Pero desde el punto de vista tributario el criterio es más restringido. En efecto, el SII con la venia de la SBIF ha determinado que serán deducibles como gastos para efectos tributarios las provisiones que correspondan "sólo a créditos que se encuentren registrados en la cartera vencida de acuerdo con las instrucciones de esta Superintendencia, incluidos los intereses por cobrar vencidos y alcanzarán hasta el

www.cepchile.cl

100% de la parte o del total vencido del respectivo crédito, que no se encuentre amparado por garantías reales". Explícitamente, no se consideran las provisiones transitorias sobre créditos renegociados, las provisiones por créditos riesgosos en su origen ni la provisión especial por el uso de procedimientos deficientes de clasificación[54].

El criterio restringido con que se tratan las provisiones para efectos tributarios castiga en mayor medida a las colocaciones más riesgosas. Por lo tanto, se puede considerar que esta normativa tiene un sesgo en contra de las colocaciones que se hagan a las pyme por ser éstas de mayor riesgo relativo.

Capital de riesgo. A veces se afirma que uno de los principales obstáculos al crecimiento de las pyme es que en Chile no existe capital de riesgo. Dentro del capital de riesgo se pueden distinguir dos subcategorías: el capital de riesgo "clásico", que corresponde a aportes realizados durante la etapa de proyecto o muy al inicio de la vida de la empresa, y el capital de desarrollo de empresas, que corresponde a aportes realizados principalmente para financiar expansiones, modernizaciones o reestructuraciones de empresas con cierta historia. Además, es conveniente notar que los capitalistas de riesgo son intermediarios financieros, vale decir, captan recursos de terceros y los invierten en empresas y proyectos con gran potencial de crecimiento[55].

Es conveniente partir notando que en el mejor de los casos el capital de riesgo puede ser una fuente de financiamiento minoritario de las pyme. En efecto, Berger y Udell (1998, p. 619) indican que en los Estados Unidos el capital de riesgo representa menos del 2% del financiamiento total de las empresas pequeñas y poco más del 3% del financiamiento de deuda (el Recuadro Nº 9 detalla las fuentes de financiamiento de los fondos de capital de riesgo)[56]. Sin embargo, es muy importante para un tipo reducido y especial de pyme, aquellas que tienen un potencial de crecimiento alto. De hecho, el 30% de las empresas que se abren a la bolsa mediante una IPO (por *initial public offering*) es financiado con capital de riesgo.

[54] Art. 31 Nº 4, Ley de Impuesto a la Renta, y Circular Nº 2.002-450 del director del SII y de la SBIF.

[55] Para mayores detalles, véase Arrau (2001).

[56] Para comparar, el financiamiento de "ángeles" (individuos de gran patrimonio que financian aventuras empresariales) representa el 3,59% del financiamiento total.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 9:
LAS FUENTES DEL CAPITAL DE RIESGO

(Basado en Arrau [2001].) Existen cuatro fuentes principales para la obtención del capital de riesgo de una empresa o proyecto:

- Patrimonio personal de los socios: es la fuente primaria de capital de riesgo. Sin embargo, en el caso de las pyme su potencial resulta extremadamente limitado, tanto por un problema de escasez relativa como por razones de diversificación (generalmente los empresarios no quieren "poner todos los huevos en la misma canasta").
- Accionistas minoritarios personas naturales: este tipo de financiamiento no es relevante en el agregado, ya que los recursos manejados directamente por personas naturales es muy pequeño.
- Accionistas minoritarios institucionales: esta fuente es potencialmente importante por la magnitud de los recursos que manejan. Sin embargo, en la actualidad los inversionistas institucionales enfrentan grandes limitaciones para invertir sumas importantes en pyme, entre otras cosas porque la normativa les impide invertir directamente (los fondos sólo pueden comprar títulos transados en bolsa) y también porque sería ineficiente invertir un pequeño porcentaje de sus fondos en múltiples negocios que requieren gran monitoreo y que, por tanto, tienen elevados costos de administración.
- Fondos de inversión de capital de riesgo: estos fondos fueron precisamente pensados para canalizar el financiamiento de personas naturales e inversionistas institucionales a proyectos de alto riesgo. Sin embargo, hasta el momento su desempeño ha sido decepcionante, lo que queda en evidencia en el hecho de que al 31 de diciembre del 2000 manejaban aproximadamente US$ 170 millones, de los cuales US$ 90 millones estaban invertidos en renta fija y proyectos de infraestructura. De las 30 ó 40 empresas que se repartían los US$ 80 millones restantes, sólo una de ellas tenía ventas de menos de US$ 1 millón al año y no más de 20 registraban ventas inferiores a US$ 10 millones anuales. Además, entre 1996 y 2000 el aporte de las AFP fue casi nulo, pues se redujo su participación en el financiamiento de los fondos desde 93% en 1995 hasta 74% a fines del 2000. Durante ese período la rentabilidad promedio de los fondos fue sólo de 3%.

Hecho 40. *El capital de riesgo es una fuente menor de fondos para la generalidad de las pyme: menos del 2% del total del financiamiento total y algo más del 3% del financiamiento de deuda. Sólo es apropiado para empresas con alto potencial de crecimiento y para estas empresas puede ser muy importante.*

En Chile, el aporte de los fondos de capital de riesgo al financiamiento de las empresas ha sido insignificante, apenas US$ 166 millones a marzo del 2001. ¿Qué explica este relativo fracaso? El punto de partida es reconocer que el capital de riesgo es una actividad muy difícil y compleja. En efecto, el problema de selección adversa y daño moral es doble. Por una parte, entre los aportantes al fondo y el administrador del fondo, quien tiene mejor información y, en vista de que arriesga el capital de otros, puede tener incentivos para tomar riesgo excesivo; por otra parte, entre el administrador del fondo y el gestor de la empresa receptora de los fondos: en este caso, el gestor posee información más precisa y muchas veces tendrá incentivos para la toma excesiva de riesgo, trabajar laxamente o, incluso, desviar los fondos a otros proyectos. A todo esto se suma que los retornos sólo se materializan después de largo tiempo y la tasa de fracasos es naturalmente muy alta: como ya vimos, en los Estados Unidos el 99% de los proyectos evaluados por capitalistas de riesgo se rechazan; de los financiados, Sahlman (1990) muestra que casi el 65% de los montos invertidos genera pérdidas o apenas recupera la inversión y estas pérdidas deben ser compensadas por los (literalmente) espectaculares retornos de un par de grandes éxitos. Para solucionar estos problemas se necesitan contratos muy complejos y sutiles que permitan monitorear adecuadamente tanto al capitalista de riesgo como a los empresarios, y también desarrollar una red de capitalistas de riesgo que tienen una reputación que guardar y deben cuidar mecanismos expeditos de salida a bolsa donde, de más está decirlo, se repiten los problemas de selección adversa.

Según Arrau (2001), se pueden distinguir dos intentos fallidos para desarrollar el capital de riesgo en Chile, el primero entre 1989 y 1995 originado por la Ley Nº 18.815; y el segundo entre 1995 y el 2000, con las leyes Nº 19.301 y Nº 19.389 que dieron lugar a los llamados fondos de desarrollo de empresas (FIDE). Estos intentos no fueron exitosos, entre otras razones, por la excesiva regulación, las fuertes restricciones a la gama de inversiones y a que el sistema de clasificación de riesgo de las cuotas del fondo impedía la inversión en

www.cepchile.cl

sociedades cerradas y, por ende, en empresas en un estado embrionario. La causa última de los problemas habría estado en que los fondos de capital de riesgo fueron concebidos como instrumentos para los fondos de pensiones y esto llevó a la autoridad correspondiente a sobrerregularlos.

Recién se introdujeron dos modificaciones legales que probablemente facilitarán el desarrollo de una industria de capital de riesgo. En primer lugar, el artículo 7 número 29 de la Ley de Opas creó la figura de los fondos de inversión privados y de las administradoras de fondos de inversión (AFI). La principal novedad es que su funcionamiento queda regulado única y exclusivamente por lo estipulado en sus reglamentos internos, lo que les entrega gran flexibilidad para diseñar contratos que permitan lidiar con los problemas de selección adversa y daño moral ya descritos. En segundo lugar, se crea la llamada "Bolsa Emergente". Por tres años y hasta el 2006 se eximen del impuesto a las ganancias de capital el mayor valor que resulte de la enajenación de acciones de empresas emergentes inscritas en estas bolsas, siempre y cuando la empresa cumpla algunos requisitos mínimos de desconcentración y dispersión.

Si bien estas modificaciones seguramente son pasos en la dirección correcta, es improbable que en cuestión de uno o dos años surja una industria de capital de riesgo desarrollada. Lo central aún falta: individuos que tengan los conocimientos suficientes de la economía y las industrias chilenas para seleccionar proyectos con gran potencial de crecimiento, familiaridad con contratos complejos que mitiguen eficazmente los problemas de incentivos largamente discutidos en este trabajo y capitalistas de riesgo con reputación de cautelar el interés de los terceros inversionistas al momento de invertir en los fondos. Como siempre, el desarrollo de la industria será gradual y tomará tiempo.

4.2.3. Programas de financiamiento estatal para las pyme: una evaluación

Hay una serie de programas de crédito que otorga la Corfo para aumentar el financiamiento en determinadas actividades[57]. Como se aprecia en el Cuadro Nº 15, entre 1990 y 2001 se realizaron 12.370

[57] Una descripción y evaluación detallada de los programas se encuentra en Cabrera *et al.* (2002).

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 15: COLOCACIONES DE CRÉDITOS CORFO[1]
(1990-2001)

	(1) Número de operaciones	(2) Monto total (mm de US$ de 1999)	(3) Crédito promedio (US$ de 1999)
1990	445	28,91	64.966
1991	915	62,04	67.803
1992	1.344	132,16	98.333
1993	870	97,67	112.264
1994	1.072	135,50	126.399
1995	1.566	146,00	93.231
1996	1.608	158,05	98.290
1997	1.384	189,64	137.038
1998	902	176,99	196.220
1999	1.132	193,30	170.760
2000	881	112,15	127.299
2000[2]	251	58,05	231.279
Total	12.370	1.490,46	126.990

Notas: (1) Incluye crédito a través de bancos y empresas de *leasing*. (2) Al 20 de noviembre de 2001.

Fuente: Corfo.

www.cepchile.cl

operaciones de crédito por casi 1.500 millones de dólares (vale decir, cada operación fue de alrededor de 120.000 dólares en promedio). El monto promedio anual de colocaciones fue US$ 124 millones, equivalente al 2,1% del crédito comercial total extendido durante el año 2000.

Los programas de financiamiento parten de la premisa de que existen imperfecciones de mercado que implicarían discriminación en contra de las pyme. Se pretende corregir estas fallas de mercado con cuatro tipos de programas[58]:

- Programas de crédito: son créditos intermediados por bancos comerciales con tasas subsidiadas y restricciones de uso.
- Programas de cuasi-capital: son aportes directos de fondos Corfo a intermediarios financieros, con la obligación de que dichos fondos sean utilizados para financiar cierto tipo de proyectos.

[58] El Cuadro Nº 16 resume los programas vigentes hasta 1998.

CUADRO Nº 16: PROGRAMAS DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA[1]
(Al 31 de agosto de 1998)

	(1) Fecha de inicio	(2) Colocaciones acumuladas (mm de US$)	(3) Número de empresas	(4) Colocación promedio (US$)
BID bancos[2]	6/1990	230,26	245	939.837
Bancos, línea B11	4/1996	131,90	170	775.882
Alemania, línea B12	12/1994	4,05	33	122.727
Exportadores, línea B22	4/1996	14,46	14	1.032.857
Compradores extranjeros de bienes de capital, línea B21	5/1992	81,21	70[3]	1.160.143
BID *leasing*	6/1990	807,60	8.210[4]	98.368
Compradores nacionales de bienes de capital vía *leasing*	7/1995	47,55	771[4]	61.673
Bonos subordinados	7/1997	17,21	1.362	12.636
Fondos de inversión (Fides)	3/1998	6,80	—	—
Total acumulado (1990-1998)		1.341,04		
Cartera vigente al 31-12-1997		482,00		

Notas: (1) No incluye crédito universitario, ni transferencias al fomento de innovación tecnológica (Fontec) y otras de tipo no crediticio. (2) Programa descontinuado. (3) Corresponde a 358 operaciones, varias de ellas realizadas por el mismo exportador. (4) Corresponde al número de contratos.

Fuente: Held (2000).

- Programas de garantías: son subsidios o garantías directas otorgadas por Corfo destinadas a sustituir la exigencia de garantías reales al momento de solicitar un crédito.
- Programas de rescate financiero: son un conjunto de medidas para reprogramar las deudas de empresas pequeñas supuestamente afectadas por la actual recesión (véase el Cuadro Nº 17).

Casi todos los programas Corfo los intermedian bancos comerciales (el Recuadro Nº 10 resume cómo funcionan los programas de crédito). Un aspecto fundamental es que, salvo cuando Corfo subsidia las garantías, el banco asume íntegramente el riesgo de no pago y

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 17: REPROGRAMACIÓN DE DEUDAS PYME

	(1) Recursos posibles de movilizar (mm US$)	(2) Beneficiarios	(3) Condiciones
1. Deuda bancaria y acceso a crédito			
Garantía de 30% (40% para deudas reestructuradas con capital de trabajo). Estado provee calces por US$ 300 millones. BECh US$ 200 millones.	1.000	Empresas que el año 2000 hayan vendido hasta $ 1.000 mm (UF 60.000) 40.000 empresas.	Máximo valor de crédito $ 100 mm. con plazos desde 30 meses hasta 6 años incluido un período de gracia mínimo de 6 meses.
Garantías de hasta el 40% para créditos de preembarque para exportadores.	200	Exportadores no tradicionales; ventas menores US$ 10 millones. (800 empresas).	
Plan de negocios para que el Banco del Estado preste preferentemente a la pequeña empresa. 40 plataformas especializadas y nuevos productos.		50.000 micro y pequeñas empresas.	
Ampliación en 50% del programa de subsidios a la intermediación financiera para bancarizar a microempresarios.	10	10.000 microempresas.	
2. Deuda previsional			
Se aprobó ley que permite la celebración de convenios de pago de deudas previsionales.	670	250.000 empleadores.	Estos contratos se celebrarán una sola vez y posibilitarán cancelar la deuda en cuotas mensuales hasta en 18 meses.
3. Deuda tributaria			
Convenios de pago de tributos adeudados	280	Ventas netas de IVA menores que mm $ 500 e independientes 1ª categoría. (80.000 empresas)	Se condonan intereses y multas y pueden pactar a 12 meses el pago de deudas giradas entre el 1 de enero de 1998 y el 31 de enero de 2001.
Total	2.160		

Fuente: Ministerio de Economía.

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 10: ¿CÓMO FUNCIONAN LOS CRÉDITOS CORFO?

Se accede a las líneas de financiamiento Corfo a través del banco con que habitualmente opera la empresa o de cualquier banco comercial que opere en Chile. Además de lo anterior, en el caso de la línea B21 (Financiamiento al comprador extranjero de bienes durables y servicios de ingeniería chilenos), se puede operar directamente a través de los bancos extranjeros que tengan convenio de líneas de crédito con Corfo.
El banco comercial realiza el análisis financiero, de riesgo y de garantías del proyecto presentado por el inversionista. Si el análisis financiero es concluyente respecto de la factibilidad del proyecto, el banco presenta una solicitud de financiamiento a Corfo. Posteriormente, Corfo analiza la solicitud de acuerdo con la normativa e instructivo de cada una de las líneas de crédito (v. g. condiciones que deben cumplir las empresas de acuerdo con las pautas de las líneas de crédito, montos del crédito, moneda, inversiones elegibles). Si la inversión es elegible, Corfo desembolsa los fondos a nombre del banco comercial que presentó la solicitud, por lo que el banco comercial asume el riesgo de crédito asociado al financiamiento del proyecto.
En la actualidad Corfo otorga créditos a tasa fija, cuyo valor varía de acuerdo a los plazos, moneda y tipo de programa. Considerando la tasa base cobrada por Corfo, existen determinados programas que limitan el margen o el *spread* aplicado por los bancos comerciales.

www.cepchile.cl

asume la pérdida si presta mal. Esta característica se ha criticado porque los bancos tratan estos créditos como cualquier otro y exigen garantías, lo que supuestamente disminuye su atractivo y el acceso de las pyme. Sin embargo, por todo lo que hemos discutido anteriormente, se trata más bien de una virtud, porque de esta forma se mitigan las consecuencias de la selección adversa y el daño moral. La experiencia con programas de crédito subsidiado de la propia Corfo pre 1990, y de casi todos los programas de fomento que se han intentado en el resto del mundo, es con tasas de irrecuperabilidad sustantivas. Esto se debe fundamentalmente a que estos programas prestaban sin garantías y las pérdidas eran traspasadas al presupuesto del Estado[59].

[59] Foxley (1998) estima que durante la década de los ochenta la Corfo perdió 555 millones de dólares por créditos irrecuperables. La desastrosa experiencia internacional con créditos de fomento es resumida por Hallberg (2000). Foxley (1999, p. 33) explica por qué las tasas de recuperabilidad son tan bajas cuando no se exigen garantías: "En varios países de América Latina, incluido Chile a fines de los ochenta, los fondos de garantía perdieron rápidamente su capital frente a presiones grupales de gremios u otros que consiguieron desvirtuar su naturaleza, utilizando los fondos para cubrir riesgos mal evaluados".

Hecho 41. *Una virtud de los programas de financiamiento Corfo es que traspasan el riesgo de no pago al banco que presta los fondos.*

Por lo mismo, pensamos que los programas que garantizan parte de los créditos (por ejemplo, el Fogape, los Cubos[60]; las garantías otorgadas por el Estado a las deudas reprogramadas por las pyme; y el sistema nacional de garantías para créditos a pyme propuesto por el Ministerio de Economía[61]) son inconvenientes porque no corrigen una falla de mercado. En efecto, el subsidio a las garantías parte de la premisa equivocada de que estas exigencias reflejan una falla de mercado. Sin embargo, una vez que se le presta atención a la información asimétrica, rápidamente se concluye que dichos programas se justificarían sólo si el Estado fuera mejor evaluador del riesgo de no pago que los propios bancos[62]. No existe evidencia alguna en favor de esta creencia y la evidencia en contrario es abundante. Por lo tanto, cuando el Estado garantiza créditos privados, en la práctica subsidia la toma de riesgos del banco y, además, exacerba los problemas causados por el daño moral y la selección adversa porque facilita que malos deudores obtengan crédito. Como hemos visto, esto perjudica a los buenos deudores.

Hecho 42. *Los programas de subsidio de garantías son inconvenientes porque estimulan la selección adversa y el daño moral.*

Excluyendo a los programas que otorgan garantías, el resto consiste fundamentalmente en subsidiar el costo del endeudamiento, ya sea a través de tasas menores o plazos más generosos. Nuevamente, esto se justificaría sólo si existieran fallas de mercado, tales como externalidades que hagan que el retorno social de los proyectos sea mayor que el privado, y *estudios detallados que las hayan identificado y cuantificado*. No tenemos noticia de estos estudios previos y la impresión general que nos formamos es que gran parte de los programas de financiamiento Corfo no mitiga fallas de mercado.

En efecto, el objetivo del principal programa de financiamiento, la línea B11, que representó el 61% de los fondos prestados por Corfo en

[60] Fogape es el acrónimo de "Fondo de garantía para el pequeño empresario"; Cubos, de "Cupones de bonificación de primas de seguro de crédito". Para descripciones detalladas, véase Cabrera *et al.* (2002).

[61] Véase Ministerio de Economía (2000).

[62] Lo que, por lo demás, cuestionaría la decisión de Corfo de intermediar a través de bancos comerciales.

www.cepchile.cl

los últimos tres años, es muy amplio, a saber: financiar a largo plazo inversiones en activos fijos requeridos por empresas para el desarrollo productivo[63]. La única falla de mercado que supuestamente mitiga este programa es la supuesta oferta insuficiente de crédito de largo plazo para las pyme. Sin embargo, como ya vimos, esto no es una falla de mercado sino consecuencia de la selección adversa y el daño moral. Más aún, el programa incluye a empresas con ventas anuales hasta UF 1.200.000 (aproximadamente US$ 30 millones), muy por encima de las UF 100.000 que separa a las empresas medianas de las grandes. De esta forma, se les está prestando de manera subsidiada principalmente a empresas medianas y sobre todo grandes que no tienen mayores problemas de acceso a crédito cuando la calidad de los proyectos lo justifica.

Hay un par de programas específicos que favorecen actividades particulares. Por ejemplo, el crédito medioambiental (línea B14) les presta a largo plazo (tres a doce años) hasta un millón de dólares a empresas con ventas de a lo más UF 1.200.000 para inversiones necesarias para cumplir con la normativa medioambiental. El programa de financiamiento para bienes de capital nacionales (línea A.2) subsidia a la industria nacional de estos bienes. Y la línea B.21 subsidia a empresas extranjeras que compran bienes de capital o durables fabricados en Chile o contratan servicios de ingeniería o consultoría chilenos. Sin embargo, salvo en el caso medioambiental, no existe evidencia alguna de que se den distorsiones en los mercados respectivos que ameriten subsidiar el acceso a crédito, mucho menos estudios que hayan identificado las supuestas fallas.

Hecho 43. *La gran mayoría de los programas de financiamiento Corfo no corrige ni mitiga fallas de mercado. Más aún, en muchos casos se favorece a empresas grandes que tienen acceso expedito al financiamiento bancario.*

Mención aparte merecen los programas de rescate de las pyme en problemas, iniciados el año pasado (el así llamado "Plan financiero pyme 2001" se resume en el Cuadro Nº 17)[64]. El diagnóstico que

[63] Financia inversiones en maquinaria, instalaciones, construcciones, obras civiles, plantaciones, ganado, servicios de ingeniería y montaje, incluyendo capital de trabajo asociado, como asimismo inversiones requeridas para descontaminación y mejoramiento del medio ambiente —es decir, inversión en general—.

[64] Existe además un programa Corfo de reprogramación de pasivos de pequeñas empresas (línea B13). Sin embargo, los montos involucrados son muy pequeños (US$ 4,4 millones en 2001).

www.cepchile.cl

sustenta a estos programas es que la recesión debilitó financieramente a las pyme y que en su gran mayoría son viables si se les extiende el plazo para pagar. Eso se hizo con los impuestos adeudados, condonándose intereses y multas, y una ley aprobada recientemente extendió el plazo para pagar las deudas previsionales. El principal programa, sin embargo, consiste en subsidiar la reprogramación de deuda bancaria de las pyme. Este programa garantiza parte de la deuda reprogramada (30 ó 40% según sea el caso) y alarga el plazo para pagar, que será entre 30 meses y seis años. Este programa supone que por algún motivo los bancos reprograman menos de lo conveniente.

El principal defecto del programa de reprogramación (y de las reprogramaciones en general) es que parte de la premisa equivocada de que gran parte de las pyme en problemas son viables en el mediano plazo. Como vimos, aun durante un auge el número de las pyme "en problemas" es significativo: por ejemplo, de acuerdo a la ENIA, el 15% de las plantas industriales pyme que están operando saldrían en cualquier caso en los próximos dos años. Este porcentaje aumenta en recesiones, pero en su gran mayoría se trata de empresas que no son viables en el mediano plazo. Por lo tanto, mientras más "exitoso" sea un programa de reprogramación de deudas, en el sentido de llegar a un mayor número de pyme, mayor será la fracción del financiamiento que llegará a empresas que fracasarán en cualquier caso y a las que se les mantendrá vivas un tiempo más con el subsidio. Como se verá a continuación, esto tiene una serie de implicancias negativas para el empleo y el crecimiento. En lo que aquí nos interesa, esto sugiere que los programas de reprogramación son potencialmente una gran fuente de mal uso de recursos. El mal uso será mayor mientras más generosas sean las garantías estatales, mayor el plazo para pagar los créditos reprogramados y mayor el subsidio de las tasas.

Hecho 44. *Las reprogramaciones de deudas subsidiadas por recursos públicos favorecen, en gran medida, a empresas que fracasarán en cualquier caso.*

Dentro del "Plan financiero pyme 2001", 14.507 empresas habían reprogramado US$ 337 millones al 24 de octubre del 2001. Sin embargo, según lo señalado por ejecutivos bancarios, el impacto del programa ha sido limitado porque las empresas viables ya habían sido

www.cepchile.cl

reprogramadas por los bancos, mientras que el subsidio no es suficientemente generoso como para rescatar a empresas inviables. Si esta apreciación de los ejecutivos es correcta, se seguirían dos conclusiones. En primer lugar, y desde el punto de vista de la asignación de recursos, es afortunado que el programa no subsidie mayormente el rescate de empresas inviables. En gran medida esto se debería a que el riesgo de no pago sigue radicado en gran proporción en el banco que otorga el crédito, quien además es el mejor situado para evaluar si acaso la empresa es viable. En segundo lugar, el subsidio probablemente benefició a empresas que hubieran reprogramado en cualquier caso, pero de modo principal a los bancos. ¿Por qué? En vista de que es muy difícil que una empresa en problemas se cambie de banco, las condiciones que el banco le ofreció al deudor quizá no fueron muy distintas de las que le hubiera ofrecido de todas formas[65].

En resumen, compartimos la opinión de Foxley (1999):

> En general, en cuanto a medidas de política de "pequeña empresa" [es conveniente] evitar la distracción de recursos públicos en programas masivos de financiamiento y/o en subsidios, los que no parecerían necesarios dados los altos grados de penetración y competencia alcanzados por la banca en ese segmento de empresas en Chile.

4.2.4. Algunas propuestas para mejorar el acceso a financiamiento de las pyme

Competencia entre bancos y el impuesto de timbres y estampillas. Hay un par de regulaciones que, a nuestro juicio, podrían perfeccionarse para aumentar la competencia en el mercado bancario y que beneficiarían particularmente a las pyme.

Las relaciones de largo plazo implican costos fijos tanto para el banco como para las empresas y, por lo tanto, las empresas pequeñas tenderán a relacionarse con menos bancos, en muchos casos sólo con uno. Esto implica que es particularmente importante para las pyme que el mercado bancario sea lo más competitivo posible y que no existan regulaciones que encarezcan el cambio de banco.

[65] Es difícil cambiarse de banco al reprogramar porque los bancos alternativos no aceptarán a un deudor en problemas, amén de que el impuesto de timbres y estampillas es una barrera importante a la movilidad.

www.cepchile.cl

La principal regulación que encarece el cambio de banco es el impuesto de timbres y estampillas, que se devenga mensualmente como una tasa de 0,1% sobre el monto del crédito, con tope máximo de 1,2%. Este impuesto encarece el costo de los créditos. Por ejemplo, en el caso de un crédito a doce meses o menos, con una tasa de interés de 8% anual, el impuesto elevará la carga financiera en un 15%. Pero, además, relaja la intensidad de la competencia entre bancos. En efecto, no basta que un banco de la competencia le ofrezca a un deudor una mejor tasa que su banco actual; el cambio se encarece porque, de hacerlo, se deberá pagar nuevamente el impuesto. Este mayor costo le permite al banco actual cobrar una tasa más alta[66].

Hecho 45. *El impuesto de timbres y estampillas tiene consecuencias anticompetitivas; las pyme son relativamente más perjudicadas.*

Es interesante considerar las consecuencias de los cambios introducidos por la Ley de Mercado de Capitales a partir del 1º de enero de este año, que aumentó el impuesto a 1,6%, pero eliminó el requerimiento de pagarlo si se trata de una renovación del crédito. En apariencia el efecto para las empresas es ambiguo: pagan más por créditos nuevos pero menos por renovarlos. En la práctica, es muy probable que la modificación perjudique aún más a las empresas. Claramente lo hace el aumento de tasas, pero la exención a la renovación le permite al banco aumentar la tasa que cobra sin que el deudor se cambie. Por lo tanto, el aumento del impuesto perjudicará a los deudores tanto por créditos nuevos como por créditos antiguos. Creemos que la medida más sana sería eliminar el impuesto de timbres y estampillas.

Competencia y traslado de garantías. Un obstáculo adicional que relaja la competencia entre bancos es la dificultad de liberar las garantías cuando un deudor refinancia su deuda con otro banco. El efecto de esto es similar al del impuesto de timbres y estampillas. Alzar las garantías en un banco para constituirlas en favor de otro es caro, y el costo de cambiar de banco eleva los *spreads*. Creemos que sería conveniente estudiar cómo establecer un registro centralizado de garantías que le permita a un deudor cambiar su garantía de banco simplemente

[66] La demostración de cómo los costos de cambiarse relajan la competencia se debe a Klemperer (1987).

www.cepchile.cl

cambiando el registro. Por ejemplo, una empresa puede constituir sus garantías a favor del registro centralizado y éste emitir un certificado endosando dicha garantía a un acreedor. Cambiar la garantía de un banco a otro sería sólo cuestión de cambiar el endoso de dicho certificado. Este sistema sería muy similar al de los almacenes generales (o *warrants*), que ya existe y opera fluidamente para prendas sobre materias primas, productos en proceso o terminados.

Intensidad de la competencia bancaria y pyme. Más generalmente, para las pyme es en extremo importante que la competencia entre los intermediarios financieros sea lo más intensa posible. En ese sentido, en los últimos años se ha discutido acaloradamente sobre cuán competitivo es el mercado bancario. Lamentablemente, no se han hecho estudios empíricos de la organización industrial de este sector que evalúe la intensidad de la competencia[67]. La evidencia sugiere que los *spreads* son más bajos en Chile que en el resto de Latinoamérica, pero más altos que en los países desarrollados. Tampoco hay estudios sistemáticos de cómo varían las tasas de interés con el tamaño de la empresa deudora ajustadas por el riesgo del deudor. Como se dijo, es natural esperar que las pyme paguen tasas más altas que las empresas grandes porque su probabilidad de no pago es mayor, pero existe evidencia circunstancial que sugiere que las empresas más pequeñas pagan tasas que parecen altas. Sea como fuere, es posible modificar un par de regulaciones además de las ya señaladas y esto seguramente aumentaría la intensidad de la competencia, que favorecería a todas las empresas, pero particularmente a las pyme[68].

En primer lugar, es conveniente estudiar si se justifica mantener la exclusividad de los bancos en el negocio de la correduría de dinero. Actualmente sólo los bancos pueden captar dinero para prestarlo a terceros[69]. Probablemente es conveniente que se permita a otras empresas (v. g. compañías de *factoring*, casas comerciales, distribuidoras de maquinaria, equipos y vehículos, empresas que financian a productores agrícolas) emitir bonos y efectos de comercio (bonos de corto plazo) para financiar a sus clientes. Estas empresas suelen manejar

[67] Una excepción es Basch y Fuentes (1998), quienes analizan los determinantes de los *spreads* bancarios en Chile.

[68] Varias de las propuestas que siguen se deben a Fontaine (2002).

[69] Art. 39 de la Ley de Bancos.

www.cepchile.cl

buena información sobre los deudores y, al facilitarles la captación de fondos, se estaría mejorando el acceso al crédito de las pyme que tratan con ellas y forzando a los bancos a competir más intensamente.

En segundo lugar, una serie de regulaciones impone costos fijos a los bancos y encarece la entrada al mercado y aumenta la escala mínima de operación. Como lo señala Fontaine (2002), muchas de estas restricciones se deben a la intención de regular conductas en vez de multar los comportamientos indebidos. Estas regulaciones inhiben a los bancos de nicho porque, por pequeños que sean, deben cumplir con los mismos costos regulatorios que los bancos grandes.

En tercer lugar, los bancos actualmente en el mercado tienen una serie de acuerdos que los ligan en red y que hacen casi imposible la entrada de un banco nuevo si éste no es admitido al club. En concreto, la banca controla la red única que conecta a los comercios con los bancos para permitir las operaciones de tarjetas de crédito (Transbank), una red casi exclusiva de cajeros automáticos (Redbanc) y una cámara de compensación de pagos electrónicos única (CCA). En estas condiciones, la entrada de bancos nuevos parece muy difícil. En efecto, un banco entrante que no sea admitido al club (y actualmente no hay ninguna obligación de hacerlo) tendría que duplicar las redes para ofrecer servicio similar al resto de los bancos. Una amplia literatura demuestra que la negativa de interconexión es una barrera a la entrada efectiva y por tanto anticompetitiva[70]. Por lo tanto, se justifica que se obligue a los bancos dueños del club a que acepten nuevos miembros en condiciones no discriminatorias —la interconexión debiera ser obligatoria— y esto seguramente sería dictaminado rápidamente por la Comisión Antimonopolios si examina los méritos del caso.

***Credit scoring* y centrales de información.** Como vimos, la falta de buena información sobre las pyme contribuye a exacerbar los problemas de selección adversa y daño moral. Existe una herramienta técnica llamada *credit scoring* que, de adoptarse generalizadamente, permitiría mitigar estos problemas[71].

El *credit scoring* consiste en reunir la mayor cantidad posible de información sobre los deudores y ordenarla de acuerdo a un conjunto de características o atributos de ellos de tal manera de poder realizar

[70] Véase, por ejemplo, Shy (2001), especialmente el capítulo 8.

[71] Esta sección está basada en el documento del IFC (2001).

www.cepchile.cl

análisis estadístico de su riesgo. Esta forma de evaluar el riesgo es de antigua data especialmente en el crédito de consumo. Por otro lado, las centrales de información son organismos que construyen y administran un banco de información. Recurriendo a diversas fuentes forman bases de datos y sus correspondientes series históricas suficientemente grandes que permiten crear un banco de *credit scoring*.

Un modelo típico de *credit scoring* se construye a partir de una muestra importante y representativa de créditos. Esto permite construir una medida de cumplimiento de los créditos y determinar las características que mejor lo explican. El modelo resultante se puede aplicar luego para tomar decisiones. En el caso de las empresas pequeñas es conveniente, además, incorporar información sobre el dueño, puesto que en estos casos la decisión de crédito se asemeja a la de un crédito de consumo. De hecho, los estudios sugieren que el mejor predictor de la probabilidad de pago de estas empresas es la historia del crédito personal de su dueño. Así, los principales factores para medir el riesgo de crédito en una empresa pequeña típicamente son los años en el negocio, la historia crediticia del dueño y los activos financieros y deudas del dueño.

Un punto debatible es si los prestamistas deben dar información positiva, o sea informar sobre quiénes son sus buenos clientes. Darla es de beneficio de los consumidores pero perjudica los intereses comerciales de los financistas. En el sistema de información de los Estados Unidos la participación de los prestamistas es voluntaria, y el sistema es privado y competitivo.

Los detalles de la propuesta deben estudiarse con cuidado, pero proponemos revisar la legislación con el propósito de facilitar el desarrollo de centrales de información de crédito. En particular, se debería revisar la legislación en lo referente a la recolección y distribución de información detallada de crédito por parte de personas legalmente autorizadas para dicho objeto.

Cuentas financieras estandarizadas diseñadas para las pyme. Una manera adicional de mejorar la información es desarrollar cuentas financieras estandarizadas especialmente diseñadas para empresas pequeñas. Como ya se vio en el Recuadro Nº 5, en Suecia se desarrolló con gran éxito un manual estándar de contabilidad (el manual BAS) que en un breve lapso se transformó en el estándar comúnmente usado en

www.cepchile.cl

Suecia, no sólo por pequeñas y medianas empresas, sino también por grandes compañías. Las cuentas estandarizadas permitirían evaluar mejor a las pyme y hacerlas comparables y agrupables en categorías similares de riesgo y seguramente mejorarían el acceso al crédito de los buenos deudores.

La tasa máxima convencional. Como vimos, las pyme son deudores más caros por peso prestado y lo que corresponde es que paguen por ese costo más alto. Claramente, no se trata de una falla de mercado (no hay una distorsión sino un costo más alto) y un subsidio no se justifica. Sin embargo, en Chile la tasa de interés que se puede cobrar tiene un tope, la tasa máxima convencional, igual a 1,5 veces la tasa promedio del sistema financiero en cada categoría de crédito. Esta regulación tiene su origen en el intento de impedir la usura, pero su consecuencia es que margina automáticamente del mercado a las pyme cuyo costo de intermediación sea mayor, aunque existan bancos que estén interesadas en financiarlas. Este efecto se ve reforzado por la nueva ley de cobranza extrajudicial que limitó los cobros por cobranza de créditos impagos. Larraín (2000) estima que, combinando ambos efectos, se requeriría un incremento entre 1,5 y 2,0 puntos porcentuales sobre la actual tasa máxima que afecta a los tramos inferiores del crédito.

La cobranza extrajudicial tiene como propósito incrementar la recuperabilidad de los créditos y, con ello, disminuir el gasto de cartera de las instituciones financieras. Sin embargo, la nueva Ley de Cobranza establece que no se podrán cobrar por concepto de gastos de cobranza extrajudicial porcentajes mayores que los regulados. Según Larraín (2000), la consecuencia de los topes es que los honorarios de las empresas de cobranza resultan muy inferiores a los montos cargados hasta antes de la dictación de la ley. De esta forma, en el tramo de créditos de hasta UF 20, el nuevo tope llegaría a sólo 16,4% de los cobros previos; en el tramo que va entre UF 20 y UF 50, el tope llegaría al 31%; y, finalmente, en el tramo que va entre UF 50 y UF 100, el tope establecido llegaría al 53%. Larraín (2000) estima que esto hará inviables las operaciones de cobranza en los tramos bajos de la escala crediticia. Esto agudizará la selección adversa y el daño moral e incrementará el riesgo de no pago de dichos tramos y, por ende, tenderá a excluirlos del proceso crediticio del sistema financiero (es decir, los "desbancarizará").

www.cepchile.cl

Creemos que ni la tasa máxima convencional ni los topes a las cobranzas se justifican y que sería conveniente eliminarlos.

Título ejecutivo de facturas. Estimamos que es necesario estudiar la posibilidad de otorgar a las facturas la categoría de título ejecutivo. Tal posibilidad mejoraría el acceso al financiamiento porque probablemente reforzaría el desarrollo de la industria del *factoring* y, además, permitiría el uso de las facturas como garantía crediticia, lo que incrementaría la base de garantías de las pyme.

Impuestos a las utilidades retenidas y el financiamiento de las pyme. La revisión de la literatura sobre financiamiento de las pyme indicó que la selección adversa y el daño moral implican que gran parte del financiamiento de las pyme debería provenir del patrimonio personal de los socios y de las utilidades retenidas por la empresa. Como se vio, éste es un patrón que se observa no sólo en Chile sino que también en los países desarrollados. Además, los mismos problemas implican que es sano que los bancos les exijan garantías a las empresas. Por eso, las utilidades retenidas también son importantes porque permiten que la empresa tenga más garantías.

Por estas razones estimamos que sería conveniente estudiar la posibilidad de que las pyme tributen sólo por las utilidades que reparten y no por las que retienen. Estamos conscientes de que esta medida podría facilitar la evasión y elusión de impuestos, pero, por otro lado, es muy probable que disminuya el costo de financiamiento de las pyme y por ello debería considerarse seriamente.

4.3. ¿Productividad baja?

Una preocupación frecuente es que las pyme serían menos eficientes y productivas de lo que deberían y, ciertamente, menos que las empresas grandes. Esto se debería a su incapacidad de aprovechar economías de escala, a los problemas que enfrentan para acceder al crédito para invertir y a la falta de recursos para contratar capital humano calificado. De ahí que se necesitarían programas de apoyo a las pyme para que mejoren su productividad. A continuación discutimos si las pyme tienen un problema apreciable de productividad. Comenzamos revisando una serie de trabajos que han estudiado la

www.cepchile.cl

dispersión de productividad entre empresas, tanto en economías desarrolladas como en desarrollo; estos estudios encuentran sistemáticamente diferencias sustantivas de productividad entre empresas. Luego explicamos por qué no nos debería sorprender ver en todo momento pyme "ineficientes". Por último argumentamos que gran parte de las diferencias de productividad entre empresas es de la esencia del crecimiento económico, que en gran medida consiste en la experimentación y el reemplazo de empresas ineficientes por eficientes. Las políticas públicas que interfieren con este reemplazo (por ejemplo aquellas que apoyan a pyme ineficientes) retardan el crecimiento.

4.3.1. ¿Deberíamos esperar diferencias de eficiencia entre empresas?

Existe bastante evidencia de que las disparidades de eficiencia entre empresas en Chile son significativas[72]. Por ejemplo, Álvarez *et al*. (1999) encuentran que la eficiencia promedio de una planta manufacturera está entre 60 y 70% de los logros de las firmas más eficientes. Alvarez y Crespi (2002), quienes consideran una encuesta que no incluye firmas grandes, encuentran resultados similares: eficiencia promedio de 65%[73]. La gran heterogeneidad de los *niveles* de productividad también se da en las tasas de crecimiento. Con datos de la ENIA entre 1981 y 1992 Camhi *et al.* (1997, p. 201) reportan que, en promedio, el 45% de las plantas presenta cambios anuales de productividad media del trabajo de más de 20% y la dispersión de las tasas de cambio entre plantas es muy grande[74].

Sin embargo, diferencias de esta magnitud no son infrecuentes. Para formarse una idea, Caves (1992) detectan que la eficiencia industrial promedio en cuatro países desarrollados (Japón, Estados Unidos, Australia y el Reino Unido) está entre 65 y 70%[75]. Y Tybout (2000),

---

[72] En la discusión que sigue nos referimos a la eficiencia total de los factores.

[73] Alvarez y Crespi (2002) detectan que las firmas medianas son más eficientes que las pequeñas y las microempresas (84% en promedio *vs*. 67% y 62%). Sin embargo, este resultado probablemente se debe a sesgo de selección. En efecto, las empresas se encuestaron en 1998 pero fueron seleccionadas entre empresas que eran pequeñas *en 1996*. En esos dos años algunas crecieron y se transformaron en medianas, y seguramente muchas lo hicieron precisamente por ser más eficientes.

[74] Véase la Figura Nº 2 en Camhi *et al*. (1997).

[75] Véase también Bartelsman y Doms (1997).

www.cepchile.cl

quien reseña la evidencia para países en desarrollo, indica que, sorprendentemente, las diferencias de productividad entre empresas al interior de países en desarrollo no son muy distintas de las que se observan en países desarrollados.

Hecho 46. *Es normal que existan diferencias apreciables de eficiencia entre empresas. Las diferencias que se observan en Chile son similares a las internacionales.*

4.3.2. ¿Por qué son más ineficientes las pyme?

Es conveniente partir por lo que *no es* evidencia de que las pyme sean más ineficientes. Es frecuente que se compare la productividad media de la mano de obra entre empresas grandes y chicas, por ejemplo, aproximándola por las ventas por trabajador. No es muy sorprendente que las empresas más pequeñas aparezcan vendiendo menos por trabajador empleado. Esto no sólo porque las medidas de ventas no se corrigen por la evasión (las empresas pequeñas evaden más) sino, fundamentalmente, porque las pyme se desarrollan en aquellos sectores en los que el tamaño de planta eficiente no es muy grande y el capital por trabajador es menor[76]. Sin embargo, hay otros motivos que explican por qué es razonable esperar mucha heterogeneidad entre las pyme y que su productividad sea a veces menor que la de empresas de mayor tamaño.

Para comenzar, recordemos que los hechos 8 y 11 indican que las empresas no entran grandes, sino que expanden su tamaño de planta una vez que han aprendido el negocio y esperan ser viables. Esto implica que las empresas más pequeñas y jóvenes deberían mostrar productividad menor que las más grandes. De hecho, hay evidencia de que en Chile las plantas que entran tienen productividades menores que las de plantas de más edad. Camhi *et al.* (1997, p. 210) reportan que en el sector manufacturero la productividad media del trabajo en plantas con al menos seis años de vida es 21% mayor que en las plantas con sólo un año de vida.

Estas diferencias de productividad se agudizan porque las empresas pequeñas y medianas fracasan y salen más (hechos 9 y 12). De

[76] Es abundante la evidencia de que el capital por trabajador aumenta con la escala mínima eficiente. Véase, por ejemplo, Caves y Pugel (1980).

www.cepchile.cl

hecho, Camhi *et al.* (1997, p. 214) reportan que en Chile las plantas manufactureras que han salido de la industria tenían una productividad 35% menor que la de plantas que siguen operando. Es interesante notar, además, que la salida suele no ser instantánea. Las empresas que salen comienzan por perder parte de su negocio, caen las ventas, reducen su inversión y, en definitiva, se achican antes de abandonar la industria. De hecho, Liu (1993) encuentra que en Chile la productividad de las empresas que salen comienza a decaer varios años antes[77]. En definitiva, entre las pyme se observan muchas empresas que están saliendo porque su productividad es baja.

Existe, además, otra razón de por qué la productividad de las empresas que recién entran es menor que la de las empresas en régimen. Como ya se vio, Audretsch (1995a, cap. 6) encuentra que las empresas que recién entran sobreviven en parte porque pagan a sus factores menos que las empresas establecidas. Quien emprende una aventura empresarial está dispuesto a sacrificar parte de su retribución presente por lograr una mayor compensación futura si el proyecto tiene éxito. Lo mismo puede ocurrir con otros factores productivos, por ejemplo con los trabajadores o los dueños de activos físicos o financieros, que ven su baja retribución actual como una inversión necesaria para alcanzar retornos mejores en el tiempo. Sin embargo, esto es sólo temporal. Recordemos que el hecho 9 indica que las firmas que sobreviven crecen más rápido. Por eso, a medida que pasa el tiempo, o bien la empresa logra alcanzar niveles de productividad adecuados para sobrevivir y crecer hasta su tamaño de planta eficiente o bien desaparece. De hecho, Camhi *et al.* (1997, p. 210) reportan que en el sector manufacturero chileno la productividad de las empresas que logran sobrevivir hasta el segundo año crece en promedio 4,5 puntos porcentuales más que la productividad promedio de las plantas maduras (seis años o más), y en las plantas que sobreviven dos o tres años la productividad crece 3,8 puntos porcentuales más que la de aquellas que llevan cuatro o cinco años (Camhi *et al*. [1997, pp. 210 y 211]). Como lo indican estos autores, estas diferencias son muy grandes, en vista de que la tasa de crecimiento anual promedio de la productividad en manufactura durante el período que consideran fue 2,1%. Evidencia similar

[77] A diferencia de Camhi *et al*. (1997), Liu (1993) mide la productividad total de los factores.

www.cepchile.cl

encontró Liu (1993), en un estudio que cubre un período más corto e incluye una gran recesión (1979-1986). La productividad media es mayor en aquellas plantas que sobreviven y entran que en las que salen. Y, consistente con el resto de la evidencia, la productividad de las plantas que entran y sobreviven crece más rápido que la de plantas establecidas.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la menor productividad de las pyme en gran medida es consecuencia de la dinámica habitual de las industrias.

Hecho 47. *Si se las compara con empresas grandes, en la categoría pyme estarán sobrerrepresentadas las empresas nuevas, las que fracasan y las que exhiben tasas de crecimiento de la productividad alta pero niveles de productividad más bajos porque se están acercando a la norma eficiente. Por eso, es razonable esperar que en cada momento la productividad observada de las pyme sea más baja*.

www.cepchile.cl

4.3.3. Las diferencias de productividad son parte importante del crecimiento económico

Una lectura posible de la evidencia citada es que se debería intervenir con políticas de "apoyo" para estimular la eficiencia de las pyme relativamente más ineficientes y, eventualmente, disminuir su tasa de fracaso. Al menos son dos las razones de peso que sugieren que esta lectura de la evidencia es equivocada.

La primera razón es simplemente práctica: los programas de apoyo enfrentan exactamente el mismo problema de selección que los intermediarios financieros: distinguir a las buenas empresas de las que no lo son. Hemos explicado latamente durante este trabajo que es normal que existan empresas no viables porque esto forma parte de la dinámica de las industrias. Lo que le conviene al país es apoyar a las "buenas" pyme, que son las menos y difíciles de identificar. Sin embargo, casi por definición, los programas de apoyo masivo a las pyme, ya sea para reprogramarles deudas que las mantengan funcionando, o para estimularlas a ser más eficientes, terminarán financiando en gran medida empresas que no son viables en el largo plazo. Más aún, las instituciones públicas enfrentan limitaciones fundamentales para dar los incentivos adecuados para que el proceso de selección sea eficiente.

Para que los incentivos sean "adecuados" la selección debe hacerla quien al mismo tiempo se beneficie directamente con los excedentes creados y asuma el costo de equivocarse. Pero la naturaleza de las instituciones públicas no permite (porque sería inconveniente) que la remuneración del que toma las decisiones de prestar y fomentar dependa de los excedentes creados ni tampoco que asuma las pérdidas de financiar proyectos y empresas equivocadas —el costo de los errores lo asume el tesoro público—. Por lo tanto, su tasa de fracasos tenderá a ser considerablemente más alta que la de intermediarios privados.

Pero la razón más importante y de fondo es que las políticas de estímulo masivo son dañinas para el crecimiento de la productividad, el empleo, los salarios y el desarrollo económico porque retardan, *pero no evitan*, la salida de las empresas poco productivas. En efecto, la evidencia indica que una parte muy importante de las mejoras de la productividad, independientemente de si se trata de una economía desarrollada o no, proviene de la experimentación con nuevas ideas, muchas de las cuales resultan ser malas. En la práctica, esta experimentación implica invertir en activos cuyo valor de reventa es muy bajo si el proyecto fracasa. Por eso, una parte muy importante de las mejoras de la productividad proviene de reasignaciones de recursos —capital físico y humano y trabajadores— motivadas por la apertura y cierre de empresas. Como lo destacan Caballero y Hammour (2001), la reasignación de recursos desde empresas menos eficientes a las más eficientes es parte fundamental del crecimiento de la productividad agregada de la economía[78]. La reasignación aumenta la productividad porque las empresas que entran y sobreviven son más productivas que las que salen.

Los estudios muestran que inicialmente la productividad de los que entran es sólo un poco mayor que la de los que salen. Pero esto esconde que la mayoría de los que entran fracasan a poco andar precisamente por no ser suficientemente eficientes (véase por ejemplo Roberts y Tiebout [1997] y Camhi *et al.* [1997]). Con el tiempo, las plantas y empresas que sobreviven tienden a ser significativamente más eficientes que las que salen y esto arrastra el crecimiento de la productividad. Por ejemplo, Foster *et al.* (2000) encuentran que en los Estados Unidos la reasignación de factores fue responsable del 52% del

[78] Caballero y Hammour (2001) también destacan el hecho bien documentado de que gran parte de las reasignaciones son dentro del mismo sector: empresas que producen *X* reemplazan a otras empresas que producen *X*.

www.cepchile.cl

crecimiento de la productividad manufacturera entre 1977 y 1987; de ese crecimiento por reasignación, la mitad ocurrió por entrada y salida de plantas. Para Chile, Liu (1993, p. 235) reporta que entre 1982 y 1986 una fracción significativa de los aumentos de productividad en la manufactura ocurrió por el reemplazo de plantas ineficientes por otras más eficientes. Similarmente, Aw *et al*. (2001) reportan que en Taiwán la salida de plantas y su reemplazo por otras más eficientes es una fuente muy importante del crecimiento de la productividad; en algunas industrias y períodos es responsable de la mitad del crecimiento.

En definitiva, los programas de apoyo masivo a las pyme disminuyen el crecimiento de la productividad porque retardan la salida de empresas poco productivas que no fueron capaces de competir con otras empresas que hacen lo mismo pero más eficientemente. Más aún, al usar fondos que podrían haberse asignado a las empresas más productivas y competir favorecidas por subsidios, probablemente retardan el crecimiento de las empresas de mayor potencial. Por eso es hasta cierto punto paradójico que se justifiquen estos programas por la supuesta importancia de la pyme como fuente de empleo. Como es sabido, la única manera de aumentar sostenidamente los salarios reales es mediante mejoras de la productividad. Las políticas de apoyo generalizado a pyme tendrán precisamente el efecto contrario[79].

En este sentido, es interesante examinar algunas de las políticas propuestas por el Estatuto para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa. El Estatuto propone, entre otras cosas, que el Estado garantice deudas de empresas pequeñas para créditos de corto, mediano y largo plazo que les permitan iniciar nuevos negocios, financiar inversiones o su capital de trabajo; para exportadores que desarrollen proyectos que impliquen transferencia o aplicación de innovaciones tecnológicas; para pequeños negocios que experimentaron pérdidas por desastres naturales; para desarrollar la acción crediticia de entidades financieras no bancarias que participen en el otorgamiento de créditos de corto, mediano y largo plazo; y para desarrollar un sistema de fondos y programas especiales para promover la innovación y el desarrollo productivo. En ninguno de estos casos se considera que el problema central es seleccionar a las, comparativamente pocas, pyme que lo harán bien y evitar que los recursos lleguen al resto. Estas políticas,

[79] Véase Hopenhayn y Rogerson (1993) para un análisis formal que demuestra esta conclusión.

www.cepchile.cl

por lo tanto, retardarán el crecimiento de la productividad agregada de la economía y estimularán la creación de empleos inestables. Y, por lo mismo, harán que en el largo plazo los salarios reales crezcan más lento.

4.4. ¿Se gestionan mal las pyme?

La sección anterior mostró que es normal observar diferencias de productividad apreciables entre las empresas de un mismo país, pero ¿qué explica las diferencias de productividad promedio tan grandes entre las pyme chilenas y las de países desarrollados? Una de las ideas generalizadas es que la fragilidad de las pyme en Chile y su supuesto escaso potencial de desarrollo radica en que se gestionan mal. Dos razones pueden estar detrás de este problema. Por un lado, una falta generalizada de capacidad de gestión que afecta de manera particular a las pyme. Por el otro, que la capacidad de gestión disponible, que podría ser más valiosa en las pyme, es utilizada por otras empresas; o sea, sería ineficiente esta asignación cuando está orientada, por ejemplo, a empresas más grandes. Sin embargo, a continuación veremos que ninguna de las dos hipótesis es plausible.

www.cepchile.cl

4.4.1. El determinante de la capacidad de gestión: la disponibilidad de capital humano

Cualquier análisis de la gestión de las pyme debe partir reconociendo el siguiente hecho:

Hecho 48. *El determinante fundamental de la peor gestión de las empresas en Chile en general y de las pyme en particular es la escasez relativa de capital humano.*

Por ejemplo, Bravo y Contreras (2001, pp. 69 a 72) concluyen que las competencias básicas de la población adulta chilena son muy limitadas e inferiores a las de países de mayor nivel de desarrollo. El problema es que no resulta fácil revertir esta condición en el corto plazo. Tal como ocurre en cualquier país, la capacidad de gestión existente está determinada por la educación formal, entrenamiento y

experiencia acumulada, por lo que es el resultado de un proceso de inversión en capital humano que se acumula en el tiempo y que no es fácil incrementar en el corto plazo.

Dada esta escasez relativa, la capacidad de gestión se concentra en mayor medida en empresas de mayor tamaño. Por ejemplo, Álvarez *et al.* (1999) encuentran que el número de técnicos y profesionales universitarios crece con el tamaño de la empresa, como también el nivel de calificación de los empresarios. Entre los microempresarios sólo el 28,3% tiene educación universitaria completa, proporción que aumenta a 33,5% en el caso de las empresas pequeñas y llega a 46,4% en las empresas medianas. ¿Se justifica la intervención del Estado?

Para comenzar, no es muy sorprendente que la capacidad de gestión se concentre en empresas más grandes. Al margen de que la causalidad puede ser inversa (la empresa gestionada por alguien más preparado tiene más posibilidades de sobrevivir y crecer), el costo de la gestión suele ser fijo y afecta proporcionalmente más a los costos unitarios de producción de las pyme que a los de las empresas más grandes. Por eso es relativamente más conveniente para las empresas grandes contratar un gerente de mayor calificación, porque en esas empresas la escala de operación justifica separar la gestión del negocio de la administrativa. Sin embargo, podríamos pensar que una mejora en la gestión puede generar una expansión del negocio, es decir que contratar una mayor capacidad de gestión sea un proyecto rentable para las pyme. No obstante, las características de muchas pyme implica que esto no es necesariamente así.

www.cepchile.cl

4.4.2. Gestión administrativa y gestión del negocio

Recordemos que las pyme están en sectores en los cuales los tamaños eficientes de operación no son muy grandes y, en muchos casos, en los que existe la posibilidad de desarrollar negocios de nicho. La característica fundamental de la gestión en estos casos es el *conocimiento del negocio*, e implica que el empresario debe conocer y entender perfectamente los aspectos productivos de la empresa, ser capaz de diseñar sus productos para satisfacer las necesidades de sus clientes, buscar la manera de introducir mejoras en los productos y en los procesos o evaluar la calidad de las materias primas que utiliza. Así, los

aspectos técnicos de la gestión del negocio son especialmente importantes en el caso de las pyme y gestionar bien va mucho más allá de ser eficiente en los aspectos administrativos, organizacionales y contables de la empresa. Es por eso que una de las bases del éxito de las empresas pequeñas suele ser el capital humano que forma parte de la persona del empresario. Una muestra de ello es que muchas pyme fracasan cuando el empresario fundador muere o se aleja del negocio.

De esta forma (y como se puede comprobar simplemente conversando con un número suficientemente grande de empresarios pequeños), la escasez de capacidad de gestión entre las pyme se explica en parte porque el empresario no puede dedicar mucho de su tiempo a las labores administrativas, ya que su conocimiento y experiencia es insustituible en la operación de la empresa. A esto se suma que su escala de producción no justifica económicamente contratar un gerente. Pero aun si pudiera pagar un gerente, eso puede no ser suficiente para mejorar la gestión. Lo que eventualmente podría comprar un empresario pequeño en el mercado es capacidad de gestión administrativa, es decir aquella capacidad de gestión de carácter general que permite mejorar los procesos administrativos, organizacionales y contables de la empresa. Pero es mucho más difícil contratar capacidad de gestión *del negocio*, porque es un conocimiento de carácter mucho más específico a la empresa y se adquiere fundamentalmente por medio de la experiencia.

Hecho 49. *Cuando se habla de gestión de la pyme es necesario distinguir entre la gestión administrativa y la del negocio. La escala de producción de la mayoría de las pyme no justifica contratar a un gerente que se especialice en la gestión administrativa.*

4.4.3. Capacidad de gestión y la dinámica industrial

Una razón adicional por la que no debería sorprendernos que la capacidad de gestión sea menor en las pyme son las regularidades observadas, que sugieren que esto es propio de la dinámica de las industrias. Como vimos, las empresas que recién ingresan al mercado suelen entrar pequeñas y entre ellas existe mucho aprendizaje todo el tiempo. Por lo general, el que está aprendiendo comete errores, es menos productivo y gestiona "mal". Además, en una primera etapa la

www.cepchile.cl

gestión no es prioritaria. Es mucho más importante invertir el tiempo en conseguir clientes, asegurarse los proveedores y optimizar los aspectos técnicos de la producción.

Asimismo, parte del aprendizaje consiste en averiguar si el empresario sabe gestionar lo suficientemente bien como para competir. Los que tienen esta habilidad crecen y se desarrollan, los que no la tienen lo averiguan tardíamente en el proceso y salen del mercado. Por lo tanto, entre las pyme tenemos una mayor proporción de empresas con malos gestores que no sobrevivirán en las industrias, mientras que entre las empresas de mayor tamaño observamos una mayor proporción de empresas que crecieron precisamente por tener buenos gestores. Un ejemplo que ilustra es el de Cecinas Swan en Chile. Hacia fines de los ochenta Swan abrió una planta de cecinas en Chile, comenzando con una escala de producción pequeña con el objeto de aprender del mercado nacional. Su incursión no fue exitosa. La administración local no gozaba de la flexibilidad necesaria para reaccionar a los cambios que se producían en el mercado local, a diferencia de sus competidores que eran empresas locales de carácter familiar. Esto llevó a Swan a tomar la decisión de cerrar su planta y comercializar su marca a través de otro productor local que no tenía los problemas de gestión que le hicieron fracasar en el mercado local[80].

¿Cómo desarrollar capacidad de gestión en las pyme? El capital humano y la capacidad de gestión se acumulan y por eso cabe preguntarse qué hacer para acelerarla. Para una pyme es difícil contratar capacidad de gestión específica a la empresa y la escala pequeña impone restricciones. Por eso tal vez lo más apropiado es desarrollar capacidad de gestión al interior de la empresa capacitando al empresario. La ventaja es que precisamente el empresario conoce su negocio y está en condiciones de darse cuenta dónde están las oportunidades de mejorar procesos y procedimientos, innovar en su tecnología o disminuir costos. Sin embargo, esta opción puede presentar dos inconvenientes: el empresario puede no querer capacitarse; o bien, el empresario puede no saber quién puede aportarle algo que le sirva.

La condición necesaria para la capacitación destinada a mejorar la gestión de la empresa es que el capacitador entienda los problemas

[80] El caso de Cecinas Swan es citado por Camhi *et al*. (1997, p. 207).

www.cepchile.cl

de la empresa en concreto, es decir, que conozca los aspectos clave del negocio. Pero el empresario podría rehusar capacitarse si ello implica compartir conocimiento específico de su negocio, ya que ello podría significar una mayor competencia futura o perder su ventaja competitiva. Recordemos que, aunque pequeñas, muchas pyme explotan nichos, por lo que el conocimiento específico es valioso y fuente de rentas. Es la razón de que usualmente los empresarios pyme estén dispuestos a compartir su conocimiento del negocio con familiares directos (v.g. los hijos) pero no con terceros.

Aun cuando el empresario quiera capacitarse, es difícil seleccionar al consultor apropiado. El empresario sabe que le conviene mejorar su capacidad de gestión, pero no es claro que sea capaz de identificar qué tipo de consejo de gestión le puede ser útil, ni cuál consultor sería el indicado para ofrecerle esta capacitación. Tal como en el mercado financiero, en el de las consultorías hay selección adversa y daño moral —existen buenos consultores, capaces de agregar valor al negocio, y malos consultores, que difícilmente harán aportes relevantes—. El problema se resuelve haciendo coincidir los intereses del consultor con los de la empresa. Pero para que esto ocurra el beneficio del consultor debería atarse a los excedentes que crea su consultoría. Sin embargo, en la mayoría de los casos el consultor cobra por el servicio prestado, independientemente de los resultados.

Hecho 50. *En el mercado de la consultoría existe selección adversa y daño moral. En ocasiones, seguramente estos problemas son suficientemente severos como para que el mercado apenas funcione, si acaso existe.*

Estas razones dan cuenta de la evidencia casual de que las pyme mejor gestionadas son aquellas que se relacionan establemente con empresas de mayor tamaño. El desempeño de estas pyme no le es indiferente a la empresa más grande con la que se relacionan, puesto que cuando la pyme se gestiona mejor también gana la que contrata sus servicios. En ese caso existen incentivos claros para promover mejoras en la gestión. Por otra parte, los esfuerzos para mejorar la gestión en esta situación están claramente focalizados, ya que por lo general la empresa que compra servicios a una pyme conoce en detalle el negocio de su proveedor y sabe lo que ésta requiere. Por otra parte, el empresa-

www.cepchile.cl

rio pyme no corre mucho riesgo de compartir información con su cliente, ya que hay una relación complementaria de largo plazo entre ambos.

Por la misma razón, las asociaciones gremiales pueden jugar un papel importante seleccionando consultores idóneos para desarrollar la capacitación en un sector determinado y servir de instrumento para que las empresas puedan compartir el costo que implican las asesorías en gestión. A las asociaciones gremiales les va bien cuando prestan un servicio valioso para sus asociados, por eso tienen incentivos para invertir seleccionando consultores y programas de capacitación que sean valiosos para sus miembros.

Lo anterior tiene claras implicancias para el diseño de programas públicos que pretendan mejorar la gestión de las pyme. Los programas de capacitación general en que los ingresos del capacitador están en función del número de cursos que vende tenderán a no ser muy útiles, y sobrevivirán sólo si existen subsidios que los financien. Es muy posible que muchas de las asesorías que se prestan en la actualidad no se contratarían sin un subsidio, no porque haya restricciones para financiarlas sino porque carecen de valor para las empresas.

www.cepchile.cl

Hecho 51. *Un defecto del diseño de muchos programas de fomento de la capacitación es que remuneran a los consultores por curso dictado o asesoría prestada, no por los excedentes que éstos generen.*

Perspectivas futuras de la gestión de las pyme. En conclusión, el problema fundamental en la gestión de las pyme no tiene que ver con una falla de mercado, sino con la escasez relativa de la capacidad de gestión que la hace relativamente cara. Es absurdo pretender en Chile estándares de gestión similares a los de países desarrollados, porque en esos países el capital humano es mucho más abundante. En otras palabras, si fuéramos capaces de gestionar como en los países desarrollados, ¡ya seríamos desarrollados! Sin embargo, uno debería esperar que en el futuro la gestión de las pyme mejore significativamente por el simple hecho de que la escolaridad y educación irán aumentando en el tiempo. La educación formal general incrementa la capacidad de entender problemas, de seguir adecuadamente instrucciones y ser metódico en el trabajo, habilidades que permitirán tener mejores gestores. Sin embargo, este proceso de acumulación requiere tiempo y, casi por definición, es gradual.

Hecho 52. *Casi por definición, el mejoramiento general de la capacidad de gestión no puede ser sino gradual.*

Incrementar la capacidad de gestión en el corto plazo requeriría aumentar el acervo de capital humano discretamente. La única manera de hacerlo es por medio de una política de inmigración que atraiga personas calificadas a nuestro país sin discriminación de origen. Esta política puede ser deseable por muchas otras razones, pero lo es particularmente como medio barato de mejorar significativamente la calidad de la gestión en las pyme. Es sabido que en muchos países y a lo largo del tiempo, en general, los inmigrantes suelen tener un claro sesgo emprendedor. Esto, unido a un cierto nivel de calificación, generaría una base de pequeños empresarios con capacidad de gestión superior al promedio. Si se implementara una política como ésta, se debería esperar que se produzca una readecuación entre las pyme de los distintos sectores. Si los nuevos empresarios resultaran más eficientes que los establecidos, sería factible esperar la eventual salida de algunas empresas que hoy están operando. Sin embargo, este proceso de reemplazo de empresas menos eficientes por otras más eficientes resulta en ganancias netas para el país.

www.cepchile.cl

5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PYME: FOMENTO NO FINANCIERO Y REGULACIÓN

Son dos los aspectos de la política pública que afectan más directamente a las pyme: los programas de fomento y la regulación. En la sección 3.2 ya se abordó el tema de los programas de fomento financieros y en esta sección nos centramos en los programas de fomento no financieros y las regulaciones que afectan de manera preferente a las pyme.

5.1. Programas de fomento no financieros

Las pyme han sido tradicionalmente beneficiarias de programas de fomento que, se argumenta, son necesarios para mitigar fallas de mercado, externalidades o disminuir costos de transacción. En esta sección examinamos los programas de fomento expresamente destinados a las pyme que pretenden corregir estos problemas: los Proyectos de Fomento (Profo), cuyo objetivo es fomentar la asociatividad de las

pyme; el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), cuyo propósito es facilitar el desarrollo de relaciones de largo plazo entre pyme y empresas grandes, y el Fondo de Asistencia Técnica (FAT), cuyo propósito es mejorar la capacidad empresarial de las pyme (el Recuadro Nº 11 describe estos programas)[81]. El Cuadro Nº 18 muestra que en 1999 estos programas beneficiaron a 10.967 empresas a las que se entregaron 24 millones de dólares[82].

Tanto los Profos como los PDP fomentan la asociatividad. Se basan en la premisa de que existe algún costo fijo que se justifica si se juntan (o *asocian*) varias empresas, pero no si cada una lo asume por separado; pero algún costo de transacción impide que las empresas se pongan de acuerdo. El FAT, por contraste, es un programa que busca enseñarles a las pyme a gestionar mejor. En los tres casos la motivación del programa no parece tener mucho que ver con externalidades sino con costos de transacción y mera transferencia de conocimiento. Por lo tanto, se trata de proyectos cuyos beneficios son principalmente privados, no externos. Esto tiene una implicancia muy importante, a saber: que en su mayoría se trata de proyectos que deberían hacerse sólo si el valor creado para la empresa beneficiada es mayor que el costo del proyecto.

El problema del diseño. Los programas de fomento deberían diseñarse a partir del hecho de que sólo un porcentaje pequeño de las pyme es económicamente viable. Por lo tanto, un programa de fomento será exitoso sólo si su diseño resuelve el problema de la selección que hemos visto repetidamente en este trabajo. En efecto, muchas pyme fracasarán por falta de un buen proyecto empresarial, porque no sobrevivirán a la competencia, o bien morirán por la falta de capacidad empresarial de sus gestores. En estos casos, su fracaso nada tiene que ver con que los costos de asociarse sean altos, o que la empresa no pueda apropiarse de la totalidad de los beneficios que generan sus

[81] La Corfo ejecuta una serie de programas de fomento adicionales destinados a corregir fallas de mercado (v.g. los Fontec, fomento de exportaciones, etc.) pero que no están destinados para pyme. Siendo así, quedan fuera del ámbito de este trabajo.

[82] En estricto rigor se trata de 14.871 empresas-programas, ya que la contabilización de las empresas participantes que realiza Corfo es a nivel de cada programa. Así, existen empresas que participan en más de un programa y se cuentan más de una vez. Nótese que, a diferencia de los programas de financiamiento, en este caso los recursos no se devuelven, por lo que los US$ 24 millones son transferencias netas.

www.cepchile.cl

RECUADRO Nº 11: PROGRAMAS DE FOMENTO PARA LAS PYME

La Corfo desarrolla distintos programas de fomento que pretenden estimular la asociatividad entre las pyme, desarrollar su gestión empresarial y fortalecer sus relaciones con las grandes empresas.

Los Profo. Este programa pretende mejorar la competitividad de las pyme cofinanciando la asociación entre distintas empresas pequeñas y medianas. Las empresas desarrollan un proyecto compartido que les permita resolver problemas de gestión y comercialización, que por su naturaleza o magnitud se pueden abordar de mejor forma de manera conjunta. El desarrollo de un Profo contempla una primera etapa de preparación. En ella se diagnostica el potencial de al menos cinco empresas para desarrollar un proyecto que les permita solucionar problemas comunes. La segunda etapa consiste en desarrollar el proyecto con el fin de incorporar a la operación de las empresas las mejoras de gestión, de los procesos productivos o de la comercialización. La Corfo financia hasta un 80% del costo de la primera etapa. Durante la segunda etapa, Corfo cofinancia el 70% del costo del proyecto durante el primer año y va disminuyendo su participación anual en 10% cada año siguiente hasta el cuarto año.

Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP). Este programa financia acciones sistemáticas desarrolladas por empresas grandes destinadas a fortalecer su relación con pyme proveedoras de insumos o servicios. Las empresas grandes pueden optar a este programa si quieren capacitar a sus proveedores, apoyar su certificación o mejorar sus técnicas de producción. Al igual que en el caso de los Profo, existe una etapa de diagnóstico en que Corfo financia hasta un 60% del costo total, y una etapa de ejecución en que el financiamiento público es de 60% el primer año y de 50% los próximos tres años. Tanto la empresa grande como la pyme participan en el financiamiento, aunque esta última en menor medida.

Fondo de Asistencia Técnica (FAT). El FAT es un programa para mejorar la capacidad empresarial de las pyme. El programa financia consultorías especializadas en técnicas de gestión, operación o introducción de nuevas tecnologías en los procesos, con el objeto de mejorar la competitividad de la pyme. Estas consultorías pueden realizarse a una empresa individual o bien a un conjunto de al menos tres empresas que sean sectorial o técnicamente afines. Al igual que en los demás programas, existe una etapa de diagnóstico, en la que Corfo financia UF 17 (o UF 5 por empresa si se trata de una asesoría colectiva), y una etapa de ejecución de la asesoría en la que Corfo financia hasta el 50% del costo.

www.cepchile.cl

CUADRO Nº 18: PROGRAMAS E INSTRUMENTOS CORFO PARA PYME

Instrumentos	1998		1999	
	Número de empresas	Aporte Corfo (miles de US$ de 1999)	Número de empresas	Aporte Corfo (miles de US$ de 1999)
Proyectos de Fomento (Profo)	2.912	8.866 (39,4%)	3.628	10.746 (44,7%)
Fondo de Asistencia Técnica (FAT)	4.450	13.402 (59,5%)	5.274	12.127 (50,5%)
Programa Desarrollo de Proveedores (PDP)	1.296	243 (1,1%)	2.065	1.165 (4,8%)
Total	8.658	22.511 (100%)	10.967	24.038 (100%)

Fuente: Corfo.

www.cepchile.cl

programas de capacitación o sus mejoras en los procesos productivos y comerciales. Por ello, los programas de fomento deben diseñarse para mitigar la selección adversa, atraer a las empresas que tienen buenos proyectos y descartar al resto. Ciertamente, el número de subsidios entregados no puede ser la medida del éxito relativo del programa.

El segundo aspecto esencial es que se cuente con mecanismos que aseguren que la inversión de fondos públicos sea socialmente rentable. Esto implica que, además de financiar pyme viables, los beneficios del proyecto financiado deben superar el costo alternativo de los recursos utilizados. Por eso es indispensable que la rentabilidad social de cada programa se evalúe periódica e independientemente.

Hecho 53. *Un desafío primario para los programas de fomento es seleccionar adecuadamente a las pyme que son económicamente viables. Una vez seleccionadas, se deben financiar sólo aquellos proyectos que, siendo socialmente rentables, no se harían sin el subsidio.*

La regla de oro para garantizar que los proyectos seleccionados sean rentables en promedio es que la remuneración del que los financie o promueva dependa fundamentalmente del valor creado por el proyecto. Desafortunadamente, la naturaleza de las instituciones públicas no

permite que la remuneración del que toma las decisiones de prestar y fomentar dependa de los excedentes creados ni tampoco que asuma las pérdidas de financiar proyectos y empresas equivocadas —el costo de los errores lo asume el tesoro público—. A este problema en alguna medida estructural se le suma que los mecanismos de selección contemplados en los programas analizados son débiles.

Para comenzar, los proyectos que se financian son promovidos por consultores independientes (también conocidos como agentes), que sirven de intermediarios entre la Corfo y las empresas beneficiarias. Estos consultores no son remunerados en función del éxito del proyecto, sino que reciben un pago por identificar una demanda por fomento, realizar el contacto con Corfo y elaborar un diagnóstico. Vale decir, sus ingresos y utilidades dependen del número de proyectos iniciados, no de la rentabilidad que alcance finalmente el proyecto.

Por ejemplo, en el caso de los Profo, la Corfo le paga al consultor UF 80 por empresa para realizar un diagnóstico sobre la viabilidad y la pertinencia de un proyecto asociativo. Si el proyecto es financiado, el agente recibe un pago adicional para cubrir los costos que implican supervisar y controlar el proyecto; el esquema es muy similar para los PDP. En el caso de los FAT, los agentes reciben un pago de suma alzada por presentar un acuerdo con un empresario para realizar un diagnóstico que permita determinar las necesidades de asesorías. El estímulo, entonces, es maximizar el número de proyectos aprobados, sin preocuparse mucho del valor que éstos generen. De hecho, una evaluación de los Profo agrícolas detectó como problema que a los proyectos financiados les faltaba claridad en cuanto a sus objetivos, lo que refleja en parte el problema de calidad de los mismos (Agraria, 1999, p. 19). En el mismo sentido, Álvarez *et al.* (1999, p. 23) encuentran que las empresas que participan en estos programas tienen una baja valoración por la asociatividad como un instrumento de crecimiento y mejoramiento de la competitividad.

Hecho 54. *Los consultores que intermedian los proyectos de fomento Corfo ganan por el número de proyectos iniciados, no por el valor que éstos generen.*

Se podría argumentar que la participación de empresas alinea los incentivos de los consultores, porque éstas no deberían estar interesadas en perder el tiempo y además se les exige cofinanciamiento. En

www.cepchile.cl

principio, ninguna empresa estaría dispuesta a invertir sus recursos en un programa de fomento si sabe que con alta probabilidad se verá forzada a dejar la industria, o si el proyecto en cuestión no le genera un beneficio mayor que el valor de su aporte. Sin embargo, la Corfo financia gran parte de los costos del proyecto y en cualquier caso es muy difícil asegurarse que el cofinanciamiento efectivamente ocurra, porque el consultor y las empresas pueden coludirse para repartirse el subsidio e inflar el costo total del proyecto. De hecho, Held (2000) indica que el Subsidio de Asistencia Financiera se discontinuó precisamente por este problema.

La dificultad para seleccionar buenos proyectos se exacerba porque la aprobación final del proyecto depende de los directores regionales y de los miembros de los comités de asignación zonales. Éstos conocen de manera mucho más imprecisa la viabilidad económica de una empresa que sus gestores. Así, la aprobación de financiamiento descansa mayoritariamente en la evaluación del consultor, que cobra solamente si el proyecto se aprueba, y del empresario beneficiado por el proyecto. Por otra parte, las presiones políticas desde los gobiernos regionales, parlamentarios y otras autoridades para que se aprueben iniciativas que no tienen los atributos requeridos para ser exitosos, y el que los directores regionales perciban que la evaluación de su desempeño está ligada al número de proyectos de fomento desarrollados, también son causas de que el proceso de selección sea aun menos selectivo (Agraria, 1999, p. 41).

Asegurar que los programas de fomento financien proyectos rentables de pyme económicamente viables exige respetar una regla de oro: a los consultores se les debe remunerar por medio de la participación de los excedentes que crean con el proyecto que promueven y desarrollan, y no directamente por el servicio que prestan. Si así fuera, los consultores tratarían de seleccionar pyme viables y proyectos que generen valor[83].

Hechos 55. *Para mejorar la selección de proyectos rentables entre pyme económicamente viables los intermediarios de los progra-*

[83] Se podría argumentar que esto no es posible si gran parte de los beneficios del proyecto consiste en externalidades. Sin embargo, como veremos más abajo, los Profo y los PDP son programas para disminuir costos de transacción, en tanto que los FAT benefician fundamentalmente a las empresas beneficiarias de la consultoría de gestión.

www.cepchile.cl

mas de fomento deben remunerarse en función del excedente que crean entre los beneficiarios.

El segundo defecto del diseño de los programas de fomento es que los criterios de selección son muy generales. Por el contrario, lo adecuado es que se apunte a focalizar los subsidios en grupos con mayor probabilidad de éxito. Por ejemplo, la evaluación de los Profo debería considerar que los programas asociativos con mayor posibilidad de éxito son aquellos en que los empresarios desarrollan actividades complementarias, o bien que comparten un mercado común pero que está creciendo, ya que en estos casos existen objetivos comunes y no compiten intensamente entre ellos. Por el contrario, un Profo entre empresas que compiten en un mercado de bajo crecimiento es receta segura de fracaso. De hecho, la falta de objetivos comunes y los problemas para mantener cohesionados a los grupos que desarrollan Profo identificados en el sector agrícola por Agraria (1999, pp. 10 y 30) muestran la importancia de mejorar los criterios de selección. Lo mismo ocurre cuando el objetivo es financiar un proyecto que pretenda apoyar la exportación. Por ejemplo, no tiene sentido financiar el esfuerzo de una empresa pequeña en un mercado de *commodities*, en el que la escala es la gran ventaja competitiva, pero probablemente sí el de una empresa que produce para un mercado externo de nicho. Desarrollar criterios de selección simples pero basados en los principios económicos identificados en la sección 2 y en la subsección 3.1 disminuiría el costo del fomento, mejoraría su eficacia y aumentaría su eficiencia.

Hecho 56. *Criterios de selección basados en los principios económicos que determinan el beneficio de una asociación mejorarían la efectividad y la eficiencia de los programas de fomento.*

¿Se justifica cofinanciar? La importancia de evaluar. Además de los problemas de diseño, existe otro más fundamental: nada nos asegura que los programas de fomento que estamos analizando subsidien principalmente aquellas actividades que podrían necesitarlo. La raíz del problema es que en los tres casos se subsidian proyectos cuyos beneficios, si existen, son fundamentalmente privados. Para entender el punto, consideremos el programa Profo. Como se dijo, su justificación es que hay algún costo fijo en el que es rentable incurrir si se asocian

www.cepchile.cl

varias empresas, pero no si cada una incurre en él por separado; pero algún costo de transacción impide que las empresas se pongan de acuerdo. Sin embargo, si el problema es el costo de transacción, lo que corresponde es a lo más subsidiar los gastos para mitigarlos o bien facilitar la asociación de empresas directamente. Por el contrario, el costo fijo crea valor para las empresas que se asocian, entonces las mismas empresas deberían estar dispuestas a pagarlo y la Corfo no debería cofinanciar. De esta forma, la Corfo se aseguraría de que se ejecutaran proyectos que creen valor, al tiempo que evitaría que los costos de organizarse y actuar colectivamente frustren proyectos asociativos. Por lo mismo, las empresas sólo contratarían a un consultor si estiman que éste afectivamente sabe cómo ejecutar un proyecto asociativo que cree valor. De igual manera, si los programas de capacitación empresarial crean valor para las empresas que los emprenden, y el problema radica sólo en el costo de transacción necesario para seleccionar a un consultor capacitado, bastaría que Corfo generase la información requerida para una selección correcta, por ejemplo, a través de certificar consultores.

www.cepchile.cl

Hecho 57. *No se justifica que la Corfo cofinancie los proyectos asociativos (Profo y PDP) ni aquellos que mejoran la gestión de las pyme (FAT). La Corfo se debería limitar a reducir costos de transacción.*

¿Es plausible pensar que las externalidades generadas por estos proyectos justifican el cofinanciamiento de Corfo? No hay estudios que presenten evidencia de que estos proyectos generen externalidades lo suficientemente grandes que justifiquen los montos destinados a subsidiar estas actividades entre las pyme. Pero aun si generasen externalidades, los porcentajes de cofinanciamiento parecen muy grandes: entre el 80% y el 50% del costo de los Profo, entre el 60% y el 50% de los PDP y el 50% de las consultorías en los FAT. Por eso, nos parece que es muy probable que la generosidad del subsidio esté promoviendo proyectos que generan poco valor a las empresas beneficiarias y que éstas los contraten sólo porque les cuesta poco y porque los consultores se benefician intermediándolos. De haber tenido que asumir el costo completo, es muy probable que la mayoría de los proyectos no se hubiera ejecutado. Lo más probable es que en estos casos los recursos invertidos tengan un retorno muy por debajo de su costo alternativo.

Hecho 58. *Los elevados montos necesarios para sostener programas de fomento sugieren que muchas de las actividades desarrolladas son poco valiosas para las pyme o bien que sólo se trata de la transferencia de una renta.*

Los recursos utilizados en programas de fomento son considerables y tienen un costo alternativo, por lo que es indispensable evaluar su rentabilidad social. Sin embargo, se han hecho muy pocas evaluaciones y las que existen no permiten determinar la rentabilidad social de los mismos. Hay una evaluación de los Profo agropecuarios desarrollada por Agraria (1999). Sin embargo, esta estimación es más bien cualitativa y no los evalúa económicamente. Por otro lado, Benavente y Crespi (2000) realizaron una evaluación económica de los Profo y concluyen que la tasa interna de retorno es del orden del 21%. Pero la metodología utilizada adolece sesgo de selección económico que sugiere que la TIR obtenida sobrestima la verdadera[84].

Hecho 59. *A pesar de los montos invertidos en programas de fomento, no se han hecho evaluaciones que permitan determinar su rentabilidad social.*

En conclusión, nos parece indispensable que a la brevedad se evalúe independientemente la rentabilidad social de los programas de fomento no financieros que favorecen a las pyme.

5.2. Regulaciones y las pyme

Una de las quejas habituales de los pequeños y medianos empresarios (y que fue recurrente en las entrevistas que sostuvimos) es que deben cumplir con regulaciones excesivas. Estas quejas se pueden clasificar en tres categorías. Primero, las regulaciones imponen costos

[84] El sesgo de selección se debe a lo siguiente. Primero, la muestra de 121 empresas evaluadas no es aleatoria, sino que considera Profo únicamente en sectores "dinámicos" donde las firmas crecieron rápidamente. Por el contrario, no se evaluó la rentabilidad de Profo de empresas en sectores menos dinámicos, ni tampoco en aquellos donde el porcentaje de fracaso de los Profo fue alto. Segundo, el estudio considera la rentabilidad de un grupo de empresas que completó exitosamente los programas, dejando fuera a aquellas empresas que desaparecieron o que por alguna otra razón abandonaron los programas, lo que sobrestima su rentabilidad social.

www.cepchile.cl

que encarecen lo que producen. Segundo, deben competir con empresas informales que, ya sea evaden la regulación o bien son favorecidas por fiscalización más laxa. Tercero, el costo de cumplir con los trámites que se les exige es alto porque la burocracia es excesiva. A continuación examinamos estos argumentos.

5.2.1. Regulaciones y costos fijos

Los costos en que se incurren para cumplir con tales regulaciones, como las laborales, ambientales o municipales, suelen ser similares independientemente del tamaño de la empresa[85]. Por eso, típicamente la regulación es más costosa proporcionalmente para las pyme. Esto tiene varias consecuencias.

La primera es que muchas empresas eligen evadir la regulación. Sin embargo, evadir es más difícil mientras mayor es el tamaño de la empresa —para los fiscalizadores es más fácil y barato concentrarse en empresas de cierto tamaño, simplemente porque son las menos—, y por eso las que no cumplen tienden a ser las más pequeñas.

En segundo lugar, y por la misma razón, las regulaciones penalizan el crecimiento de las empresas más chicas, porque a medida que aumentan su tamaño se va haciendo más difícil evadir la fiscalización.

Tercero, el mayor costo proporcional que les imponen las regulaciones a las pyme motiva en parte que a las empresas pequeñas se les exima de algunas o se les impongan estándares menos exigentes. En efecto, muchas de las regulaciones en el ámbito laboral, sanitario y tributario implican que si la empresa crece sobre un cierto umbral debe cumplir con normativas de las que antes estaba exenta, los estándares que se le exigen son mayores y va a ser objeto de una supervisión mucho más estricta de parte de las autoridades. Hay varios ejemplos de regulaciones de este tipo: el porcentaje de trabajadores jóvenes que pueden ser capacitados con beneficio tributario disminuye a medida que la empresa crece; si una empresa contrata más de 20 trabajadoras debe pagarles una sala cuna o instalar una en la empresa; si la empresa crece sobre 100 trabajadores debe tener un departamento de prevención de riesgos; si las empresas consumen más de cierta cantidad de combustible debe efectuar un estudio de impacto ambiental. La regula-

[85] Véase Levenson y Maloney (1997).

www.cepchile.cl

ción diferenciada por tamaño tiene la virtud de disminuirles los costos fijos a las empresas más pequeñas. Sin embargo, una consecuencia inevitable de esta asimetría es castigar el crecimiento de la empresa.

Hay evidencia indirecta de que el costo de las regulaciones en países en desarrollo motiva que existan menos empresas pequeñas y medianas. En efecto, Tybout (2000, pp. 15 a 18) muestra que la distribución de tamaños de empresas en países desarrollados es muy distinta de la de países en desarrollo. Tal como lo discutimos en la sección 3, en países desarrollados las empresas son más grandes en promedio porque el capital físico y humano es más abundante. Por eso hay muy pocas empresas que emplean menos de 10 trabajadores, un número mayor que emplea entre 10 y 50 y la categoría dominante son aquellas empresas que emplean más de 50 trabajadores. En países en desarrollo la categoría dominante debería ser la de empresas pequeñas y, relativamente, debería haber pocas empresas grandes. Sin embargo, en la práctica la distribución de tamaños tiene forma de *U*: dominan las microempresas que emplean menos de 10 trabajadores, pero la tendencia es más empresas que emplean a lo menos 50 trabajadores, superando a las empresas que emplean entre 10 y 50 trabajadores. Este patrón es consistente con costos regulatorios que inhiben el crecimiento de las empresas más pequeñas.

En Chile existe cierta evidencia de este patrón, y no sólo por el gran número de microempresas. Volviendo al Cuadro Nº 9, que resume la evolución de la distribución de tamaños de plantas manufactureras entre 1980 y 1997, se aprecia que la participación de las plantas de 100 o más trabajadores aumentó significativamente (de 11% a casi 20%), mientras que la de las más pequeñas (hasta 19 trabajadores) cayó de 42% a menos de 30%. Como ya se dijo, esta evolución es consecuencia del aumento de la disponibilidad de capital. Sin embargo, esto mismo implica que la caída de la participación de las plantas pequeñas debería haberse repartido entre las plantas más pequeñas. En cambio, la participación de las plantas que emplean entre 20 y 99 trabajadores casi no cambió.

Hechos 60. *Los costos de la regulación son proporcionalmente mayores para las empresas pequeñas. Las regulaciones que a las empresas pequeñas les disminuyen el costo de cumplirlas moderan esta desventaja del tamaño pero penalizan el crecimiento.*

www.cepchile.cl

5.2.2. Costos de tramitación y pyme

Otro aspecto de la regulación que es proporcionalmente más costoso para las empresas pequeñas son los trámites para obtener permisos de distintos tipo, como, por ejemplo, sanitarios, de obras, certificaciones, etc. Si bien la obtención de este tipo de permisos no distingue entre empresas pequeñas o grandes, las empresas más pequeñas no cuentan con personal calificado para desarrollar este tipo de trámites. Cumplir con la normativa requiere normalmente que el pequeño empresario deba dedicarse a su tramitación restándole tiempo a la gestión de su negocio. Así, la simplificación de los trámites para obtener permisos o las ventanillas únicas beneficiarían de manera especial a las pyme.

www.cepchile.cl

Hecho 61. *La tramitación de permisos y autorizaciones suele ser particularmente onerosa para las empresas pequeñas porque muchas veces debe hacerlas el gestor de la empresa.*

¿Cuánto es posible mejorar? El Cuadro Nº 19, construido con información recopilada por Djankov *et al.* (2001), permite comparar el costo de establecer legalmente una empresa en Chile y en otros países, y nos da una idea del costo impuesto por la regulación. De acuerdo con estos autores, en Chile se requieren diez trámites para establecer una empresa y, de acuerdo con lo plazos oficiales, se necesitan 28 días hábiles para completarlos (columnas 1 y 2)[86]. El costo pecuniario oficial de estos trámites es el equivalente al 13% del PGB per cápita (columna 3); si se suma el costo del tiempo, se llega a poco más del 24% del PGB per cápita, o $US 1.150,9. Estos costos son menores que en el promedio de los 85 países considerados: nuestro número de trámites es parecido al promedio (10 *vs.* 10,48), pero en Chile toma menos días completarlos (28 *vs.* 47) y el costo es menor (24,28% del PGB per cápita *vs.* 65,98%; si en Chile el costo fuera similar, alcanzaría los US$ 3.127,50). Pero son suficientemente altos como para explicar

[86] Es importante notar que estos tiempos y costos son *oficiales*; no incluyen las demoras debidas a ineficiencia de los organismos públicos particulares que aplican la regulación cuando éstos no cumplen con los plazos oficiales ni los costos impuestos por funcionarios corruptos. Por lo tanto, el dato es probablemente una cota inferior de los costos de establecer una empresa.

CUADRO Nº 19: COSTO DE INICIAR UNA EMPRESA

	(1) Número de trámites	(2) Números de días	(3) Costo pecuniario como % del PGB per cápita	(4) Costo total incluido tiempo como % PGB per cápita	(5) Costo en US$ según PGB per cápita de Chile
Canadá	2	2	1,45	2,25	106,9
Estados Unidos	4	4	0,49	1,69	80,1
Chile	**10**	**28**	**13,08**	**24,28**	**1.150,9**
Mundo	10,48	47	47,08	65,98	3.127,5

Nota: La columna 1 muestra el número de trámites que se requieren para iniciar una empresa en cada uno de los países y el promedio mundial. La columna 2 muestra el número de días hábiles que toma hacer esos trámites. La columna 3 corresponde al costo directo en dinero de los trámites, expresados como porcentaje del PGB per cápita de cada país. La columna 4 incluye, además del costo directo, el costo del tiempo que toma hacer las gestiones, expresados ambos como porcentaje del PGB per cápita de cada país. La columna 5 corresponde a lo que costaría hacer los trámites en los distintos países si su producto per cápita fuera el de Chile.

Fuente: Djankov *et al.* (2001).

www.cepchile.cl

por qué un número muy grande de micro y pequeñas empresas elige la informalidad: el costo de cumplir con los trámites oficiales equivale a más de un mes de ventas de la microempresa promedio y (suponiendo un margen de utilidad de 20% sobre ventas) a cerca de la mitad de sus utilidades anuales.

Más aún, el resto del mundo no es la vara de comparación adecuada respecto de cuán bien lo hacemos, al menos si queremos que el ambiente sea favorable para el desarrollo de las pyme. En efecto, si se compara a Chile con Canadá y los Estados Unidos, los países que lo hacen mejor, se concluye que el margen para mejorar es apreciable. En Canadá se necesitan apenas dos trámites y dos días para establecer legalmente una empresa; en Estados Unidos son cuatro trámites y cuatro días. De esta forma, si fuéramos como Canadá el costo total sería de apenas US$ 106,9; o de US$ 80,1 si fuéramos como los Estados Unidos[87]. Nótese que el menor costo no se debe a que ellos

[87] Es importante notar que al reducir el número de trámites también se reduce la posibilidad de demoras y de corrupción.

sean desarrollados y nosotros no; se debe casi exclusivamente a que ellos exigen menos trámites.

Hecho 62. *El costo de establecer una empresa en Chile es aún muy alto y se podría reducir considerablemente. Esto sugiere, además, que el costo de cumplir con la regulación en general aún es muy alto y explica por qué la informalidad es la única opción de la mayoría de las microempresas.*

Si bien la sección que le dedicamos a este punto es breve (las recomendaciones concretas requieren examinar el *proceso* que siguen los trámites, lo que cae fuera del ámbito del trabajo), debería quedar claro que la simplificación de trámites necesarios y la eliminación de trámites innecesarios debería ser prioritaria. En este sentido, proponemos que a la brevedad se elimine una serie de trámites que, con seguridad, son innecesarios y perjudican particularmente a las pyme.

www.cepchile.cl

5.2.3. ¿Regulaciones especiales para las pyme?

En vista de lo anterior, ¿cuál debería ser la política de regulación? No es posible contestar esta pregunta en general, ya que la conveniencia de una regulación pareja o diferenciada según tamaño dependerá de los costos y beneficios en cada caso particular. Distintas exigencias tienen consecuencias diversas y el costo varía en mayor o menor medida con el volumen de producción dependiendo de la naturaleza de la regulación. Asimismo, los costos incrementales de crecer más allá de un cierto umbral también son específicos a cada regulación. Por otra parte, es importante tener en mente que algunas regulaciones que mitigan externalidades (p. ej. las normas de emisión) probablemente son convenientes aun si "perjudican" a una empresa de menor tamaño.

Una evaluación del impacto de las diversas regulaciones que afectan a las pyme cae fuera del ámbito de este trabajo, entre otras razones porque la mayoría no le son específicas y requerirían un análisis detallado de impacto. Sin embargo, algunas distinciones son útiles para establecer principios generales. Para ello conviene distinguir la regulación que afecta a las pyme en dos categorías: aquellas

que controlan externalidades y aquellas que regulan sus relaciones laborales.

En la primera categoría la regulación más importante es la medioambiental. En este caso es difícil justificar una política diferenciada de emisiones, ya que el costo social de degradar el medioambiente es idéntico si la fuente es una empresa pequeña o grande. Lo importante en este caso es que exista un mecanismo que obligue a las empresas a reconocer el costo económico de la externalidad (por ejemplo, un sistema de permisos transables), y que finalmente produzcan aquellos que son más eficientes, independientemente de su tamaño. Por lo tanto, sólo cabría una diferenciación en los aspectos operativos para evaluar la externalidad producida, que es lo que hoy ocurre al exigirse un estudio de impacto a los proyectos de mayor tamaño y sólo una declaración de impacto a los más pequeños.

En la segunda categoría, son varias las normas que regulan las relaciones laborales y que distinguen según el tamaño de la empresa. Por ejemplo, las que imponen menores exigencias en cuanto al número mínimo de trabajadores necesarios para formar un sindicato dependiendo del número total de personas que trabajan en la empresa, las que otorgan beneficios tributarios por capacitación diferenciados dependiendo del número de trabajadores empleados, y los ya mencionados requerimientos de salas cuna. Como lo dijimos anteriormente, por lo general estas normas buscan disminuirles costos a las empresas pequeñas pero castigan su eventual crecimiento. Hay, sin embargo, otras normas laborales que son de carácter general y no se aplican de manera diferenciada a las empresas pequeñas. Ejemplos son el salario mínimo y el encarecimiento de los despidos ante la mayor probabilidad de que éstos terminen en juicios laborales. En el contexto de las pyme y la política pública hacia ellas, muchas de estas normas laborales esconden una cierta contradicción de la política pública, que discutimos a continuación[88].

En efecto, la lógica que subyace en estas regulaciones es que parte de las utilidades de los empresarios, incluidos los dueños de pyme, se obtiene a costa de pagar menores sueldos a los trabajadores, ofrecerles malas condiciones de seguridad y un entorno laboral inapro-

[88] Esta contradicción la señaló Andrés Velasco en un artículo de opinión en la revista *Capital* de marzo de 2001.

www.cepchile.cl

piado. Esto les permitiría a los empresarios obtener rentas[89]. Así, por medio de las leyes laborales se buscaría establecer las bases necesarias para que los trabajadores pudieran alcanzar una legítima participación en las rentas de las empresas. Sin embargo, y por otro lado, la mayoría de los programas de apoyo a las pyme propuestos y existentes para exportar, asociarse, innovar, capacitarse y financiarse y reprogramar deudas se basa en la premisa de que estas empresas son incapaces por sí mismas de sobrevivir en los mercados sin que medie una política de ayuda pública. En otras palabras, estas empresas operarían en condiciones económicas precarias y su sobrevivencia dependería de las políticas de apoyo estatal. Pero si así fuera, se seguiría que la generalidad de las pyme no tiene rentas que compartir.

Hecho 63. *La política regulatoria y de fomento para las pyme es contradictoria. Por un lado, las normas laborales suponen que tienen rentas para compartir con sus trabajadores; por el otro, la mayoría de las políticas de apoyo y fomento parte de la premisa de que las pyme no pueden sobrevivir sin ayuda —es decir, no tienen rentas—.*

Esta contradicción sugiere que la política pública hacia las pyme no es consistente. En nuestra opinión el problema se debe a que es inadecuado motivar políticas públicas basadas en el tamaño de las empresas porque esta condición esconde la gran heterogeneidad que existe. La contradicción es doblemente costosa para el país. Por un lado, el supuesto de que las pyme no pueden sobrevivir sin un apoyo estatal, el cual es errado, lleva a que se subsidie a muchas empresas que fracasarán en cualquier caso. Por otro lado, las políticas laborales encarecen la contratación de trabajadores, particularmente en empresas pequeñas y medianas. Esto se refleja en menor producción y menos empleo del que se darían de otra suerte. Los menores salarios y peores condiciones de trabajo que caracterizan a las pyme reflejan, en parte, la menor capacidad de contratar mano de obra calificada; no se deben a que los trabajadores no tengan suficiente poder de negociación para extraer rentas.

[89] Una persona gana una *renta* económica cuando recibe una remuneración mayor que su costo de oportunidad. En este caso las ganancias de los empresarios estarían por encima del costo de oportunidad de sus aportes a la empresa.

www.cepchile.cl

EPÍLOGO: POLÍTICAS PARA PYME, 2002-2009

Cuando escribimos *Las pyme* la creencia generalizada era que, por una serie de distorsiones y fallas de mercado, las empresas de menor tamaño salían demasiado, estaban sobreendeudadas, no tenían acceso a financiamiento de largo plazo, se gestionaban mal, eran tecnológicamente atrasadas y su participación en el total de ventas era insuficiente —incluso, algunos sostenían que iban camino a desaparecer—. El Estado debía apoyarlas con programas de fomento, asistencia y entrenamiento, coordinar la asociatividad, reprogramar sus créditos, subsidiar sus garantías, abrir líneas de crédito de largo plazo y enseñarles a gestionar mejor.

Desde el punto de vista de políticos y gobiernos y también del foco de las políticas públicas, poco ha cambiado. Por ejemplo, a pesar de que el número de firmas crece todos los años en Chile, el mensaje que acompañó al proyecto de ley para empresas de menor tamaño (el así llamado *Estatuto*) reitera que estas empresas tienen problemas para desarrollarse:

> La distribución de beneficios [del desarrollo económico] no ha sido del todo equitativa, parte de ello debido a desigualdades en el acceso a oportunidades para emprender. En la actualidad, existen en Chile 721 mil empresas formales activas, esto es inscritas en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y con ventas positivas registradas en el año 2006, de las cuales un 79% corresponde a microempresas, un 17% a pequeñas empresas y un 2,5% a medianas empresas. No obstante esta alta participación en términos numéricos, este grupo de empresas, denominadas como Empresas de Menor Tamaño (EMT), aporta solamente al 15% del total de ventas de las empresas del país y su participación directa en las exportaciones nacionales no supera el 10% del total.
> [...] la baja participación de estas empresas en los niveles de ventas totales constituye una primera indicación de la dificultad que enfrentan para desarrollarse, la cual ciertamente no obedece a una única razón. En efecto, una observación común que surge de los diferentes estudios del sector de EMT, es el alto grado de heterogeneidad que lo caracteriza y a sus problemas para desarrollarse[1].

[1] Mensaje del proyecto de ley, enero 4 de 2008.

www.cepchile.cl

Y el artículo tercero del *Estatuto*, que está a punto de ser ley y que muchos describen como el principal logro del gobierno de la Presidenta Bachelet en materia de las pyme, muestra que el foco sigue siendo que el gobierno ayude y fomente:

> El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción deberá impulsar el desarrollo de las empresas de menor tamaño y facilitarles la utilización de los instrumentos de fomento dispuestos por los órganos del Estado.
> Le corresponderá a la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción generar coordinaciones para que, en conjunto con los ministerios sectoriales, se formulen las políticas y planes de fomento considerando las particularidades de las empresas de menor tamaño.
> Asimismo, le corresponderá impulsar con sus servicios dependientes o relacionados una política general para la mejor orientación, coordinación y fomento del desarrollo de las empresas de menor tamaño, así como realizar un seguimiento de las respectivas políticas y programas y generar las condiciones para el acceso de estas empresas a fuentes útiles de información, contribuyendo a la mejor utilización de los instrumentos de fomento disponibles para ellas.

En esencia, el eje de las políticas públicas sigue siendo el fomento, pese a que no hay evidencia de que haya funcionado en el pasado o que vaya a funcionar en el futuro. Peor aun, nuestro Estado nunca ha evaluado el impacto de su legión de programas, y seguramente tampoco lo hará en el futuro; más improbable aun es que cierre los programas que no funcionan. Pese a todo, se insiste con que el problema de las empresas de menor tamaño es que sus dueños no saben hacer bien las cosas. Por eso es que un ministerio tiene que impulsar "[…] una política general para la mejor orientación, coordinación y fomento del desarrollo de las empresas de menor tamaño"[2].

Las conclusiones a las que llegamos en *Las pyme* son muy distintas. La evidencia muestra que en Chile la situación de las empresas medianas y pequeñas no es muy diferente a la que debiera esperarse en una economía que asigna los recursos razonablemente bien. La

[2] Cabe preguntarse si acaso nuestro Estado es el más indicado para enseñar sobre gestión. Por ejemplo, poco después de escrito *Las pyme*, la propia institución encargada del fomento de empresas (la Corfo), perdió US$100 millones en depósitos a plazo porque sus prácticas de gestión y control internas eran incompetentes.

www.cepchile.cl

entrada y salida frecuente de empresas de cualquier tamaño no sólo es esperable sino que deseable, pues forma parte del proceso de experimentación y selección de firmas que hace crecer la productividad, la otra cara de la moneda del aprendizaje. En realidad, *Las pyme* mostró que casi todas las supuestas distorsiones y fallas de mercado que solían identificar los analistas pyme no son tales. Con esta tensión en mente, a continuación discutimos brevemente qué se ha hecho en materia de las pyme desde 2002.

1. Financiamiento

El financiamiento caro e insuficiente es un tema recurrente del discurso pyme (esto, por supuesto, no impide que periódicamente se proteste por el endeudamiento excesivo del que serían víctimas estas mismas empresas). *Las pyme* concluyó que no había prueba de que el financiamiento fuera insuficiente. Más aun, en un mercado financiero que funciona bien no se les presta a todas las empresas y los créditos son mayoritariamente de corto plazo. Con todo, *Las pyme* identificó problemas y posibles mejoras. Comenzamos con tres avances. Luego revisamos los desaciertos.

1.1. Tres avances

Uno de los problemas que detectó *Las pyme* era el impuesto de timbres y estampillas. Éste aumenta el costo del crédito y en ese entonces atenuaba la intensidad de la competencia entre bancos porque introducía un significativo costo de cambio. En estos años algo se avanzó, pues en 2006 (cuatro años después de que el problema fuera diagnosticado) se eliminó su pago cuando se reprograma un crédito, eliminándose así el costo de cambio de banco. Al mismo tiempo, se rebajó la tasa para nuevos créditos, desde 1,608% anual a 1,5% en 2007, 1,35% en 2008 y 1,2% a partir de 2009[3].

En *Las pyme* propusimos crear una central de garantías para que las garantías pudieran trasladarse entre bancos mediante asientos con-

[3] El impuesto fue suspendido para las operaciones de crédito que se cursaran entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2009 y su tasa se rebajó a la mitad durante la primera mitad de 2010, para luego volver a 1,2%.

www.cepchile.cl

tables. Algo se avanzó, pues en julio de 2007 y como parte de la Ley de Reformas al Mercado de Capitales II, se creó un registro electrónico único de prendas. Además, desde diciembre de 2007 opera un subsidio a la movilidad de las garantías de las pyme y se estima que se han materializado cerca de 10.000 traslados de garantías. Lamentablemente, no hay datos públicos que permitan evaluar si lo que se hizo es suficiente.

Por último, en 2002 (fecha en que entregamos *Las pyme*) también propusimos crear una fecu[4] para las pyme, esto es, cuentas financieras estandarizadas especialmente diseñadas para este tipo de empresas. Cinco años después, en 2007, el Servicio de Impuestos Internos introdujo una fecu certificada para empresas acogidas al régimen de simplificación tributaria, beneficiando potencialmente a 290 mil empresas, aunque la mayoría no necesariamente son las pyme.

Si bien la fecu ha sido reconocida por la Asociación de Bancos y está disponible en la página *web* de la Superintendencia de Bancos, nuestra impresión es que no ha sido muy exitosa. La razón, quizás, es que mientras no sea obligatoria, no se irá mejorando y perfeccionando gradualmente, lo que ha sido clave en el éxito de un instrumento similar en Suecia. Por eso, la fecu debería ser obligatoria para endeudarse, porque los bancos no tienen incentivos para promover de *motus* propio un instrumento como éste —si tiene éxito y mejora la información sobre cada empresa, los bancos se verían obligados a competir más intensamente por financiarlas—.

Tal vez convenga ligar a la fecu-pyme con la simplificación tributaria. En febrero de 2007 se promulgó una ley que simplificó el régimen tributario de las empresas con ventas inferiores a $95 millones anuales (unas 4.500 UF). Estas empresas ya no tienen que llevar contabilidad completa y pueden usar el Reporte Financiero Simplificado. ¿Por qué no ligar este reporte con el desarrollo de la fecu-pyme?

1.2. Reiterando errores

Un mito del financiamiento pyme es que la disponibilidad de crédito de largo plazo es insuficiente. Los hechos muestran que en

[4] Las fecu (fichas estadísticas codificadas uniformes) son los informes mediante los cuales las sociedades anónimas chilenas dan a conocer sus estados financieros a la Superintendencia de Valores y Seguros.

www.cepchile.cl

ninguna parte las empresas pequeñas se endeudan a plazos largos, a menos que se trate de créditos respaldados con una hipoteca. La razón es que la mayoría de las empresas sale al cabo de un tiempo, y no sería juicioso prestarles por plazos largos.

A pesar de esto, el gobierno sigue creyendo que los plazos cortos son un problema e insiste en subsidiar créditos de largo plazo, a pesar de que no hay ningún estudio de impacto que respalde tal política. Desconociendo que el acceso y el mayor costo se debe a que el costo medio de financiar a una pyme es mayor y que ellas son más riesgosas, a partir de 2007 Corfo puso a disposición de los bancos US$200 millones para que les dieran créditos de plazos más largo a las pyme. A esto se agregaron US$100 millones del programa Chile Emprende Contigo y una línea de crédito del BancoEstado para financiar la inversión en activo fijo, equipamiento tecnológico y construcciones. Hacienda también dispuso aumentar fuertemente los montos destinados a financiar microempresas a través del BancoEstado.

En Chile también se subsidian las garantías. Los programas que ya existían en 2002 siguen basados en la premisa, falsa a nuestro juicio, de que corrigen fallas de mercado. Más aun, el tamaño de los fondos se ha incrementado: en agosto de 2007 se amplió el Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios administrado por la Corfo en US$10 millones, y en septiembre se licitaron derechos de garantías por 7,2 millones de UF. La Corfo también creó el Fondo de Garantía para Inversiones destinado a complementar las garantías que pudieran ofrecer las pyme y acceder a créditos de largo plazo para financiar proyectos de inversión. Durante 2007, su primer año de funcionamiento, otorgó garantías por US$30 millones y el fondo se incrementó hasta US$100 millones en 2008. La meta, según Hacienda, era generar garantías por hasta US$1.000 millones, equivalentes al 10% del saldo de las colocaciones del sistema financiero con vigencia superior a un año.

No está de más mencionar que nuestro gobierno sigue creyendo que el capital de riesgo es para las pyme. En efecto, uno de los anuncios del plan Chile Emprende Contigo de 2007 indica como beneficio para las microempresas y las pyme los US$30 millones que Corfo destinaría para financiar fondos de capital de riesgo. La realidad, por supuesto, es que las pyme y los capitalistas de riesgo tienen muy poco que ver. Tal como se dice en *Las pyme*, en los Estados Unidos que, lejos, tiene la industria de capital de riesgo más desarrollada del mundo,

www.cepchile.cl

menos del 2% del financiamiento de las pyme proviene de capitalistas de riesgo —vale decir, financian apenas dos de cada cien dólares de activos que tiene una pyme—.

La insistencia en corregir las supuestas fallas del mercado financiero seguramente distrae a nuestro Estado y le impide corregir comportamientos de sus ministerios y organismos que dañan financieramente a las pyme. En efecto, es frecuente que algunos de ellos se financien extendiendo arbitrariamente los plazos de pago de facturas. Esto es desafortunado, porque la principal fuente de financiamiento de una pyme es su flujo de caja. El problema es bastante notorio, y quizás por eso existe una iniciativa, aún no materializada, que formalizaría el redescuento de facturas mediante una plataforma de internet administrada por Chile Compra, quien conectaría a los bancos interesados. Así, sigue el argumento, las pyme podrían descontar sus facturas y cubrirse de los descalces de caja de ministerios y organizaciones del Estado.

Sin embargo, un momento de reflexión sugiere que esta solución es absurda, porque implica financiar al Estado con el capital de trabajo de las pyme y además cobrarles intereses por descontar las facturas. Lo que corresponde es que el Estado aprenda a programar sus flujos de caja y se convierta en un buen pagador. En realidad, es un tanto incomprensible que una iniciativa como ésta no genere una reacción airada de las pyme y sus dirigentes gremiales.

www.cepchile.cl

2. El fomento y la gestión de las pyme

Como se dijo, el eje de las políticas para pyme sigue siendo el fomento, cuestión que el *Estatuto* reitera. La premisa, hoy como en 2001, es que las pyme necesitan ayuda del Estado para capacitarse y aprender a hacer mejor lo que hoy hacen mal. Por supuesto, hoy como en 2001, nuestro Estado cree innecesario evaluar el impacto de sus programas, mucho menos considerar la posibilidad de cerrar aquellos que no funcionan.

Así, por ejemplo, en 2007 el gobierno aumentó en $2.570 millones el presupuesto de los programas para mejorar la gestión de microempresas y pyme. La lista de objetivos pedagógicos del programa es larga: potenciar la participación en cadenas exportadoras y *clusters*;

fortalecer a las empresas proveedoras de firmas exportadoras; potenciar la asociatividad y las alianzas estratégicas entre las pyme para desarrollar mercados; y extender estos programas hacia localidades y sectores aún no cubiertos.

El programa fue usado por 427 microempresas y pyme que iniciaron procesos de incorporación de sistemas de gestión de calidad a un costo de $622 millones. Otros $455 millones fueron usados por 528 empresas que iniciaron programas de desarrollo de proveedores. Y con el cofinanciamiento de la Corfo ($375 millones), 242 empresas iniciaron proyectos asociativos. Además, Corfo elaboró un reglamento para el nuevo Programa de Emprendimientos Locales y organizó jornadas regionales en todo el país. 515 empresas y 1.712 empresarios ingresaron al programa. El impacto de estos programas y cuánto valor crean es cuestión que, por supuesto, no se evaluó.

Uno de los defectos de los programas de fomento que detectó *Las pyme* es que sus objetivos suelen ser vagos y generales, y no consideran las especificidades del negocio de cada empresa. El programa de apoyo tecnológico desarrollado en 2008 sugiere que poco ha cambiado. En este caso se trataba de aumentar los niveles de digitalización en la gestión de estas empresas por medio de asesorías y provisión de soluciones tecnológicas, un objetivo un tanto vago que se sostiene en la premisa de que las pyme no ocupan tecnología porque son ignorantes.

Otro caso de objetivos vagos y generales es el programa de subsidios para financiar cursos de corta duración en Chile o en el extranjero que la Corfo impulsó en 2007. La Corfo decidió que en algunos sectores los *clusters* de empresas son una buena idea y destinó US$2 millones para que algunas empresas se informaran de que eran parte de un *cluster* con potencial y aprendieran a desarrollarlo. Nuevamente, se trata de soluciones impuestas desde afuera basadas en las creencias del que financia la iniciativa, pero que poco tienen que ver con las necesidades de cada pyme.

Una idea recurrente en el discurso pyme es que les conviene asociarse para compartir costos fijos, y que no lo hacen porque no se dan cuenta de las ventajas de hacerlo. Por el contrario, *Las pyme* sugirió que la asociatividad era una mala idea en la mayoría de los casos, y que sólo funciona cuando hay un interés común entre los asociados y medios para alinear sus incentivos. Los programas de asociatividad nunca se han hecho cargo de esto y no es sorprendente

www.cepchile.cl

que sean ineficaces. Un ejemplo es el programa que implementó Corfo durante 2007 y hasta julio de 2008 para incentivar la transferencia tecnológica (de nuevo, un objetivo que la Corfo decidió que era deseable). El programa consistía en asesorías para incorporar tecnologías a grupos asociativos y se realizaron 149 misiones tecnológicas, cuatro programas de difusión tecnológica y 50 consultorías especializadas. Cuál fue el impacto y retorno del programa es algo que, por supuesto, no ha sido evaluado.

Así las cosas, quizás la principal virtud de lo hecho desde 2002 en materia de programas de fomento es que los montos gastados no han aumentado mucho[5]. La reflexión final es que seguramente, hoy como en 2001, los principales beneficiados con los programas de fomento y capacitación son los consultores que se dedican a intermediarlos. *Las pyme* advirtió un hecho obvio, a saber, que existen buenos consultores, capaces de agregar valor al negocio de una pyme y otros que difícilmente harán aportes relevantes al negocio. Si se les remunera por el número de proyectos gestionados, se atraerá a los especialistas en generar proyectos; si es por valor creado en la pyme, a los buenos consultores. En 2001 la remuneración de los consultores dependía de gestionar proyectos, no de los resultados logrados; en 2009 también. Sea como sea, la teoría de los grupos de interés explica por qué el impacto de los programas no se evalúa y ninguno se cierra —hay un grupo de interés que se beneficia y los defiende, mientras que los costos se reparten entre millones de contribuyentes—.

3. La burocracia, el costo de hacer negocios y el *Estatuto*

El gobierno de la Presidenta Bachelet estima que su principal logro en materias de pyme y microempresas (las así llamadas empresas de menor tamaño) es la aprobación del *Estatuto para empresas de menor tamaño* (a veces también se le llama *Estatuto pyme*). Se afirma que este estatuto reconoce que la carga regulatoria debe ajustarse al tamaño de las empresas e introduce una nueva forma de regular y fiscalizar. Seguramente, con esto se quiere decir que, por fin, el Estado comenzará a simplificar sistemáticamente los trámites. Sin embargo, el *Estatuto* no sugiere tal cosa.

[5] Hay que notar que la legión de programas para empresas agrícolas que maneja el Indap siguen existiendo. El monto destinado a estos programas es muy grande.

www.cepchile.cl

Una razón es que se parte de la premisa de que basta escribir algo en una ley para que ocurra. Por el contrario, la práctica indica que cuando nuestro Estado escribe leyes no piensa en los procesos ni en la implementación. También es cierto que el *Estatuto* no se hace cargo de la estructura de la maraña regulatoria y dispone coordinaciones que, en la práctica, son imposibles porque el encargado de coordinar no tendrá autoridad para hacerlo. Por último, como ya se dijo, el eje de las políticas para pyme sigue siendo el fomento y la ayuda, no facilitar el proceso de ensayo y error que ocurre mediante la entrada y salida de firmas. Con esto en mente, a continuación revisamos brevemente el *Estatuto*.

3.1. Normas y trámites

El *Estatuto* introduce los permisos provisorios por un año, incluyendo los que otorga la autoridad sanitaria, para nuevas empresas con capital menor que UF 5.000. Y una vez obtenido el permiso provisorio, las municipalidades pueden otorgar patentes provisorias. Seguramente esto facilitará la creación de nuevas empresas, pero al mismo tiempo es improbable que el efecto sea grande, porque no se enfrenta el problema de fondo, a saber, que el número de trámites y ventanillas es excesivo. Lo que cabe hacer es simplificar el trámite de iniciación de empresas. Así, idealmente el empresario llenaría un solo formulario podado de los requisitos innecesarios e inútiles que hoy se imponen, y el Estado se encargaría de coordinar internamente a su legión de instituciones públicas que exigen trámites, incluidas las municipalidades. La autorización de funcionamiento de la empresa debiera ser inmediata y sólo revertirse por razones fundadas.

El *Estatuto* también cambia el procedimiento para dictar reglamentos y normas que afectan a las empresas de menor tamaño, principalmente porque obliga a darles publicidad a las nuevas normas a través de páginas web. Así:

> Todos los ministerios u organismos que dicten o modifiquen normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño [...] deberán mantener a disposición permanente del público, los antecedentes preparatorios necesarios que éstos estimen pertinentes para su formulación [...].

www.cepchile.cl

> Además, entre los antecedentes que deben exponerse en la página web se incluye una estimación simple del impacto social y económico que la nueva regulación generará en las empresas de menor tamaño. Más aun, estas normas se le deben informar al Ministerio de Economía, quien [...] deberá publicar en su página web todas las normas vigentes sobre empresas de menor tamaño [...].

Es difícil imaginar que estas obligaciones puedan causar daño. Pero al mismo tiempo, también es difícil creer que servirán de mucho. Para comenzar, nada ocurrirá si no se cumple con ellas, porque el *Estatuto* expresamente indica que "[...] el incumplimiento de las obligaciones [...] no afectará en caso alguno la validez del acto". Tampoco es clara la utilidad de exponer antecedentes preparatorios en una página web, pues para que tal cosa sea eficaz es necesario que exista revisión independiente y que ésta tenga consecuencias[6]. Por último, la estructura de la maraña regulatoria del Estado implica que poco se gana con informar al Ministerio de Economía, pues éste no tiene potestad para coordinar las regulaciones hechas por otros ministerios. De nuevo, el problema es el exceso de regulaciones y nada de eso cambia. Más generalmente, en Chile la maraña regulatoria no se puede desenredar sin un mandato directo de la Presidenta de la República, porque la estructura del sector público es tal que los ministerios son delegados de la Presidenta[7]. Si no hay una orden expresa de la Presidenta, nada obliga, por ejemplo, al Ministerio del Medio Ambiente a coordinarse con el de Economía. Por eso, informar al ministro de Economía de una nueva regulación que afecta a las pyme no ayuda mucho —si al ministro no le gusta, no tiene poder para cambiarla—.

Las limitaciones del *Estatuto* se pueden ilustrar con el destino del gerente que designó el gobierno en marzo de 2007 para identificar los procedimientos y requisitos administrativos sanitarios, regulatorios y ambientales que entrababan proyectos de inversión. Este gerente debía proponer mejoras, tanto a los procesos como a las leyes,

[6] Por lo demás, la Ley Nº 20.285 incluye entre las causales de secreto a "los antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas".

[7] Véase L. Sierra, "Urbanismo por decreto: Centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena", en A. Galetovic (editor), *Santiago: Dónde estamos y hacia dónde vamos* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2006).

www.cepchile.cl

pero hasta la fecha no se conocen las acciones concretas que propuso ni, mucho menos, las que se adoptaron. Lo más probable es que haya sido ineficaz, porque si bien le reportaba al Comité Económico de Ministros, no tenía poder para mandarlo ni para implementar los mejoramientos.

3.2. Fiscalización y cumplimiento

El *Estatuto* debiera reducir la discreción de los fiscalizadores, porque los obliga a describir en una página web sus procedimientos. Dice el artículo sexto:

> Los servicios públicos que realicen procedimientos de fiscalización a empresas de menor tamaño, deberán mantener publicados en sus sitios web institucionales, y disponibles al público en sus oficinas de atención ciudadana, los manuales o resoluciones de carácter interno en los que consten las instrucciones relativas a los procedimientos de fiscalización establecidos para el cumplimiento de su función, así como los criterios establecidos por la autoridad correspondiente que guían a sus funcionarios y fiscalizadores en los actos de inspección y de aplicación de multas y sanciones.
> El incumplimiento de dichas normas por los funcionarios fiscalizadores, la interpretación extensiva o abusiva de la ley o de las disposiciones de los manuales o resoluciones a que se refiere el inciso anterior, dará lugar a la nulidad de derecho público del acto fiscalizador, además de las responsabilidades administrativas que correspondan.

Por supuesto, no es primera vez que una ley le impone obligaciones de transparencia a nuestro Estado. Tal como sugieren las sucesivas leyes de transparencia, hasta que no hay una institución a la cual se puede reclamar expeditamente cuando existe un conflicto con la autoridad (en ese caso el Consejo para la Transparencia), nuestro Estado suele ignorar disposiciones como las de este artículo. Pero pareciera que si se aplica apropiadamente y las instituciones que fiscalizan se ven obligadas a detallar con rigor sus procedimientos, este artículo impulsaría un avance significativo en la dirección correcta.

El *Estatuto* también introduce algunas innovaciones en fiscalización. En el ámbito sanitario, se incorpora la autodenuncia voluntaria de

www.cepchile.cl

incumplimiento de la normativa, en cuyo caso la empresa puede solucionar su problema sin sanción. En el ámbito laboral, la ley permite reducir las multas a las empresas de menor tamaño cuando éstas acrediten que han corregido el incumplimiento causa de la infracción. Además, se extiende a empresas con más de nueve trabajadores el sistema de sustitución de multas por programas de capacitación o de asistencia al cumplimiento. En el ámbito ambiental, la ley establece que, cuando se detecten incumplimientos a las normas, las empresas podrán ingresar a un programa de cumplimiento. Además, para incentivar la adopción de sistemas de producción limpia, se permite que las empresas acuerden con la autoridad un programa de adopción de normas sanitarias, ambientales y de eficiencia energética por sobre el mínimo legal. Qué utilidad tenga esto es cuestión que está por verse, sin embargo. De nuevo, inquieta que el *Estatuto* no simplifique y elimine trámites.

www.cepchile.cl

3.3. Cierre de empresas en problemas

En Chile, nos informa el *Mensaje* que acompañó el envío del proyecto de ley del *Estatuto*, existen 133.000 empresas que, estando vigentes en los registros del Servicio de Impuestos Internos, nada venden. Los redactores del *Mensaje* admiten no conocer la razón; pero eso no les impide ver un problema y atribuírselo a la ignorancia de los empresarios pyme. En este caso, los empresarios pyme serían incapaces de gestionar una quiebra y tratar con sus acreedores, y seguramente por ello se crea un nuevo consultor, el asesor económico de insolvencias. Este asesor estará encargado de "[...] llevar a cabo un estudio sobre la situación económica, financiera y contable del deudor". Una vez hecho esto, y de explicarle al empresario pyme por qué está en problemas, el asesor tratará de ponerlo de acuerdo con sus acreedores, aunque todo lo que proponga es voluntario y en nada obliga a las partes en conflicto. Para hacer todo esto tiene 90 días.

No es necesario aburrir al lector con la legión de requisitos, inhabilidades, controles, registros, superintendencias, multas, penas y demases con los que la ley regula a este nuevo asesor; sin intención de ofender, la verdad es que uno se pregunta si quienes redactaron el largo artículo undécimo del *Estatuto* tienen alguna experiencia práctica con el

cierre de empresas. Aquí sólo haremos un par de observaciones basadas en el sentido común y en un par de hechos que establecimos cuando escribimos *Las pyme*.

Para comenzar, llama la atención que se diseñe un sistema tan complejo de asesoría para tratar con la quiebra, porque ocurre que la gran mayoría de las empresas que sale no quiebra. También es cierto que el asesor es, en esencia, un costo fijo más. ¿Es razonable pensar que una empresa cuyo principal problema es que les debe a muchos, que en cualquier caso vende poco, y que seguramente tiene pocos activos, estará dispuesta a pagar montos no despreciables para que le expliquen por qué está en problemas? Por último, ¿no será que la gente no cierra las empresas inactivas porque teme una pesadilla burocrática con el Servicio de Impuestos Internos? Tal vez el problema de las empresas que no cierran se resuelve rediseñando el trámite para simplificarlo y garantizando que una empresa con su situación tributaria al día no será revisada cuando solicite su cierre definitivo.

Por supuesto, algunas pyme quiebran y los procedimientos para declarar la quiebra y reasignar los activos de la empresa deben ser expeditos. El *Estatuto* aumenta desde UF 1.000 a UF 2.000 UF el umbral de capital para que las empresas puedan acogerse a una liquidación sumaria y acorta de un año a seis meses el período de rehabilitación de las empresas que se acogen a este sistema. Pero si se trataba de facilitar la quiebra de las pyme y microempresas (casi todas las empresas en Chile) ¿no era mejor perfeccionar de una vez por todas la Ley de Quiebras que, dicen los expertos, tiene defectos serios?

3.4. Proveedores

El *Estatuto* también considera que las empresas de menor tamaño son como cualquier consumidor respecto de sus proveedores, y les aplica en gran medida la ley de protección del consumidor.

De manera similar, y seguramente como reacción a los casos de poder de compra conocidos por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, el *Estatuto* también incluye un par de regulaciones que operan cuando una empresa de menor tamaño es proveedora de otra, presumiblemente grande. Así, la ley le prohíbe a una empresa (v.gr.

www.cepchile.cl

una cadena de supermercados) que le compra a una pyme, pedir mejores condiciones comerciales que las que recibe un competidor[8], y también prohíbe cláusulas contractuales o conductas abusivas en desmedro de los proveedores o el incumplimiento sistemático de deberes contractuales contraídos con ellos (uno se pregunta por qué se necesita reiterar en una ley que las obligaciones contractuales deben cumplirse). Por último, la ley permite demandar a un comprador colectivamente o a través de una asociación gremial.

3.5. Más burocracia

Como se dijo, el fomento es el eje de las políticas para pyme según el *Estatuto*. Por eso, y como suele suceder, la nueva ley también crea nueva burocracia y cambia nombres. Según el ministro de Economía, la Subsecretaría de Economía "[...] cambia de nombre a Subsecretaría de Economía y EMT, para profundizar la coordinación de políticas para el sector, con el resto de los ministerios sectoriales e impulsar una política con sus servicios relacionados". Por qué un cambio de nombre tiene tales efectos es cuestión que uno bien se puede preguntar.

También se crea la División de EMT (Empresas de Menor Tamaño) en el Ministerio de Economía y se agrega el cargo de jefe de División de Empresas de Menor Tamaño (el cual ya fue llenado). Y se crea un Consejo Consultivo Público-Privado de las EMT, presidido por el ministro de Economía y con participación de instituciones públicas (Corfo, Sercotec y Prochile), seis representantes de confederaciones gremiales, uno de una asociación exportadora, un académico, un representante de las municipalidades, un representante de las ONG y un representante del Consejo de Innovación. Este Consejo no tiene poder para decidir, tiene 15 integrantes, y su finalidad es difusa, pero en

[8] El lector nos excusará si entendimos algo mal, pero la redacción del susodicho artículo es, por decirlo de alguna manera, un tanto confusa:

> La imposición por parte de una empresa a un proveedor, de condiciones de contratación para sí, basadas en aquellas ofrecidas por ese mismo proveedor a empresas competidoras de la primera, para efectos de obtener mejores condiciones que éstas; o, la imposición a un proveedor de condiciones de contratación con empresas competidoras de la empresa en cuestión, basadas en aquellas ofrecidas a ésta.

www.cepchile.cl

cualquier caso, uno no puede más que admirarse de la fe ciega que parecen tener nuestros gobiernos y políticos en los comités de este tipo.

4. Conclusión

Es un tanto desafortunado que *Las pyme* se mantenga vigente ocho años después de escrito, porque poco ha cambiado desde entonces. La premisa del Estado sigue siendo que su rol es fomentar y ayudar a las pyme —el Artículo 3 del *Estatuto* es claro al respecto—. Más aun, muy poco se ha hecho desde 2002 por simplificar y eliminar trámites; los pocos avances han ocurrido lentamente (por ejemplo, tomó cuatro años eliminar el pago del impuesto de timbres y estampillas cuando se reprograman deudas) y las acciones emblemáticas como el *Estatuto* introducen aun más burocracia y una institución —el Consejo Consultivo Público-Privado de las EMT— que probablemente será irrelevante en el mejor de los casos. Es muestra de lo pobre que ha sido la labor de nuestros gobiernos el que sus actos se comuniquen cada cierto tiempo en forma de pomposos planes con nombres marketeros —v.gr. Chile Compite, Chile Emprende Contigo— que recopilan promesas vagas y un par de de medidas concretas que debieran ser parte del trabajo rutinario de gobierno.

¿Cómo debieran enfocarse las políticas para las pyme? Un esfuerzo serio por simplificar partiría desde la Presidencia de la República (por la estructura del Estado chileno, sólo sirven las órdenes de la Presidenta). Una vez hecho un catastro sistemático de trámites, regulaciones y programas, se eliminarían rápidamente aquellos que no sirven o son redundantes. Al mismo tiempo, por un tiempo el énfasis se desplazaría desde las leyes y los planes hacia los procesos, pues la mayoría de las simplificaciones no necesitan cambios de ley (tampoco requieren anunciarse empaquetados en planes rimbombantes). Al mismo tiempo, nuestro Estado comenzaría a hacerse cargo de la estructura de la maraña regulatoria y, desde la Presidencia de la República, instalaría una oficina que, con la debida autoridad, se encargaría de coordinar al enorme aparato del Estado y de darles cierta coherencia a las regulaciones que tienen impactos en varios sectores. Por último, nuestro Estado usaría sus poderes donde es indispensable. Por ejemplo,

www.cepchile.cl

impulsaría la central de garantías para que los bancos compitan, la creación de registros comerciales y de firmas para evitar que para cada trámite sea necesario legalizar títulos, firmas y escrituras, crearía contratos estandarizados que ahorrarían costos de transacción y, en general, averiguaría todo el tiempo qué cosas les podrían hacer la vida más barata y fácil a todas las empresas.

Más generalmente, nuestro Estado cambiaría su manera de ver el mundo. En vez de creer que todo lo sabe y que su rol es enseñarles a empresarios ignorantes, se daría cuenta de que en una economía de mercado el aprendizaje ocurre mediante ensayo, error y selección, la otra cara de la entrada y salida permanente de firmas. Ese Estado les preguntaría todo el tiempo a las empresas de verdad cuáles son sus problemas, haría lo posible por evitar y solucionar los problemas que él mismo crea, e iría aprendiendo gradualmente, perfeccionando sus procesos y regulaciones y eliminando aquello que no funciona. Pero quizás eso sea pedirle demasiado.

Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza
Diciembre de 2009

www.cepchile.cl

Referencias

Acs, Z. y D. Audretsch: "Innovation, Market Structure, and Firm Size". En *The Review of Economics and Statistics* 69, 567-574, 1987.

Agraria, Consultorías Profesionales: "Evaluación Profos agropecuarios", mimeo, 1999.

Akerlof, G.: "The Market for Lemmons: Quality Uncertainly and the Market Mechanism". En *Quarterly Journal of Economics* 89, 488-500, 1970.

Alarcón, C. y G. Stumpo: "Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile". En *Serie Desarrollo Productivo* Nº 78. Santiago: Cepal, 2000.

Alchian, A. y H. Demsetz: "Production, Information Costs, and Economic Organization". En *American Economic Review* 62, 777-795, 1972.

Álvarez, R. y G. Crespi: "La importancia relativa de las pequeñas y medianas empresas: un análisis de sus determinantes en la industria manufacturera". En *Cuadernos de Economía* 38, 347-365, 2001.

———— "Determinants of Technical Efficiency in Small Firms: Evidence from the Chilean Manufacturing Industry". En *Journal of Small Business Economics*, por aparecer, 2002.

Álvarez, R., G. Crespi y R. Fuentes: "Posición competitiva y análisis del comportamiento estratégico de la micro y pequeña empresa nacional". Informe final preparado para el Ministerio de Economía-Sercotec-Corfo. Santiago: Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1999.

Anand B., y A. Galetovic: "Information, Non-excludability and Finantial Market Structure". En *Journal of Business* 73, 357-402, 2000.

Ang J., J. Lin y F. Tyler: "Evidence on the Lack of Separation Between Business and Personal Risks among Small Businesses". En *Journals of Small Business Finance* 4, 197-210, 1995.

Arrau, P.: "Perspectivas de la industria de capital de riesgo en Chile", mimeo, Gerens S. A., 2001.

Asimet: *II Encuentro de la pequeña y mediana empresa industrial*. Santiago: Asimet, 2001.

Audretsch, D.: "New-firm Survival and the Technological Regime". En *The Review of Economics and Statistics* 73, 441-450, 1991.

———— *Innovation and Industry Evolution.* Cambridge: MIT Press, 1995a.

———— "Innovation, Growth and Survival". En *International Journal of Industrial Organization* 13, 441-457, 1995b.

Audretsch, D. y T. Mahmood: "New Firm Survival: New Results Using a Hazard Function". En *Review of Economics and Statistics* 77, 97-103, 1995.

Avery, R., R. Bostic y K. Samolyk: "The Evolution of Small Business Finance: The Role of Personal Wealth". En *Journal of Banking and Finance* 22, 1019-1061, 1998.

Aw, B., X. Chen y M. Roberts: "Firm-Level Evidence on Productivity Differentials and Turnover in Taiwanese Manufacturing". En *Journal of Development Economics* 66, 51-86, 2001.

Baldwin, J.: *The Dynamics of Industrial Competition*. Nueva York: Cambridge University Press, 1995.

Baldwin, J. y P. Gorecki: "Firm Entry and Exit in Canadian Manufacturing Sector". En *Canadian Journal of Economics* 24, 300-323, 1991.

Baldwin, J. y M. Rafiquzzaman: "Selection versus Evolutionary Adaptation: Learning and Post-Entry Performance". En *International Journal of Industrial Organization* 13, 501-522, 1995.

Bartelsman, E. y M. Doms: "Understanding Productivity Growth", mimeo, 1997.

Basch, M.: "Chile: Improving Market Mechanisms". En M. Basch y C. Morales (eds.), *Expanding Access to Financial Services in Latin America*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

Bash, M. y R. Fuentes: "Determinantes de los *spreads* bancarios: el caso de Chile". Research Network Working Paper R329, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

Benavente, J. y G. Crespi: "The Impact of an Associative Strategy (the PROFO Program) on Small and Medium Enterprises in Chile", mimeo, University of Sussex, 2000.

Berger, A.: "The Big Picture of Relationship Finance". En J. Blanton, A. Williams y S. Rhine (eds.), *Business Access to Capital and Credit*. Washington: A Federal Reserve System Conference, 1999.

Berger, A. y G. Udell: "Relationships Lending and Lines of Credits in Small Firm Finance". En *Journal of Business* 68, 351-382, 1995.

———— "The Economics of Small Business Finance: The Roles of Private Equity and Debt Markets in the Financial Growth Cycle". En *Journal of Banking and Finance* 22, 1998.

www.cepchile.cl

Besanko, D., D. Dranove y M. Shanley: *The Economics of Strategy*. Nueva York: John Willey and Sons, 1996.

Besanko, D. y A. Thakor: "Collateral and Rationing: Sorting Equilibria in Monopolistic and Competitive Markets". En *International Economics Review* 28, 671-689, 1987a.

———— "Competitive Equilibrium in the Credit Market under Asymmetric Information". En *Journal of Economics Theory* 42, 167-182, 1987b.

Bester, H.: "Screening vs. Rationing in Credit Market with Imperfect Information". En *American Economic Review* 75, 850-855, 1985.

Boot, A.: "Relationship Banking: What Do We Know?". En *Journal of Financial Intermediation* 9, 7-25, 2000.

Bravo, D. y D. Contreras: *Competencias básicas en la población adulta*. Santiago: Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Gobierno de Chile, 2001.

Caballero, R. y M. Hammour: "Creative Destruction and Development: Institutions, Crises, and Restructuring". En *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, 213-236, 2001.

Cabrera, A., S. de la Cuadra, A. Galetovic y R. Sanhueza: "Financiamiento de las pyme: mitos y realidades", informe preparado para la Sociedad de Fomento Fabril, 2002.

Camhi, A., E. Engel y A. Micco: "Dinámica de empleo y productividad en manufacturas: evidencia micro y consecuencias macro". En F. Morandé y R. Vergara (eds.), *Análisis empírico del crecimiento en Chile*. Santiago: Banco Central y Centro de Estudios Públicos, 1997.

Carlton, D. y J. Perloff: *Modern Industrial Organization*, Glenview, Ill and London: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990.

Carmona, R.: "Exposición caso Drillco Tools". En *II Encuentro de la pequeña y mediana empresa industrial*. Santiago: Asimet, 2001.

Caves, R.: "Industrial Efficiency in Six Nations: Introduction and Summary". En R. Caves (ed.), *Industrial Efficiency in Six Nations*. Cambridge: MIT Press, 1992.

———— "Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms". En *Journal of Economic Literature* 36, 1947-1982, 1998.

Caves, R. y M. Porter: "From Entry Barriers to Mobility Barriers". En *Quarterly Journal of Economics* 91, 241-261, 1977.

Caves, R. y T. Pugel: *Intraindustry Difference in Conduct and Performance: Viable Strategies in U.S. Manufacturing Industries*. Nueva York: New York University Press, 1980.

Chan, Y. y G. Kanatas: "Asymmetric Valuations and the Role of Collateral in Loan Agreements ". En *Journal of Money, Credit, and Banking* 17, 84-95, 1985.

Church, J. y R. Ware: *Industrial Organization: A Strategic Approach*. Boston: Irwin-McGraw Hill, 2000.

Coase, R.: "The Nature of the Firm". En *Economica* 4, 386-405, 1937.

Cole, R.: "The Importance of Relationships to the Availability of Credit". En *Journal of Banking and Finance* 22, 959-977, 1998.

Comanor, W.: "Market Structure, Product Differentiation and Industrial Research". En *Quarterly Journal of Economics* 639-657, 1967.

Cubillos, F.: "Utilizando las tecnologías de información". En *II Encuentro de la pequeña y mediana empresa industrial*. Santiago: Asimet, 2001.

www.cepchile.cl

Davis, S., J. Haltiwanger y J. Schuh: *Job Creation and Destruction*. Cambridge: MIT Press, 1996.

Degryse, H. y P. van Cayseele: "Relationship Lending Within a Bank-based System: Evidence From European Small Business Data". En *Journal of Financial Intermediation* 9, 90-109, 2000.

Djankov, S., R. La Porta, F. López de Silanes y A. Shleifer: "The Regulation of Entry", mimeo, Harvard University, 2001.

Dunne, T., M. Roberts y L. Samuelson: "Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing Industries". En *RAND Journal Economics* 19, 495-515, 1988.

———— "Plant Turnover and Gross Employment Flows in the U.S. Manufacturing Sector". En *Journal of Labor Economics* 7, 48-71, 1989a.

———— "Firm Entry and Post-Entry Performance in the U.S. Chemical Industries". En *Journal of Law and Economics* 32, S233-271, 1989b.

———— "The Growth and Failure of U.S. Manufacturing Plants". En *Quarterly Journal of Economics* 104, 671-698, 1989c.

Elsas, R. y J. P. Krahnen: "Is Relationship Lending Special? Evidence from Credit-File Data in Germany". Working Paper, Johann Wolfgang Goethe University, Frankfurt, 1998.

Evans, D.: "The Relationships between Firm Growth, Size, and Age: Estimates for 100 Manufacturing Industries". En *Journal of Industrial Economics* 35, 567-581, 1987a.

———— "Test of Alternatives Theories of Firm Growth". En *Journal of Political Economy* 95, 657-674, 1987b.

Fenn, G., N. Liang y S. Prowse: "The Economics of the Private Equity Market". En *Staff Studies* Nº 178, Board of Governors of the Federal Reserve System, 1995.

Fischer, R.: *Las nuevas caras del proteccionismo*. Santiago: Dolmen, 1997.

———— *Latin America and the Global Economy: Export Trade and the Threat of Protectionism*. Londres: Macmillan, 2001a.

———— "Liberalización del comercio, desarrollo y política gubernamental". En *Estudios Públicos* 84, 323-359, 2001b.

Fischer, R. y P. Serra: "Standards and Protection". En *Journal of International Economics* 52, 377-400, 2000.

Fontaine, B.: "Créditos más baratos, ahora". En *Puntos de Referencia* Nº 252. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2002.

Foster, L., J. Haltiwanger y C. Krizan: "Aggregate Productivity Growth: Lessons From Microeconomic Evidence". En E. Dean, M. Harper y C. Hulten (eds.), *New Directions in Productivity Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

Foxley, J.: "Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: la experiencia chilena con sistemas de segundo piso". Serie *Financiamiento del Desarrollo* Nº 74. Santiago: Cepal, 1998.

———— "Limitantes al financiamiento de las empresas de menor tamaño: un estudio en terreno con principales oferentes en Chile", Proyecto conjunto Ministerio de Economía-Corfo-Banco del Estado-Cepal: *Políticas de financiamiento de pequeñas y medianas empresas en Chile*, 1999.

Freixas, X. y J. Rochet: *Microeconomics of Banking*. Cambridge: MIT Press, 1997.

www.cepchile.cl

Fuentes, R. y C. Maquieira: "Why Borrowers Repay: Understanding High Performance in Chile's Financial Market". En M. Pagano (ed.), *Defusing Default: Incentives and Institutions*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Galbraith, J.: *American Capitalism*. Boston: Houghton Mifflin, 1956.

Geroski, P.: *Market Dynamics and Entry*. Oxford: Blackwell, 1991.

———— "What Do We Know About Entry". En *International Journal of Industrial Organization* 13, 421-440, 1995.

Geroski, P. y J. Schwalbach: *Entry and Contestability: An International Comparison*. Oxford: Blackwell, 1991.

Gompers, P. y J. Lerner: *The Venture Capital Cycle*. Cambridge: MIT Press, 2000.

Halcartegaray, F.: "Exposición caso Calzados Guante". En *II Encuentro de la pequeña y mediana empresa industrial*. Santiago: Asimet, 2001.

Hall, B.: "The Relationship Between Firm Size and Firm Growth in the U.S. Manufacturing Sector". En *Journal of Industrial Economics* 35, 583-606, 1987.

Hallberg, K.: "A Market-Oriented Strategy for Small and Medium-Sized Enterprises". En *Discussion Paper* Nº 40, International Finance Corporation, 2000.

Harhoff, D. y T. Körting: "Lending Relationships in Germany: Empirical Results From Survey Data". En *Journal of Banking and Finance* 22, 1317-1354, 1998.

Held, G.: "Conclusiones y propuestas de política: Acceso de empresas de menor tamaño al crédito y al financiamiento". Informe preparado para el Ministerio de Economía/Corfo/Banco del Estado/Cepal, 2000.

Hopenhayn, H. y R. Rogerson: "Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis". En *Journal of Political Economy* 101, 915-938, 1993.

International Finance Corporation (IFC): *Making Small Business Lending Profitable.* Proceedings of the Global Conference on Credit Scoring. Washigton: Banco Mundial e IFC, 2001.

Irarrázabal, I.: *Desempeño económico y viabilidad de la microempresa en Chile.* Santiago: Focus Consultores, 2001.

James, C.: "Some Evidence on the Uniqueness of Bank Loans". En *Journal of Financial Economics* 19, 217-235, 1987.

Japelli, T. y M. Pagano: "Information Sharing in Credit Markets". En *Journal of Finance* 43, 1693-1718, 1993.

———— "Information Sharing in Credit Markets: Theory and Evidence". En M. Pagano (ed.), *Defusing Default: Incentives and Institutions*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Johansson C. y L. Samuelson: "The Design and Use of Management Accounts in Small and Medium-Sized Companies", Working Paper Series in *Business Administration* Nº 2, Department of Business Administration, Stockholm School of Economics, 1998.

Jovanovic, B. y G. Macdonald: "The Life Cycle of a Competitive Industry". En *Journal of Political Economy* 102, 1994.

Klein, E. y V. Tokman: *Regulation and the Informal Economy*. Boulder: Reiner Publishers, 1996.

Klemperer, P.: "Markets with Consumer Switching Costs". En *Quarterly Journal of Economics* 102:2, 375-394, 1987.

Larraín, C.: "Tasa máxima convencional, cobranza extrajudicial e industria del crédito del consumo", mimeo, Gerens S. A., 2000.

www.cepchile.cl

———— "Financiamiento de la pequeña empresa en EE.UU.: Lecciones para Chile". En *Diario Financiero*, 14 de diciembre, 2001.

Levenson, A. y W. Maloney: "The Informal Sector, Firm Dynamics and Institutional Participation", mimeo, University of Illinois, 1997.

Liu, L.: "Entry, Exit, Learning, and Productivity Change in Chilean Manufacturing". En *Journal of Development Economics*, 42, 217-242, 1993.

Lizana, C.: "Exposición caso Vitroquímica S. A.". En *II Encuentro de la pequeña y mediana empresa industrial*. Santiago: Asimet, 2001.

Lora E., P. Cortés y A. Herrera: "Los obstáculos al desarrollo empresarial y el tamaño de las empresas en América Latina". RES-IBD Working Paper 447. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Lummer, S. y J. McConnel: "Further Evidence on the Bank Lending Process and the Capital Market Response to Bank Loan Agreements". En *Journal of Financial Economics* 25, 99-122, 1989.

Machauer, A. y M. Weber: "Number of Bank Relationships: An Indicator of Competition, Borrower Quality or Just Size?" Working Paper, University of Mannheim, 2000.

Mata, J.: "Firm Growth During Infancy". En *Small Business Economics* 6, 27-39, 1994.

Mata, J. y P. Portugal: "Life Duration of New Firms". En *Journal of Industrial Economics* 42, 227-246, 1994.

Mata, J., P. Portugal y P. Guimaraes: "The Survival of New Plants: Start Up Conditions and Post-Entry Evolution". En *International Journal of Industrial Organization* 13, 459-481, 1995.

Mayer, C.: "Financial Systems, Corporate Finance and Economic Development". En G. Hubbard (ed.), *Asymmetric Information, Corporate Finance and Investment*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

Mills, D. y L. Schumann: "Industry Structure with Fluctuating Demand". En *American Economic Review* 75, 758-767, 1985.

Ministerio de Economía: "Políticas de apoyo financiero al desarrollo productivo: propuesta del Ministerio de Economía", mimeo, Ministerio de Economía, 2000.

Myers, S.: "Presidencial Adress: The Capital Structure Puzzle". En *Journal of Finance* 39, 575-592, 1984.

Myers, S. y N. Majluf: "Corporative Financing and Investment Decisions when Firms Have Information that Investors do not Have". En *Journal of Financial Economics* 13, 187-221, 1984.

Nachman, D. y T. Noe: "Optimal Design of Securities Under Asymetry Information". En *Review of Financial Studies* 7, 1-44, 1994.

Ongena, S. y D. Smith: "Bank Relationships: A Review". En S. A. Zenios and P. Harker (eds.), *Performance of Financial Institutions*. New York: Cambridge University Press, 2000.

Pagano, M.: *Defusing Default: Incentives and Institutions*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Pavitt, K. y S. Wald: *The Conditions of Success in Technological Innovation*. Paris: OECD, 1971.

Petersen, M. y R. Rajan: "The Benefits of Firm-Creditor Relationships: Evidence from Small Business Data". En *Journal of Finance* 49, 3-37, 1994.

www.cepchile.cl

———— "The Effect of Credit Market Competition on Lending Relationships". En *Quarterly Journal of Economics* 110, 407-443, 1995.

Porter, M.: "The Structure within Industries and Companies' Performance". En *Review of Economics and Statistics* 61, 214-227, 1979.

Roberts, M. y J. Tybout: "Producer Turnover and Productivity Growth in Developing Countries". En *The World Bank Research Observer* 12, 1-18, 1997.

Sahlman, W.: "The Structure and Governance of Venture-Capital Organizations". En *Journal of Financial Economics* 27, 473-521, 1990.

Scherer, F.: *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Chicago: Rand McNally, 1980.

Scott, J., y W. Dunkelberg: "Bank Consolidation and Small Business Lending: A Small Firm Perspective". En J. Blanton, A. Williams y S. Rhine (eds.), *Business Access to Capital and Credit*. Washington: A Federal Reserve System Conference, 1999.

Shockley, R. y A. Thakor: "Bank Loan Commitments: Data, Theory and Tests". En *Journal of Accounting and Economics* 8, 159-172, 1987.

Shy, O.: *The Economics of Network Industries*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001.

Silver, D.: *The Venture Capital Sourcebook*. Chicago: Irwing, 1996.

Snodgrass, D. y T. Biggs: "Industrialization and Small Firms: Pattern and Policies", mimeo, International Center for Economic Growth, 1996.

Stiglitz, J. y A. Weiss: "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". En *American Economics Review* 71, 393-410, 1981.

———— "Credit Rationing and Collateral". En J. Edwards, C. Mayer y S. Schaefer (eds.), *Recent Developments in Corporate Finance*. New York: Cambridge University Press, 101-135, 1986.

Sutton, J.: *Sunk Costs and Market Structure: Price Competition, Advertising and the Evolution of Concentration.* Cambridge: MIT Press, 1991.

———— "Gibrat's Legacy". En *Journal of Economic Literature* 35, 40-59, 1997.

———— *Technology and Market Structure: Theory and History*. Cambridge: MIT Press, 1998.

Taggart, R.: "Secular Patterns in the Financing of US Corporations". En B. Friedman (ed.), *Corporate Capital Structure in the United States*. Chicago: The University of Chicago Press, 1985.

Tybout, J.: "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why". En *Journal of Economic Literature* 38, 11-44, 2000.

Tirole, J.: *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge: MIT Press, 1988.

U.S. Small Business Administration: *The Annual Report on Small Business and Competition.* Washington: U.S. Small Business Administration, 1995.

Wagner, J.: "The Post-entry Performance of New Small Firms in German Manufacturing Industries". En *Journal of Industrial Economics* 42, 141-154, 1994.

Palabras clave: pyme (pequeñas y medianas empresas); financiamiento; dinámica industrial; productividad; fomento. □

www.cepchile.cl