

PATRIMONIO CULTURAL: ASPECTOS ECONÓMICOS Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN**Magdalena Krebs****Klaus Schmidt-Hebbel**Publicado en Perspectivas en Política, Economía y Gestión, 2 (2): 207-45, Marzo 1999**Resumen**

El patrimonio cultural tangible tiene gran significado sociocultural porque constituye una parte importante de la herencia cultural de una comunidad pequeña o de la humanidad entera. El mercado de los bienes culturales físicos presenta características e imperfecciones que justifican una función reguladora del Estado en su protección. Las políticas tradicionales de recuperación y conservación del patrimonio muestran severas limitaciones, tanto en otros países como en Chile. En este artículo se analizan los mercados privados en que se transan los bienes que constituyen el patrimonio cultural tangible, se analizan las políticas y las prácticas de protección del patrimonio en las experiencias internacional y chilena, y se plantea una propuesta de reforma de las políticas de protección imperantes en Chile.

Introducción

“Construite à la manière d’un puzzle ... l’économie de la culture est un lieu de la confrontation d’outils théoriques à des recherches empiriques. En ce sens, elle n’est pas tant une discipline nouvelle que l’un des domaines féconds de la réflexion sur les frontières de la science économique est sur la légitimité de leur dépassement”.

Benhamou (1996: 109).

El patrimonio cultural tangible tiene gran significado sociocultural porque constituye una parte importante de la herencia de toda comunidad, o nación, y de la humanidad entera; también tiene un importante valor económico. Por sus características a lo menos parciales de bien público y, frecuentemente, de propiedad indefinida —además de otras imperfecciones de mercado— el equilibrio de mercado privado es frecuentemente subóptimo, e implica severas pérdidas de bienestar. Ello se refleja en un elevado deterioro del patrimonio cultural y, por ende, en recursos socialmente insuficientes para su protección, restauración, conservación y puesta a disposición del público y de los investigadores. La tasa de este deterioro reviste características alarmantes en muchos países en desarrollo.

A diferencia de gran parte de los bienes naturales, todos los bienes de patrimonio cultural son recursos no renovables. Allí radica la responsabilidad actual para asegurar la preservación de nuestra herencia cultural para el deleite y la investigación de las generaciones presentes y futuras. Sin embargo, la conservación de esta herencia tampoco está asegurada en el caso chileno, donde la evidencia apunta a una elevada tasa de pérdida del patrimonio cultural. De hecho, las actuales políticas de protección son poco efectivas y la institucionalidad vigente, poco eficiente para proteger y acrecentar el patrimonio cultural físico del país.

En este artículo se presentan las características de los mercados privados de los bienes culturales que constituyen el patrimonio cultural tangible, se revisan los aspectos metodológicos y las políticas de protección, se examina la situación chilena y se proponen algunas reformas en las políticas de protección del patrimonio cultural tangible en Chile. En la primera sección se presentan consideraciones preliminares acerca de la definición del patrimonio cultural, su significado social y su valoración económica. A continuación se desarrolla un análisis microeconómico acerca del funcionamiento y de las imperfecciones del mercado privado de bienes de patrimonio cultural tangible. Luego se hace una breve reseña de las metodologías disponibles para estimar el valor social del patrimonio cultural tangible. En la cuarta sección se presenta una tipología de las políticas de protección implementadas en diversos grados en el mundo. Cuatro experiencias internacionales exitosas de protección del patrimonio señalan, en la sección siguiente, las tendencias de políticas modernas más efectivas. En la sexta sección se describe el patrimonio cultural chileno, su deterioro y las instituciones y recursos destinados a su amparo. A la luz de las consideraciones anteriores, el trabajo finaliza con una propuesta para una protección más eficiente del patrimonio cultural tangible en Chile.

I. Consideraciones preliminares

En esta sección se presentan consideraciones preliminares relativas a la definición del patrimonio cultural¹, su significado social y su valoración económica.

¹ Si bien el término “patrimonio” en su acepción actual se refiere al conjunto de bienes pertenecientes a alguna persona o institución, independientemente de su origen, su raíz es latina y originalmente se refería al conjunto de bienes que alguien había adquirido por herencia familiar; eran los bienes que provenían del *pater* (padre). La terminología en inglés para bienes patrimoniales emplea, hasta el día de hoy, el término “*heritage*”, que hace referencia directa al concepto de preservar lo que hemos heredado de las generaciones anteriores.

El patrimonio cultural de una nación comprende todos aquellos bienes que son expresiones y testimonios de la creación humana propias de ese país. Es el conjunto de edificios, instalaciones industriales, museos, obras de arte, sitios y restos arqueológicos, colecciones zoológicas, botánicas o geológicas, libros, manuscritos, documentos, partituras y discos, fotografías, producción cinematográfica y objetos culturales en general que dan cuenta de la manera de ser y hacer de un pueblo. Dicho patrimonio es todo aquello que le confiere una identidad determinada a un país; puede ser de propiedad pública (administrados por las distintas entidades que conforman el Estado) o bien de propiedad privada. Estos bienes son preservados porque individuos o la sociedad, a través de las organizaciones creadas para ello, le confieren algún significado especial, ya sea estético, documental, histórico, educativo o científico. → *espiritual.*

En el presente artículo nos referiremos exclusivamente a los bienes culturales físicos, excluyendo a los bienes culturales intangibles (como las costumbres, las fiestas, la música, la tradición culinaria, las artes representativas y tantas otras manifestaciones). Si bien los bienes culturales intangibles son parte de la cultura, y son tan significativos para la preservación de la identidad de un país como los bienes culturales materiales, implican una metodología de análisis y políticas de protección muy distintas a las empleadas en el caso de los bienes culturales físicos. *clave.*

Para una mejor comprensión y administración del patrimonio cultural tangible se distingue el patrimonio mueble (todo aquello que puede ser trasladado) del patrimonio cultural inmueble. Los museos, las bibliotecas y los archivos son quienes conservan el patrimonio mueble; distintas instituciones comparten la responsabilidad de preservar el patrimonio inmueble.

Frecuentemente se distingue entre el valor económico que tienen los bienes culturales de su valor social o cultural. Si bien, en muchos casos, el valor económico de un objeto patrimonial es un antecedente relevante para determinar la importancia de su preservación, el principal motivo para conservar bienes culturales radica en el valor social o cultural que estos bienes tienen para un individuo, comunidad, nación y, en algunos casos, para la humanidad. De hecho, son muchos los bienes para los cuales no se observa un valor económico explícito, pues no se transan en el mercado (como es el caso de catedrales, esculturas de la vía pública, las obras pertenecientes a museos o las estructuras arqueológicas). Otros bienes tienen importancia para la investigación presente o futura, pero tampoco tienen precios de mercado.

A partir del reconocimiento de la existencia de una brecha significativa entre las nociones de valor cultural y de valor económico del patrimonio cultural —debido en buena parte a la inexistencia de precios de mercado de gran parte del patrimonio cultural— este artículo se inserta en la literatura reciente que intenta reducir esta brecha.²

Para determinar qué debe ser preservado no existen reglas únicas ni universales que establezcan los criterios sobre el valor o significado de un bien cultural. De hecho, una de las mayores dificultades para establecer una política de protección y fomento del *stock* de bienes patrimoniales es la definición del límite entre un bien público y un bien privado. Además, la noción de bien público cambia en el tiempo y en el espacio; por ejemplo, lo que puede ser un bien exclusivamente privado cuando es nuevo (una salitrera o una mansión de comienzos de siglo, un molino de agua) es un bien de valor patrimonial al cabo de una o dos generaciones.

En la dimensión espacial, un objeto histórico de valor y significado para una determinada comunidad (como los bienes de un héroe local) puede carecer de valor en otra localidad; a ello se suma que, en

² La economía de la cultura es un campo relativamente reciente, con una sola revista académica especializada: *Journal of Cultural Economics*, que ha cumplido 20 años de existencia. Excelentes libros recientes sobre la economía y las políticas de protección del patrimonio cultural físico incluyen a Benhamou (1996) y Hutter y Rizzo (1997).

muchas ocasiones, la sociedad obtiene beneficios culturales de bienes que son de propiedad privada. Un ejemplo de ello es el goce de los edificios que conforman un determinado espacio urbano, la exhibición circunstancial en exposiciones temporales de objetos pertenecientes a colecciones privadas o bien las donaciones y legados de colecciones privadas a entidades públicas. Por ello se puede señalar que la esencia de los bienes que conforman el patrimonio cultural no es su propiedad sino su carácter, al menos parcial, de bien público.

La situación inversa se produce cuando se buscan beneficios privados a costa del beneficio público. Un ejemplo de ello es la disgregación de conjuntos y la apropiación privada —muchas veces ilícita— de bienes muebles que forman parte de los edificios, conjuntos históricos y sobre todo restos arqueológicos. Dichas acciones desvalorizan tanto el bien individual como al conjunto, y causan un daño a la comunidad donde se encuentran insertos dichos bienes, a la investigación y al público visitante. Como ejemplo se puede mencionar el grave daño que produce el "huaqueo" de piezas arqueológicas, que destruye sitios arqueológicos e impide (para siempre) la investigación. Además, muchas veces se destruyen un alto número de piezas porque son extraídas sin conocimientos profesionales.

La conservación, restauración y puesta a disposición para uso y goce públicos, precisamente busca maximizar el componente de bien público de los bienes patrimoniales. La mera puesta a disposición para uso público de un bien del patrimonio cultural permite su consumo público —es decir, no excluyente— por parte de una gran comunidad de personas. Las técnicas empleadas buscan prolongar la existencia de un bien, a fin de posibilitar un mayor número de usuarios en la actualidad y el futuro. Todos los procedimientos utilizados en la conservación de diferentes tipos de bienes culturales tienen ese mismo objetivo, pero difieren según el bien y el uso que de ellos se haga. Como ejemplo podemos señalar el uso de técnicas como la microfilmación y la digitalización para la conservación de información contenida en periódicos, debido a la mala calidad del papel (en caso contrario, sólo permitiría su lectura a quienes llegaran primero a ese medio, impidiendo el acceso de interesados posteriores).

La arqueología tiene por objeto estudiar las culturas que habitaron antes que la nuestra el mismo territorio. La conservación de los sitios y los vestigios arqueológicos que hoy realicemos permitirá a los científicos del futuro obtener información inédita, utilizando las nuevas herramientas tecnológicas de la que seguramente dispondrán. De lo contrario, la desprotección de este tipo de bienes hará que dicha información se pierda para siempre.

El aumento del ingreso medio mundial, el incremento del turismo y la globalización provocan una mayor valoración del pasado y una creciente necesidad de proteger las individualidades de cada cultura. Como manifestación de esta mayor demanda individual y social por preservar el patrimonio cultural para su uso y goce presente y futuro, se expresa una conciencia progresiva en las sociedades respecto de la necesidad de desarrollar políticas más eficientes para proteger el patrimonio cultural. Para el diseño de esta políticas se requiere conocer el funcionamiento del mercado de bienes de patrimonio cultural, lo que constituye el objeto de la sección siguiente.

II. Imperfecciones en los mercados privados de bienes de patrimonio cultural

Los bienes que constituyen el patrimonio cultural son objeto de actividades económicas como cualquier otro bien de consumo o de capital privado. Estos bienes son costosos de identificar, preservar y exhibir; son transados en mercados formales o informales, legales o ilegales; generan satisfacción a los individuos y las comunidades que tienen acceso a ellos; y constituyen un insumo potencial en la producción de bienes y servicios que requieren de capital humano acrecentado por educación y cultura general. Por lo tanto, es factible aplicar principios microeconómicos a los bienes de patrimonio cultural, a fin de entender mejor el funcionamiento de los mercados en que se transan. Esto permite identificar en el ámbito conceptual las imperfecciones observadas en este mercado, que reflejan las externalidades propias de estos bienes y sus mercados.

Definiremos el concepto de consumo de bienes culturales, la distinción entre bienes disponibles y no disponibles para el consumo, la distinción entre *stocks* y flujos, las dos dimensiones de la distinción

entre lo público y lo privado, la dimensión de bien público de muchos bienes culturales, su frecuente carácter de bienes de consumo conjunto, y las frecuentes ineficiencias incurridas por individuos en la apropiación privada de bienes culturales.

A. Consumo

Entendemos el consumo de bienes culturales tangibles en un sentido muy amplio: el uso y goce de los bienes culturales por individuos o comunidades, su puesta a disposición para la investigación científica o artística y su utilización como insumo para la educación y cultura. La demanda por bienes culturales engloba, por tanto, las demandas de consumidores finales, de los investigadores y de los productores de servicios de educación y cultura.

B. Disponibilidad

Los bienes culturales están disponibles para el consumo (individual o social) después de que han sido el objeto de una actividad de rescate y restauración y de su puesta a disposición para la apreciación o la investigación. La puesta a disposición se realiza a través de la presentación del patrimonio inmueble en sitios abiertos al consumo y del patrimonio mueble en instituciones públicas o privadas (incluyendo los hogares). En cambio, los bienes no disponibles para el consumo no han sido rescatados para el consumo público o privado, ya sea por su falta de recuperación y/o posibilidad de acceso por parte del público. Estos bienes no están disponibles porque no han sido descubiertos aún, no son valorados por las generaciones presentes o se encuentran en sitios o depósitos públicos o privados cerrados al consumo individual o comunitario.

C. Stock o acervo

De acuerdo al punto anterior podemos distinguir entre el *stock* o acervo del patrimonio cultural tangible que está disponible en un momento en el tiempo y su flujo neto o acumulación a lo largo del tiempo. El *stock* de bienes culturales disponibles para el consumo de un individuo o de una comunidad, en un momento en el tiempo, es acrecentado, en cada período de tiempo, por el flujo de bienes culturales puestos a disposición para el consumo (incluyendo la agregación de bienes nuevos y la mantención de los existentes) y disminuido por la depreciación y destrucción del *stock* existente. Existe, por lo tanto, un *stock* de bienes culturales no disponible para el consumo y otro *stock* que sí lo está. El flujo de bienes nuevos agregados al *stock* disponible consiste, por ende, en la transferencia de los bienes del primer *stock* al segundo a través de una actividad productiva (que requiere del uso de recursos escasos), de recuperación y exhibición.

D. Lo público y lo privado

Distinguiremos dos dimensiones de lo privado y lo público. Por una parte, la dimensión de lo público o estatal frente a lo privado en lo relacionado con la propiedad o la gestión de bienes culturales. Y por otra, la dimensión relacionada con el consumo privado o público de bienes culturales tangibles. El consumo privado lo realiza un individuo con exclusión o rivalidad respecto del consumo de otros; en cambio, el consumo público de bienes culturales con a lo menos un componente de bien público, es realizado por un gran número de individuos en forma relativamente simultánea sin rivalidad o exclusión plenas. Se debe resaltar que la primera dimensión de lo público y privado puede ser, y frecuentemente lo es, completamente independiente de la segunda. Por ejemplo, existen bienes de propiedad o administración del Estado que son destinados al consumo privado o excluyente (los cuadros en la oficina de un ministro), mientras que grandes sitios o colecciones de propiedad privada son expuestos al consumo público en museos privados.

¿Son bienes públicos los objetos tangibles (muebles e inmuebles) de patrimonio cultural? Los bienes de patrimonio cultural corresponden a bienes con un componente importante de bien público, porque su consumo (uso y goce) por parte de un individuo no excluye o impide el consumo de otro. Es muy

probable que la mayoría de los bienes de patrimonio cultural no sean bienes públicos puros, porque el consumo público reduce en algo la utilidad del consumidor que los pueda consumir en forma privativa. Sin embargo, es también muy probable que muchos de estos bienes tengan un valor social tal, producto del consumo conjunto y simultáneo por un gran número de personas, que exceda el valor que un individuo le asignaría como consumidor excluyente. Por lo tanto, nos encontramos con bienes intermedios entre los casos polares de bienes de consumo exclusivamente privado o rival y de bienes públicos puros cuyo consumo es de cero rivalidad o exclusión.³

E. Consumo conjunto

Otra característica de muchos bienes de patrimonio cultural es que su valor privado o social es incrementado si su uso y goce se realiza en conjunto con otros bienes culturales que les son afines espacial o temporalmente, por correspondencia territorial, histórica o física. La separación física o contextual de bienes muebles (e incluso partes de bienes muebles) del lugar de origen o la destrucción de información sobre su proveniencia les resta valor privado y social, pues impide apreciar o investigar la totalidad de objetos, la cual, como conjunto, permite apreciar en su plenitud el sitio o el período histórico que define esta expresión cultural. En cambio, mantener la pertenencia o referencia física o histórica al origen de los bienes culturales permite gozar de una externalidad de consumo conjunto.

F. Ineficiencias en la apropiación privada⁴

Los flujos o incrementos del acervo de bienes de patrimonio cultural, particularmente del patrimonio tangible mueble, son frecuentemente emprendidos por individuos o empresas privadas, a fin de colocarlos a disposición del consumo privado excluyente de un individuo o grupo de individuos, típicamente a través de la venta a terceros en un mercado formal o informal de bienes culturales. Dicha actividad económica puede ser socialmente ineficiente por la presencia de cuatro posibles fallas de mercado:

- La sobre-explotación de bienes culturales, en el caso de indefinición o desprotección de derechos de propiedad sobre el sitio o la colección de los cuales provienen dichos bienes. Esta sobre-explotación, causada por la "tragedia de lo común", corresponde a la apropiación de bienes culturales desde sitios o colecciones de propiedad indefinida o, definida en teoría, su protección no es cautelada y lleva al simple despojo. La sobre-explotación es simplemente el reflejo de que el apropiador no realiza un pago correspondiente al precio de mercado de los bienes apropiados.
- La aplicación de tecnologías atrasadas en la recuperación de bienes culturales por parte de empresas o individuos. El empleo de tecnologías inferiores tiende a ocurrir con mayor frecuencia cuando la "recuperación" del bien cultural es realizada como actividad informal, con el fin de una posterior comercialización del bien en mercados privados, a menudo informales.
- La puesta a disposición del bien para su consumo excluyente, impidiendo su consumo público por la comunidad.
- La separación del bien de su entorno y contexto original, impidiendo la externalidad del consumo conjunto con otros bienes complementarios.

Un ejemplo concreto y frecuentemente observado en un gran número de países, incluido Chile, es la

³ Este concepto de un continuo entre bienes privados y públicos puros se encuentra en Samuelson (1955), quien en su clásico artículo sobre los bienes públicos afirma: "Negar que la mayoría de las funciones públicas formen parte de mi definición extrema de bien público no es garantizar que ellas sean parte de mi definición extrema de bienes privados".

⁴ Una presentación gráfica de un modelo que ilustra las potenciales imperfecciones en el consumo privado del *stock* de bienes culturales muebles separados de su entorno original y las potenciales imperfecciones en el flujo de recuperación privada se presenta en Schmidt-Hebbel (1988).

actividad de “recuperación” privada de bienes muebles (e incluso partes de bienes inmuebles) por individuos cuyo fin es la venta posterior (en el mercado internacional privado) de piezas arqueológicas. Esta actividad privada frecuentemente implica que se observen las cuatro fallas citadas en forma simultánea. Se realiza típicamente en tierras o sitios de propiedad estatal o privada y viola la legislación de protección de sitios arqueológicos, constituyendo un saqueo o “huaqueo” que lleva a la sobre-explotación de dichos bienes. Por la informalidad e ilegalidad de esta actividad, ella es realizada por personal no calificado que emplea tecnología atrasada, con la correspondiente destrucción o recuperación imperfecta de piezas arqueológicas y del sitio correspondiente. Luego, al comercializarse en mercados privados (a menudo informales o ilegales) se coloca a disposición del consumo de un limitado número de individuos, impidiendo su goce, utilización e investigación por la comunidad. Finalmente, al separar las piezas vendidas de su entorno, de los inmuebles y de otros objetos muebles que definen el sitio y la cultura correspondiente, se impide la externalidad de consumo conjunto con estos últimos bienes y se pierde irrecuperablemente la opción de realizar investigación científica sobre el sitio completo con todos sus objetos.⁵

III. Metodologías de valoración

Las ineficiencias en los mercados privados identificadas en la sección anterior generan diferencias entre el valor social y el valor de mercado de los bienes de patrimonio cultural. En esta sección identificamos brevemente los elementos constitutivos del valor social y revisamos los métodos cuantitativos actualmente disponibles para medir el valor social de bienes públicos, como los que constituyen el patrimonio cultural.

En la sección anterior argumentamos que una fracción importante del valor de los bienes de patrimonio cultural está situada fuera del mercado, es decir, que excede el valor de uso privado del bien. La literatura económica del patrimonio cultural señala los siguientes elementos constitutivos (e interrelacionados) y externalidades del valor social extra-mercado (véase Duffy, 1992; Koboldt, 1997, y Throsby, 1997, entre otros).

- El valor de opción de un bien cultural refleja la utilidad asignada al poder ejercer una opción futura de consumo o investigación.
- El valor de herencia constituye la satisfacción de uso y goce de bienes culturales por parte de generaciones futuras.
- El valor de existencia refleja la satisfacción que derivan las generaciones presentes al saber que el bien cultural existe, aunque no hagan uso de él. Las externalidades en la producción sectorial (por ejemplo, en turismo) o agregada (por mayor producción nacional derivada de mejor educación y conocimiento científico) constituyen otra fuente de valor social.
- Las externalidades en el consumo agregado (contribución a la identidad local o nacional o a la mayor utilidad obtenida del consumo de otros bienes o servicios) y en la investigación agregada derivadas de la existencia del patrimonio cultural.

Ahora bien, ¿cómo se cuantifican los valores de los bienes culturales? La economía de los recursos naturales y del medio ambiente —cuyo objeto también es el análisis económico de un patrimonio de

⁵ Incluso a nivel científico y de manejo de museos se puede diferenciar, como lo hacen Seguel y Ladrón de Guevara (1997), entre una arqueología objetual y una arqueología contextual. La primera privilegia la excavación de objetos dignos de exhibición y de potencial “valor museable”, llevando a grandes depósitos o colecciones de objetos arqueológicos mantenidos por museos o institutos de investigación en un estado deplorable y sin adecuada identificación del contexto de su origen. En cambio, la arqueología contextual privilegia la preservación de los sitios, evitando la formación de las colecciones anteriores y postergando la excavación de los sitios hasta contar con los recursos para realizar una investigación contextual y una exhibición de la piezas recuperadas con clara referencia a su origen y contexto.

bien público y su conservación— ofrece una gama de métodos de valoración del patrimonio y de evaluación social de proyectos de conservación y restauración.⁶ A continuación presentamos cuatro métodos de valoración; algunos de ellos enfatizan los valores directos (o privados) del patrimonio cultural y otros, los valores sociales (o públicos) del patrimonio cultural. Debemos destacar que ninguno de estos métodos hace una evaluación global de todas las externalidades potenciales del patrimonio, y que ninguno de ellos ha sido aún aplicado sistemáticamente a la evaluación de proyectos de preservación, conservación y puesta a disposición del patrimonio cultural.

- Método de Disposición a Pagar (MDP). Este método mide el precio que un individuo está dispuesto a erogar por el uso o goce de un bien de patrimonio. Hay distintos enfoques que ofrecen una forma de medición de dicho precio, incluyendo el enfoque de precios hedónicos y el de costos de viaje. La limitación de ellos es que ofrecen una perspectiva estrecha, basada frecuentemente en supuestos discutibles acerca de cómo medir el valor social del patrimonio.⁷
- Método de Valoración Contingente (MVC). Este método es una forma alternativa para medir la disposición a pagar, basado en la realización de encuestas. Ha sido ampliamente aplicado para inferir el valor asignado por individuos a bienes ambientales o de salud. En el campo del patrimonio cultural, sólo se ha usado para valorar dos objetos o instituciones culturales (Frey, 1997): el Museo de la Civilización de Quebec (Martin, 1994) y la Opera Real Danesa de Copenhague (Hansen, 1995). El MVC ha sido objeto de un debate reciente y profundo por destacados economistas, después de su aplicación en el caso del derrame de petróleo desde el buque petrolero "Exxon Valdez", en Alaska, a fin de dirimir los millonarios juicios derivados de este desastre ambiental (Arrow *et al*, 1993; Portney, 1994; Sen, 1995). Este debate se ha centrado en las limitaciones del MVC, que son producto del hecho que las encuestas son sustitutos imperfectos de la preferencia revelada en las decisiones de mercado de los individuos, porque no involucran un costo efectivo para quienes las responden y pueden inducir sesgos por un comportamiento estratégico de los encuestados.⁸
- Plebiscitos. Un tercer método de valoración de bienes culturales consiste en combinar la valoración de los bienes con la simultánea decisión política a través de la realización de plebiscitos populares. Frente a las significativas limitaciones del MDP y del MVC, se propone la realización de plebiscitos en las comunidades respectivas sobre propuestas detalladas de *ranking* y financiamiento de proyectos de adquisición, conservación y restauración de bienes culturales (Frey, 1997). Este método ofrece la indudable ventaja de llevar las decisiones y los conflictos envueltos en la valoración del patrimonio a la ciudadanía, eliminando los problemas de agente-principal entre el electorado y la clase política. Sin embargo, la efectividad de los plebiscitos requiere, a su vez, que se cumplan condiciones exigentes de información y participación ciudadana (Benhamou, 1996).

⁶ Una revisión detallada de los métodos de valoración empleados por la economía del medio ambiente se encuentra en Cropper y Oates (1992).

⁷ Por ejemplo, el método de costos de viaje estima sólo el valor de uso y goce directo del bien de patrimonio, realizado a través de un viaje al sitio o lugar de exhibición del bien de patrimonio, excluyendo los otros elementos constitutivos del valor social del bien, mencionados anteriormente. Además, supone que la visita del bien constituye el único propósito del viaje y que el viajero no deriva utilidad de la propia realización del viaje.

⁸ Un supuesto central para que el encuestado revele el verdadero monto que está dispuesto a pagar por la utilidad de participar en el consumo del bien público, es que no le importe si su pago lo realiza en conjunto con los demás individuos o si hace la misma contribución en forma exclusiva (sin contribución de los demás) para el financiamiento completo del bien público. Este supuesto es muy difícil de cumplir, pues típicamente la suma revelada depende del monto que el encuestado cree que contribuirán los demás. Con eso se producen dos efectos contrapuestos sobre la disposición a pagar: el de un "juego de asegurarse" la contribución de los demás y el "free-riding" de aprovecharse de no contribuir, sabiendo que los demás lo hacen. De acuerdo a cual sea la situación que domine, los valores revelados pueden diferir radicalmente de las verdaderas preferencias de los individuos. Véase Sen (1995) para una discusión detallada de las limitaciones del MVC en general y Frey (1997) para su aplicación a los bienes artísticos y culturales en particular.

- **Sustentabilidad del patrimonio cultural.** Los tres métodos anteriores no aseguran que se tome debida cuenta de las externalidades espaciales y temporales en las decisiones económicas que atañen al patrimonio cultural. El enfoque de sustentabilidad del patrimonio cultural recoge el aspecto de externalidades intergeneracionales, que enfatiza el mantenimiento del bien para el uso y goce de generaciones futuras. Sin embargo, al igual que en la economía de los recursos naturales y del medio ambiente, es difícil reflejar las preguntas asociadas al concepto de sustentabilidad —acerca de la tasa social de descuento relevante, la valoración cambiante del patrimonio cultural actual por las generaciones futuras y la incertidumbre acerca del progreso tecnológico en conservación y restauración— en una metodología concreta.

Esta revisión nos lleva a concluir dos puntos. Primero, por inferencia de su aplicación a otros campos de la economía, cada uno de los métodos individuales de valoración de bienes públicos de patrimonio presenta limitaciones serias que hacen aconsejable (sujeto a la disponibilidad de recursos) su aplicación complementaria. Segundo, la economía del patrimonio cultural prácticamente aún no ha iniciado la aplicación de estos métodos a la valoración del patrimonio y de su conservación, pero puede aprovechar la rica experiencia acumulada por la economía de los recursos naturales y del medio ambiente.

IV. Políticas de protección

Sin el beneficio de conocer y, menos aún, de aplicar los recientes métodos desarrollados para la valoración del patrimonio y de su protección, la mayoría de los países han iniciado (durante este siglo) algún conjunto de políticas públicas de protección de su patrimonio. Sin embargo, la intensidad y efectividad de estas políticas tienden a variar enormemente en el ámbito internacional, y son típicamente proporcionales al nivel de desarrollo.

Por muchos decenios, los países industriales han aplicado una amplia gama de políticas públicas, las que pueden considerarse relativamente eficaces para el desarrollo y la protección del patrimonio nacional. Con dicha experiencia contrasta la situación en la mayor parte de los países en desarrollo, que se caracterizan por políticas débiles, cuya poca efectividad se manifiesta frecuentemente en la destrucción y el robo de su patrimonio cultural.

En el grupo de los países industrializados se observan dos modelos de protección del patrimonio bien distintos: el modelo europeo continental, con un fuerte énfasis en una combinación de la intervención directa del Estado en la propiedad y gestión pública del patrimonio con limitaciones impuestas a la propiedad privada del patrimonio; y el modelo anglosajón, que le confiere un significativo rol indirecto al Estado, el que es ejercido a través del otorgamiento de beneficios fiscales (especialmente tributarios) a la iniciativa privada de la protección del patrimonio, combinado con una elevada valoración social del mecenazgo privado y del voluntariado privado (cuyas manifestaciones veremos en la sección siguiente).

En esta sección no pretendemos desarrollar una historia de las políticas de protección observadas en el mundo. Más bien, presentamos una breve tipología, constituida por seis categorías de políticas de protección que han sido implementadas en mayor o menor grado en distintos países, con una breve referencia a su efectividad y sus limitaciones. Taxonomías similares de políticas públicas de protección del patrimonio cultural, complementadas en algunos casos por evaluaciones críticas, pueden encontrarse en Benhamou, 1996 y 1997; Hutter, 1997; Netzer, 1997; Peacock, 1997; y Throsby, 1996 y 1997.

A. Definición del patrimonio cultural

Típicamente los Estados hacen una definición implícita de lo que valoran como su patrimonio cultural a través de sus políticas fiscales: el gasto público directo y los incentivos económicos otorgados al sector privado. Una excepción está constituida por las listas de monumentos nacionales, que hacen explícita la definición acerca de una parte importante del patrimonio nacional. Quienes definen la política fiscal directa e indirecta y las listas de monumentos nacionales son típicamente comisiones radicadas en organismos del gobierno central (ministerios) en aquellos Estados que son unitarios u organismos

descentralizados (agencias o comisiones de los gobiernos provinciales o municipales) en los Estados federales. Muy excepcionalmente son puestas a disposición del electorado las definiciones del patrimonio cultural y las decisiones presupuestarias para su protección, a través de la realización de plebiscitos.⁹

B. Intervención pública directa a través de la propiedad pública del patrimonio y el gasto en su adquisición, mantenimiento y gestión

La intervención directa del Estado a través de la propiedad pública de parques nacionales, tierras, ruinas arqueológicas, sitios y edificios históricos, museos y archivos, conjuntamente con el financiamiento de su adquisición, mantenimiento y gestión, es la forma más tradicional y generalizada de protección pública. Tiene particular importancia en la tradición europea continental y, por extensión, en América Latina.

C. Limitaciones legales al derecho de propiedad privada de patrimonio cultural

Para proteger el patrimonio cultural en manos privados, y como consecuencia de la incorporación de bienes privados a alguna lista de monumentos u objetos de patrimonio cultural, la legislación establece limitaciones al derecho de propiedad, uso y/o goce de los propietarios de dichos bienes. La legislación complementaria sobre ciertas categorías de bienes en manos privadas, estén descubiertos (como ciertos bienes históricos) o no (como los bienes arqueológicos), también establece limitaciones al ejercicio de la propiedad privada. En ambos casos se establecen frecuentemente obligaciones a sus dueños acerca del mantenimiento de dichos bienes, que pueden o no ser compensadas por subvenciones públicas o exenciones tributarias. Finalmente, muchos países establecen severas limitaciones a la exportación de amplias categorías de su patrimonio cultural.

D. Incentivos económicos del Estado al incremento del patrimonio cultural y a su protección por el sector privado

Una forma alternativa a la intervención pública directa en la protección del patrimonio cultural consiste en el otorgamiento de subsidios, transferencias y exenciones tributarias por el Estado al incremento y a la protección del patrimonio cultural en manos privadas. Esta política indirecta de protección no es muy importante en el continente europeo, pero es una práctica muy generalizada en naciones anglosajonas, particularmente en EE UU. Ello es congruente con el menor tamaño relativo del sector público en estos últimos países, reflejo de una concepción más liberal que le otorga al sector privado una función preponderante en la actividad económica y en la cultura.

Vale la pena revisar con más detalle las preferencias tributarias otorgadas a la conservación y administración del patrimonio en países desarrollados y, en particular, en EE UU.¹⁰ La mayor parte de los países industrializados reduce significativamente el impuesto al valor agregado o a la compraventa cobrado por los museos y otras instituciones sin fines de lucro (ISFL) dedicadas a preservar el patrimonio. EE.UU es uno de los países con mayores exenciones tributarias de este tipo: permite, a la mayor parte de las ISFL y de los museos, una exención completa de impuestos a la compraventa sobre los bienes y servicios que venden y sobre los insumos que adquieren. Una segunda exención tributaria que beneficia a los museos y otras ISFL que mantienen patrimonio cultural, es la exención de impuestos territoriales o de bienes raíces; esta categoría también es particularmente beneficiosa en EE UU, donde la exención de este tributo es completa para las instituciones mencionadas, mientras que los impuestos

⁹ Una de estas excepciones es la ciudad de Bâle, que en 1967 aprobó en un plebiscito la adquisición de dos cuadros de Picasso (Benhamou, 1996).

¹⁰ Basado en la revisión de Netzer, 1997.

territoriales pagados por personas y empresas son muy onerosos.

Un tercer aspecto tributario se refiere a la frecuente discriminación del tratamiento tributario otorgado al financiamiento de inversiones con deuda comparado con capital propio. Por ejemplo, en EE UU el tratamiento tributario más favorable al financiamiento con deuda tiende a desincentivar la restauración del patrimonio cultural en manos privadas, pues dicha restauración se financia típicamente, por ser menos rentable, en una proporción mayor por capital propio. Ello puede incidir negativamente en los incentivos relativos de protección *versus* demolición de dicho patrimonio, si no es parte de la lista oficial de edificios protegidos. En una cuarta categoría se deben destacar los impuestos a la transferencia de riqueza, por herencias y por regalos entre vivos. Nuevamente el caso de EE UU es el más beneficioso para el patrimonio: establece deducciones tributarias sin límites a las herencias y los regalos a ISFL, incluidos los museos. Los impuestos sobre la riqueza individual, una quinta categoría bastante generalizada en países europeos continentales, constituyen un desincentivo al patrimonio cultural, en la medida en que éste no está excluido de la base tributaria.

Una sexta categoría está constituida por la legislación sobre los impuestos a la renta. En general, los países industriales aplican generosas deducciones impositivas de las bases tributarias a las donaciones a ISFL, incluyendo los museos y las fundaciones que manejan patrimonio cultural. Nuevamente el caso más extremo ocurre en EE UU, donde las donaciones por individuos pueden deducirse prácticamente sin límites de los ingresos tributables individuales y hasta un límite de un 5 por ciento de las utilidades de empresas. Finalmente, debemos mencionar el tratamiento tributario, frecuentemente favorable, otorgado a la restauración de edificios que forman parte de la lista pública de patrimonio. En EE UU se permite, a los dueños de edificios históricos listados, realizar deducciones de la base tributaria para el impuesto individual a la renta por concepto de gastos de preservación.

E. Privatización de propiedad o gestión del patrimonio

Como alternativa a la intervención pública directa a través de la propiedad pública del patrimonio y de su gestión, cabe plantear la propiedad y/o gestión privada del patrimonio público. En todos los sectores de la producción de bienes y servicios, la abrumadora evidencia empírica internacional muestra que la propiedad y/o gestión privada logra significativas ganancias estáticas y dinámicas en eficiencia con relación a la propiedad y/o gestión pública. Ello incluye a sectores donde se verifican importantes imperfecciones de mercado, como monopolios naturales (infraestructura y agua potable), asimetrías de información y riesgo moral (el sector financiero) o bienes públicos (parques nacionales). La regulación y supervisión pública de las empresas privadas procura optimizar la gestión privada en estos sectores. Para la protección y administración del patrimonio público también se plantea la propiedad y/o la gestión privada como una forma de elevar sustancialmente la eficiencia en el cuidado del patrimonio, bajo un marco de adecuada regulación y supervisión por el sector público. Un caso de privatización a gran escala de la gestión del patrimonio cultural de toda una ciudad es el caso de Venecia, donde un economista, desde la posición de vice-alcalde *pro tempore* de la cultura, está a cargo del programa de privatización (Mossetto, 1997). En la sección siguiente revisaremos otras experiencias internacionales exitosas en la protección del patrimonio cultural, tres de las cuales involucran una participación central del sector privado.

F. Educación

Finalmente, debemos enfatizar la función de la educación y de los valores imperantes en una sociedad para generar un apoyo amplio del público a la protección del patrimonio. Aunque es probable que la apreciación del patrimonio cultural constituye un bien de alta elasticidad ingreso (y por lo tanto, es más elevada en grupos y sociedades más ricas), la educación puede cumplir un papel importante en influir, a cada nivel de ingreso, en una mayor apreciación por el legado físico del pasado. En este escenario las herramientas de política pública apuntan, obviamente, a otorgar un mayor énfasis a la información y a la

apreciación del patrimonio en los programas educacionales.¹¹ Muy de la mano de la educación formal está la apreciación social por la donación voluntaria de recursos financieros y de tiempo a la protección del patrimonio. En sociedades que valoran positivamente el voluntariado y el mecenazgo, como las anglosajonas, la donación de tiempo y recursos financieros individuales a causas públicas —incluyendo la protección del patrimonio— constituye una práctica generalizada que, quizás, sea mucho más importante que el establecimiento de incentivos materiales a dichas donaciones.¹²

Hasta este punto hemos presentado seis formas preponderantes de intervención de las políticas en la protección del patrimonio cultural. Cada una de estas formas presenta tanto ventajas y desventajas absolutas como relativas en comparación a las formas alternativas de intervención pública. Carecemos del espacio suficiente para realizar una evaluación crítica y comparativa de ellas, pero señalaremos cinco de sus puntos más críticos.

Primero, existe una tendencia de los defensores del gasto en cultura a exagerar las imperfecciones en los mercados privados de la cultura (por ejemplo, a sobrestimar el componente de bien público del patrimonio físico) y a sobrestimar las externalidades positivas de la cultura en general (y del patrimonio físico en particular) en el consumo, la educación, la investigación y la producción. Estos sesgos son muy costosos porque restan credibilidad a los proponentes del gasto en cultura en sus discusiones sobre la asignación del gasto público con la autoridad fiscal. Para evitar los sesgos, se requiere avanzar en la evaluación cuantitativa de los costos y beneficios de los proyectos de protección del patrimonio, utilizando las metodologías resumidas en la sección anterior.

Segundo, frente a las restricciones presupuestarias de gasto público y de gasto privado, los programas de financiamiento de la protección deberían privilegiar el financiamiento de la protección de ejemplos representativos de distintos períodos históricos y culturas, a partir de un análisis global de disponibilidades y prioridades.¹³

Tercero, las ventajas tributarias otorgadas a las actividades culturales deberían considerar tanto las posibles externalidades de dichas actividades como los principios económicos de eficiencia y equidad tributaria. Esta consideración privilegiaría el uso del gasto público por sobre las reducciones o exenciones tributarias, a fin de minimizar las distorsiones tributarias.

Cuarto, para reducir los problemas de agente-principal que se observan entre los responsables públicos del gasto en protección del patrimonio y las comunidades beneficiadas,¹⁴ es conveniente hacer transparente las prioridades y decisiones de gasto público e incorporar a las comunidades interesadas en el proceso de decisión.

Quinto, a fin de minimizar la poca eficiencia en la gestión estatal del patrimonio y el surgimiento de una burocracia con intereses propios, es necesario avanzar en la descentralización y en la privatización de la gestión del patrimonio estatal. Revisaremos algunos ejemplos internacionales de este progreso a continuación.

¹¹ Buenos ejemplos son las publicaciones chilenas de Ministerio de Educación Pública (1986), Argüelles (1995) y Krebs y Piñera (1995 y 1996), con información sobre el patrimonio cultural americano y nacional, dirigida a profesores y estudiantes.

¹² Véase Klamer (1997) para argumentos en esta línea.

¹³ Peacock (1997) incorpora este punto en su "propuesta modesta" para una política de protección.

¹⁴ Problemas de agente-principal surgen cuando no existen los incentivos adecuados que aseguren que el representante (el agente) actúe de acuerdo con los intereses o preferencias del representado (el principal). En el contexto de la protección del patrimonio cultural, estos problemas son discutidos por Benhamou (1996) y Frey (1997).

V. Experiencias internacionales exitosas en la protección del patrimonio

En esta sección revisaremos cuatro experiencias internacionales exitosas de protección del patrimonio cultural. La primera, en el ámbito mundial, es la declaración y posterior protección de bienes y sitios nacionales muy destacados en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco. Las siguientes tres experiencias, que reflejan la participación del sector privado en la protección a gran escala de patrimonios nacionales, son el National Trust de Inglaterra, los museos de Holanda y los museos de EE UU.

Estos tres últimos casos reflejan la enorme ganancia en eficiencia en la protección del patrimonio si se permite una estrecha colaboración entre el sector público y el privado, y si se transfiere la gestión y el financiamiento del patrimonio cultural al sector privado.

A. Patrimonio mundial de la Unesco

En el ámbito mundial existe una convención efectiva para la preservación selectiva de monumentos, grupos de edificios y sitios que constituyen los testimonios más significativos de las pasadas civilizaciones y los paisajes más conmovedores de la naturaleza: es la "Convención concerniente a la protección mundial y natural", adoptada por la Conferencia General de la Unesco en 1972, a la cual se han adherido 144 países hasta enero de 1996.

La labor de esta Convención es definir el Patrimonio Mundial, el cual está editado en una lista de monumentos y lugares situados en esos países, cuyo interés se considere como excepcional y su valor como universal, de manera que su protección sea de interés de toda la humanidad (Unesco, 1996).

Cuando firman la Convención, los países se comprometen a preservar indefinidamente los bienes incluidos en la lista. Dichos bienes se incorporan por petición de los Estados miembros; la solicitud es analizada por el Consejo Internacional de Sitios y Monumentos (Icomos) y la Alianza Mundial para la Naturaleza (UICN). La protección de estos bienes se beneficia de aportes financieros internacionales administrados por el Comité del Patrimonio Mundial de la Convención. Los aportes se obtienen de contribuciones obligatorias de los países miembros (1 por ciento de su participación al presupuesto ordinario de Unesco), de contribuciones voluntarias de los Estados miembros, de donaciones de instituciones y de particulares, de campañas nacionales e internacionales y de las ventas de productos. La incorporación de un bien a dicha lista es, además, un buen antecedente para solicitar recursos de otras fuentes. Hasta enero de 1997 se han incorporado a la lista 506 bienes (a una tasa media de un poco más de 20 por año), de los cuales 380 son bienes culturales, 107 son sitios naturales y 19 son mixtos (Unesco, 1997).

Chile se adhirió a esta Convención en 1980. En 1995 se incorporó el Parque Nacional de Rapa Nui de la Isla de Pascua a la lista. Actualmente Chile está reuniendo los antecedentes para presentar a consideración del Comité del Patrimonio Mundial algunas iglesias y zonas típicas de Chiloé y está estudiando la posibilidad de presentar dos cerros de Valparaíso con sus edificios, miradores y ascensores.

B. National Trust de Inglaterra

Inglaterra cuenta con un valioso patrimonio cultural, que administra a través de un departamento gubernamental con rango de ministerio (Department of National Heritage), y que opera a través de múltiples instancias públicas y privadas. En el ámbito público financia las actividades del English Heritage, principal organización a través de la cual el Estado implementa sus políticas de preservación, y la Royal Commission on Historical Monuments, entidad dedicada a la documentación del patrimonio inmueble.

A la actividad pública se suman diversas organizaciones y sociedades del sector privado que promueven, poseen y/o administran bienes del patrimonio cultural. La más importante de ellas es el

National Trust, creado en 1895. Éste es completamente independiente del gobierno y constituye el mayor propietario de tierras en Inglaterra: adquiere edificios históricos a través de donaciones, legados y compras. Cabe destacar como hecho muy notable que el Estado británico transfiere en algunas ocasiones la propiedad de edificios (que el Estado ha adquirido en lugar de pagos de impuestos a la herencia) al National Trust.

El National Trust posee 240 mil hectáreas de tierras y sobre 300 edificios históricos (que incluyen castillos, parques e instalaciones industriales). Sus ingresos de operación provienen de las entradas recaudadas por visitas, los importantes aportes de sus miembros y las donaciones. Esta organización no sólo ha posibilitado la salvaguarda de los inmuebles y el desarrollo de una importante labor de educación y entretención de la población, sino que ha logrado involucrar a un número notable de ciudadanos comunes en la preservación del patrimonio, tanto a través de aportes pecuniarios a la organización como de la incorporación de un número enorme de voluntarios en sus labores. Para su operación, el National Trust atrae a un número de voluntarios muy superior al número de empleados (véase el Cuadro 1). En términos de recursos y de número de empleados, esta organización es mayor que las entidades estatales de protección del patrimonio.

Cuadro 1

National Trust de Inglaterra (1997-1998)

Número de miembros	2.6 millones
Presupuesto anual	£166.2 millones
Personal	2,537 personas en jornada completa 605 personas en jornada parcial 3,625 personas en temporada alta 35,179 voluntarios

Fuente: National Trust (1998).

C. Museos nacionales holandeses

La Oficina Nacional de Auditoría de los Países Bajos publicó, en 1988, un informe devastador acerca de la situación de los 17 museos nacionales holandeses y su sistema de administración. El informe hacía hincapié en la falta de documentación básica de las colecciones, en las dramáticas condiciones de almacenamiento de los bienes patrimoniales y en la carencia de programas de preservación (Milner, 1988). Se detectaron grandes falencias de gestión, pues gran parte de la administración y la toma de decisiones estaba fuera de la competencia de los directores de los museos. Empezar cualquier actividad comercial era imposible, debido a la estricta separación que había entre los gastos de los museos —consignados en un presupuesto del gobierno debidamente aprobado— y los ingresos obtenidos. Todos los recursos generados por los museos ingresaban a las arcas del tesoro. Estos problemas fueron sacados a la luz pública y pasaron a formar parte de la agenda política (Engelsman, 1996).

A partir de este diagnóstico se estableció, por un lado, el Plan Delta para la Preservación del Patrimonio Cultural, que ayudó a duplicar los recursos públicos para documentar, almacenar y restaurar los bienes sobre la base de una categorización de la calidad de las colecciones. Y por otro lado, se decidió implementar una reforma estructural radical de los museos, a través de la privatización de su gestión.

El programa de privatización tardó seis años en ponerse en práctica, porque fue necesario delimitar las responsabilidades de los distintos actores comprometidos, buscar un marco legal que diese garantías a los gestores privados y preparar a los museos para entregarlos a la administración privada. De hecho, la gestión de los museos fue traspasada al sector privado después de lograr un saneamiento de los locales, las colecciones y las finanzas. El objetivo del gobierno no era reducir los gastos ni suprimir el financiamiento estatal, sino asignar los recursos según un concepto diferente: no como presupuesto, sino como remuneración pactada por los resultados previstos y los servicios prestados.

Desde el punto de vista legal se estableció que los edificios y las colecciones, inclusive las nuevas colecciones que ingresaran, se mantenían como propiedad del Estado. La gestión se traspasó por 30 años a empresas museísticas, cuya forma legal es como fundaciones. Se crearon juntas de supervisores, quienes vigilan la labor de los directores, y un cuerpo de inspectores independientes que controla periódicamente la conservación de las colecciones. Los empleados pasaron a ser empleados de las empresas museísticas privadas, pero el Ministerio estableció las normas, que garantizaron las remuneraciones netas, las que fueron aprobadas por el Parlamento.

D. Museos de EE UU

Los museos y sitios de EE UU constituyen, por su número, riqueza cultural y atracción de público, un ejemplo de notable éxito en la protección y en el incremento del acervo cultural de una nación. En el cuadro 2 se presenta un resumen de su situación estadística, en el año 1988, cuando se realizó el último censo de museos. Más allá de las cifras, destaca la extraordinaria función cumplida por el sector privado en el éxito de los museos, el que se refleja en cuatro dimensiones.

En primer lugar, un 41 por ciento de los museos son directamente privados. Segundo, para su operación, los museos logran atraer voluntarios de jornada completa que superan el tercio del número de empleados de jornada completa; también logran atraer voluntarios de jornada parcial (seis veces más que el número de empleados de jornada parcial). Tercero, los ingresos de operación, de capital y de aportes del sector privado constituyen la mayor parte de los ingresos totales de los museos, lo que implica que el aporte estatal de los museos constituye sólo un 39.2 por ciento.

Entre los ingresos aportados por el sector privado destacan especialmente las cuotas de los socios de museos (quienes constituyen un 4 por ciento de la población total de EE UU) y los aportes por donaciones de empresas y personas y por herencias, que contribuyen a incrementar las dotaciones de fondos de capital (*endowments*) de los museos, que llegaron a 14 mil millones de dólares en 1988 (un 3 por ciento del PIB). Finalmente, los museos son gobernados por directorios integrados típicamente por individuos (*trustees*) que no reciben remuneraciones por sus labores y que se destacan por su compromiso por los museos, su posición en la comunidad y/o sus aportes financieros personales o a través de sus empresas.

Los significativos recursos privados que captan los museos en EE UU por donaciones y herencias se deben, al menos en parte, al tratamiento tributario que reciben dichos aportes, que es el más favorable a aportes voluntarios a organizaciones culturales y artísticas (incluyendo los museos), educativas y de caridad de todos los países desarrollados. Respecto de los impuestos sobre herencias y regalos, existe una deductibilidad ilimitada de los aportes a museos (y otras organizaciones). En cuanto a los impuestos al ingreso, también existe una deductibilidad virtualmente ilimitada para los individuos y una deductibilidad plena de hasta el 5 por ciento de las utilidades de las empresas. Además, la combinación de impuestos a las ganancias de capital sobre obras de arte vendidas con la deductibilidad de impuestos de la donación de dichas obras a un museo, implica que el donante a un museo permite recuperar un 80 por ciento del ingreso neto por venta de la obra en el mercado privado.

Cuadro 2

Museos y sitios de EE UU (1988)

En EE UU existen 8,179 museos y 15,623 sitios, de los cuales un 55 por ciento son museos o sitios históricos, un 15 por ciento son museos o sitios de arte y un 15 por ciento son museos o sitios de ciencias (*).
Las colecciones permanentes de los museos incluyen 750 millones de objetos y especímenes. En 1988 se realizaron 49 mil exhibiciones (un 50 por ciento de ellas temporarias) y fueron publicados 20,300 resultados de investigaciones realizadas en museos.
Un 75 por ciento de los museos fueron fundados después de 1950, con el mayor incremento observado en el período 1960-1980. La distribución regional de los museos es parecida a la de la población del país.
Los museos y sus programas especiales atraen 678 millones de visitas al año, lo que corresponde a un promedio de tres visitas anuales a un museo por habitante de los EE UU.
Los museos emplean a 92 mil personas en jornada completa y a 56 mil personas en jornada parcial. Prestan servicios 35 mil voluntarios de jornada completa y 342 mil voluntarios de jornada parcial.
Cuatro mil museos tienen programas de membresía, con 9 millones de miembros (un 4 por ciento de la población), que pagan una cuota anual promedio de 15 dólares por individuo y 25 dólares por familia. Un 55 por ciento de los museos cobran entradas, con una tasa promedio de 2 dólares por adulto y 1 dólar por niño.
Un 59 por ciento de los museos son estatales (de los gobiernos federal, estatales, de condados y municipales o de instituciones públicas educacionales), un 41 por ciento son privados (mayormente de organizaciones privadas sin fines de lucro; en una pequeña proporción de empresas o personas privadas).
Un 60 por ciento de los museos realizaron renovaciones mayores durante 1979-1988 y un 15 por ciento se cambiaron a un edificio nuevo durante el mismo período.
Ingreso total anual: 4,400 millones de dólares (igual al 0.8 por ciento del PIB).
Ingresos de operación (entradas, membresías, <i>royalties</i> , publicaciones, matrículas, ventas por servicios, restaurantes, objetos y <i>souvenirs</i>): 30.4 por ciento.
Ingresos de capital (rentas sobre inversiones, <i>endowment</i> , etc.): 11.5 por ciento.
Aporte privado (donaciones de personas y empresas en fondos y bienes y servicios, donaciones de fundaciones o grupos de amigos <i>ad hoc</i> , herencias): 18.9 por ciento.
Aporte estatal (directo de gobiernos federal, estatales o locales; indirecto a través de otras instituciones estatales): 39.2 por ciento.
Gasto de operación total anual: 4 mil millones de dólares (igual a 0.8 por ciento del PIB).
Personal: 54 por ciento; colecciones e investigación: 23 por ciento; actividades públicas: 23 por ciento.
Dotación total de recursos financieros (<i>endowment</i>) de los museos en 1988: 14 mil millones de dólares.

(*) Los museos y sitios de ciencias incluyen a los acuarios, jardines botánicos, planetarios y zoológicos, entre otros. Las estadísticas resumidas aquí se refieren a la suma de museos y sitios. Todos los datos anuales se refieren a 1988, año en el cual se realizó el censo de museos documentado por la fuente.

Fuente: The American Association of Museums, 1994.

Sin embargo, la favorable estructura tributaria a las donaciones a museos no explica todo el aporte y compromiso personal y financiero que son prestados por individuos privados a los museos de su comunidad o país. La sociedad estadounidense valora especialmente (más que otros países desarrollados) la donación de tiempo y de recursos financieros personales a actividades públicas, incluyendo los museos. Van de la mano —y son igualmente bien valorados socialmente— la donación de tiempo por parte de personas de menores ingresos con el mecenazgo financiero ejercido por los individuos de mayores ingresos.

VI. El patrimonio cultural en Chile

En esta sección hacemos una breve descripción del patrimonio cultural chileno, su deterioro, las instituciones y los recursos destinados a su protección; y finalizamos con una breve evaluación de sus resultados.

A. Descripción del patrimonio cultural y de las instituciones que lo protegen y albergan

En Chile, al igual que en la mayoría de los países del mundo, no existe un catastro completo del patrimonio cultural mueble e inmueble en manos públicas y privadas. Sí se dispone, por razones legales y administrativas, de información acerca del patrimonio cultural inmueble representado por monumentos nacionales e instituciones formales que albergan parte del patrimonio cultural mueble, como museos, bibliotecas y archivos.

Desde 1926, el Estado de Chile protege una parte del patrimonio inmueble a través de la incorporación de bienes inmuebles de valor patrimonial (que pueden estar en manos públicas o privadas) a la categoría de monumentos nacionales. Hasta fines de 1996 (desde 1970 se han incorporado en una tasa media de casi 20 monumentos por año) se han incorporado 563 bienes a la lista de monumentos nacionales, de los cuales 486 corresponden a monumentos históricos. Cabe destacar que como monumentos nacionales también se incluyen zonas típicas y santuarios de la naturaleza. Información más detallada sobre los monumentos nacionales se resume en el Cuadro 3; su distribución geográfica, en el Cuadro 5.

Mucho antes del inicio de la protección de Monumentos Nacionales— de hecho, desde su creación— el Estado de Chile ha manifestado preocupación por acrecentar y proteger el patrimonio cultural del país. La primera iniciativa para crear la Biblioteca Nacional data de 1813; y para el Museo de Historia Natural, de 1830. En la actualidad existen 171 museos a lo largo de todo Chile, desde Arica hasta Puerto Williams (véase cuadro 4). La dependencia administrativa puede ser del gobierno central — principalmente a través de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam) —, municipal, de Fuerzas Armadas, universitaria, de organismos de iglesia, privada y de corporaciones, fundaciones o sociedades diversas. El número de museos se ha acrecentado casi en un tercio entre 1984 y 1997, particularmente los museos municipales, privados y de corporaciones y fundaciones, y los de las Fuerzas Armadas.

El patrimonio documental y bibliográfico del país es reguardado en archivos y bibliotecas. El más importante patrimonio bibliográfico del país se conserva en la Biblioteca Nacional. Además, existen otras 1,778 bibliotecas en el país, de las cuales aproximadamente 300 pertenecen al sistema de bibliotecas públicas administradas por la Dibam (o en convenio con ésta) y 185 son bibliotecas universitarias (INE, 1997, y CONICYT, 1988). No se ha realizado un censo que permita determinar la cuantía e importancia del material con valor patrimonial al interior de ellas.

El Archivo Nacional, creado en 1927, tiene como objetivo conservar los archivos de las reparticiones del Estado. Hasta 1996 toda la documentación se reunía en Santiago; en la actualidad se está propiciando, como parte del proceso de regionalización del país, la formación de archivos regionales. Además, existen archivos de las Fuerzas Armadas, notariales, judiciales, eclesiásticos, municipales,

institucionales, de medios de comunicación y de entidades educacionales. Si bien no existe aún información global sobre los archivos en el país, podemos señalar que el Archivo Nacional ha iniciado, desde 1992, una labor de catastro: ha realizado un censo de los archivos chilenos con el apoyo del gobierno español y en el marco de un proyecto de censo-guía de los países hispanoamericanos. Hasta la fecha se ha concluido el trabajo en cinco regiones del país, donde se han registrado 543 archivos, si bien muchos de estos archivos carecen de una estructura administrativa que permita su uso público.

Cuadro 3

Categorías, origen y fecha de declaratoria de Monumentos Nacionales chilenos (julio 1997)

Categorías de monumentos:	<ul style="list-style-type: none"> • Monumentos históricos (1): 486 • Zonas típicas: 54 • Santuarios de la naturaleza: 23 Total 563																												
Origen de monumentos:	<ul style="list-style-type: none"> • Arquitectura civil privada: 108 • Arquitectura civil pública, hospitalaria, educacional y mercantil: 61 • Arquitectura religiosa: 103 • Construcciones agrícolas, industriales o mineras: 17 • Infraestructura pública (construcciones ferroviarias, militares, viales): 140 • Sitios (arqueológicos, históricos, naturales, rurales): 64 • Sitios urbanos: 50 • Objetos y equipamiento urbano: 20 																												
Año de declaratoria (2):	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td>1926-69: 54</td> <td>1976: 32</td> <td>1983: 52</td> <td>1990: 25</td> </tr> <tr> <td>1970: 4</td> <td>1977: 24</td> <td>1984: 16</td> <td>1991: 17</td> </tr> <tr> <td>1971: 30</td> <td>1978: 25</td> <td>1985: 17</td> <td>1992: 26</td> </tr> <tr> <td>1972: 14</td> <td>1979: 0</td> <td>1986: 15</td> <td>1993: 14</td> </tr> <tr> <td>1973: 29</td> <td>1980: 52</td> <td>1987: 7</td> <td>1994: 19</td> </tr> <tr> <td>1974: 0</td> <td>1981: 0</td> <td>1988: 4</td> <td>1995: 17</td> </tr> <tr> <td>1975: 10</td> <td>1982: 15</td> <td>1989: 28</td> <td>1996: 19</td> </tr> </tbody> </table>	1926-69: 54	1976: 32	1983: 52	1990: 25	1970: 4	1977: 24	1984: 16	1991: 17	1971: 30	1978: 25	1985: 17	1992: 26	1972: 14	1979: 0	1986: 15	1993: 14	1973: 29	1980: 52	1987: 7	1994: 19	1974: 0	1981: 0	1988: 4	1995: 17	1975: 10	1982: 15	1989: 28	1996: 19
1926-69: 54	1976: 32	1983: 52	1990: 25																										
1970: 4	1977: 24	1984: 16	1991: 17																										
1971: 30	1978: 25	1985: 17	1992: 26																										
1972: 14	1979: 0	1986: 15	1993: 14																										
1973: 29	1980: 52	1987: 7	1994: 19																										
1974: 0	1981: 0	1988: 4	1995: 17																										
1975: 10	1982: 15	1989: 28	1996: 19																										

(1) Incluye once decretos de bienes muebles.

(2) Basado en el Decreto Ley N° 651 de 1925 para el período 1925-69 y en la Ley N° 17288 de 1970 para el período iniciado en 1970.

Fuente: Pirotte (1997).

Cuadro 4**Museos de Chile (1984 y 1997)**

Dependencia Administrativa	1984	1997
Dibam (nacionales y regionales)	26	26
Ministerios, gobernaciones, intendencias	2	5
Municipales	29	43
Fuerzas Armadas	7	13
Universitarios	24	27
Iglesias, parroquias y comunidades religiosas	8	11
Privados, corporaciones y fundaciones	11	25
Instituciones y sociedades diversas	13	13
Otros	0	0
No informa	4	7
Total	132	171

Fuentes: para 1984, Dibam, 1984; para 1997, ICOM-Chile.

Cuadro 5

Distribución de museos, bibliotecas, archivos y monumentos por regiones de Chile (1997)

Regiones	Museos	Bibliotecas	Archivos	Monumentos Nacionales
I	10	58	s.l.	68
II	14	75	s.l.	60
III	8	50	s.l.	25
IV	11	69	66	25
V	21	184	79	63
VI	3	79	s.l.	30
VII	8	61	s.l.	25
VIII	16	168	59	23
IX	5	118	64	20
X	20	95	s.l.	42
XI	2	35	s.l.	1
XII	10	43	s.l.	27
Reg. Metropolitana	44	743	285	150

Fuentes: para museos, ICOM-Chile; para bibliotecas, INE, 1997; para archivos, Villaseca, 1998; para Monumentos Nacionales, Pirotte, 1997.

B. Deterioro

La carencia de catastros y de sistemas de supervisión para medir el estado de conservación, tanto del patrimonio mueble como del inmueble, hacen imposible establecer el avance del deterioro del *stock* de bienes disponibles en Chile. Sin embargo, existe suficiente evidencia sistemática (aunque incompleta) que documenta el deterioro (eventualmente a una tasa progresiva) del patrimonio cultural chileno.

El deterioro está documentado en los medios de comunicación— y particularmente en la prensa escrita— con la publicación creciente de artículos que dan cuenta de la destrucción, el robo y la desaparición de salitreras nortinas, patrimonio ferroviario, iglesias coloniales y sitios arqueológicos, desde Arica hasta Tierra del Fuego.¹⁵ Entre los trabajos científicos que presentan evidencia acerca de la depoliación sistemática cabe destacar un reciente estudio arqueológico realizado sobre la comuna de Los Vilos, donde se señala que la velocidad e intensidad de los procesos de deterioro es extremadamente elevada y hace desaparecer parte importante de los contextos culturales en estudio. Los sitios afectados corresponden a un 36.6 por ciento del total y las principales causas de su

¹⁵ Un aporte muy destacado lo realiza el diario *El Mercurio*, que presenta sistemáticamente artículos y reportajes que documentan la destrucción masiva del patrimonio cultural físico del país.

destrucción son el crecimiento urbano, el desarrollo agropecuario y turístico y la actividad de extracción de la conchuela (Seguel, 1997).

Tampoco existen estudios globales del deterioro de los bienes culturales que se encuentran en museos, bibliotecas o archivos, pero las actuales instituciones difícilmente pueden garantizar su preservación. La mayoría de las instalaciones que los albergan carecen de la infraestructura adecuada: los espacios destinados a salas de exhibición y los depósitos de colecciones no cuentan con los controles ambientales mínimos; asimismo no existen dispositivos de seguridad. El personal que trabaja en estas instituciones es escaso, percibe rentas por debajo de sus pares en otras reparticiones estatales y debe realizar múltiples funciones, lo que no le permite tener el nivel de especialización que esta labor reviste en países más desarrollados. Esta situación no sólo pone en riesgo las colecciones existentes, sino que hace imposible acrecentarlas; impidiendo, de esta manera, el incremento del *stock* de bienes culturales disponibles al público. La escasa adquisición de colecciones constituye una situación dramática, porque los bienes existentes o descubiertos se disgregan, deterioran o son vendidos, por la falta de poder adquisitivo en el país, al extranjero.

C. Instituciones y recursos destinados a la protección

El Estado cumple una función activa en las políticas de protección del patrimonio, porque reconoce el carácter de bienes de uso y goce públicos que estos bienes culturales poseen, independientemente de su propiedad. El Estado chileno reconoce como su obligación el resguardo de este patrimonio, a tal punto que lo consagra en su Constitución Política, cuyo artículo 19, N° 10, señala: "corresponderá al Estado (...) fomentar el desarrollo (...) de la protección e incremento del patrimonio cultural de la nación."

Esta función histórica del Estado se refleja en su papel preponderante que tiene —y tendrá en el futuro— en la protección del patrimonio. Sin embargo, en los dos últimos decenios se ha manifestado un interés creciente de la opinión pública, y del sector privado, en la protección del patrimonio cultural (y natural) del país. Estimamos que ello puede ser tanto una reacción al también progresivo deterioro del patrimonio cultural, como un reflejo del elevado incremento del ingreso medio del país.¹⁶

La mayor conciencia ciudadana se refleja tanto en iniciativas individuales como en la mayor cobertura que le otorgan los medios de comunicación al deterioro del patrimonio. Sin embargo, aún más importante que la conciencia ciudadana es el hecho de que empresas, fundaciones y personas están tomando en sus manos la protección del patrimonio. Ello se manifiesta en la creciente formación de museos privados, fundaciones y corporaciones sin fines de lucro a cargo del patrimonio y sociedades de amigos de museos públicos; como también en las donaciones que realizan fundaciones, empresas y personas a iniciativas de protección, al amparo —o sin él— del incentivo tributario provisto por la reciente Ley de Donaciones Culturales.

A continuación presentamos una breve relación de la normativa legal y las instituciones de los sectores público y privado que promueven el patrimonio cultural en Chile, que aparece resumida en el cuadro 6. Complementamos dicha información con una estimación parcial del gasto anual en protección del patrimonio cultural en Chile, desagregado por los sectores e instituciones correspondientes, en el período 1995-1997 (véase cuadro 7).

En el sector público el gobierno central juega obviamente el rol principal en la protección del patrimonio, desde la promulgación de leyes y normas administrativas y la regulación sectorial, hasta el financiamiento y la gestión de la protección. La Dibam concentra la mayor responsabilidad y los mayores recursos en el gobierno central, aunque su presupuesto total representa menos del 0.1 por ciento del gasto fiscal total. Dependiente de la Dibam, existe el Centro Nacional de Conservación y Restauración, entidad que tiene como objetivo impulsar la conservación en el país y elevar los estándares de

¹⁶ Es probable que la demanda por el uso y goce del patrimonio cultural exhiba una alta elasticidad-ingreso, respondiendo fuertemente al aumento del ingreso medio del país.

protección e intervención sobre los bienes patrimoniales. Para ello restaura bienes, ejecuta proyectos de conservación y dicta cursos de capacitación; obtiene financiamiento de la Dibam y de fuentes externas a través de proyectos.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) es responsable por obras de restauración y otros gastos de protección del patrimonio, a través de su Dirección de Arquitectura. El presupuesto asignado le permite restaurar, en promedio, diez inmuebles de uso público declarados Monumento Nacional al año, los que son seleccionados de acuerdo a su grado de deterioro. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) incurre en gastos de protección del patrimonio inmueble en la Región Metropolitana. La Secretaría General de Gobierno (Segegob) realiza un pequeño aporte a la protección del patrimonio a través del Fondo de Apoyo a Iniciativas Regionales (FAIR). Finalmente, algunos proyectos de investigación del patrimonio cultural obtienen financiamiento del Fondo de Ciencia y Tecnología (Fondecyt) y el Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (Fondart), que incluyen en su presupuesto de financiamiento de proyectos concursables una pequeña partida de protección del patrimonio.

Las municipalidades tienen a su cargo 43 museos y un gran número de bibliotecas, además de Monumentos Nacionales y otros monumentos, cuyos gastos de conservación son cubiertos por los propios municipios. Sin embargo, no existe información estadística al respecto. Otro tanto sucede con las universidades, que poseen tanto edificios de valor patrimonial como también valiosas bibliotecas y museos.

El sector privado es dueño de gran parte de los Monumentos Nacionales. Estos son protegidos en Chile principalmente por la Ley N° 17288 de 1970. Este cuerpo legal define los Monumentos Nacionales, el proceso de su declaración, las atribuciones y conformación del Consejo de Monumentos Nacionales, y las limitaciones que las declaraciones de Monumentos Nacionales imponen sobre sus dueños.¹⁷

¹⁷ La Ley N° 17288 de 1970 reemplaza al anterior texto legal, el Decreto Ley N° 651 de 1925, que rigió hasta 1970. Posteriores modificaciones legales, reglamentos y autorizaciones sobre la Ley de 1970 se encuentran en Consejo de Monumentos Nacionales, 1996.

Cuadro 6

Normativa Legal y Principales Instituciones de Protección del Patrimonio Cultural en Chile, 1998

Instituciones Normas Legales	Sector Público		Sector Privado y Corporaciones		
	Gobierno Central	Municipalidades	Dueños de Patrimonio	Corporaciones y Fundas. Gestoras y Donantes	Empresas y Personas Donantes
Constitución Política del Estado, art. 19, N° 10	Dibam: Museos, Bibl. y Arch. Nac. FF.AA.				
Leyes de Presupuesto	MINVU, MOP, MINSEG Fondart, Fondecyt				
Ley de Monumentos Nacionales (N° 17.288)		Museos, Bibliotecas Monumentos Nacionales	Museos Monumentos Nacionales		
Leyes de Corporaciones, sin Fines de Lucro y Fundaciones			Corps./Funds. e Inst. Dueñas de Otro Patr.	Corps./Funds. Gestoras Corps./Funds. Donantes	
Ley de Donaciones Culturales (N° 18, 985, art. 8°)					Empresas y Personas
Sin Ley	Patrimonio del Gobierno Central	Patrimonio Municipal	Patrimonio de Empresas y Personas		

Cuadro 7

Gasto en patrimonio cultural en Chile (1995-1997)

	1995	1996	1997
En millones de pesos de cada año			
1. Gasto del Estado		8,303	9,656
1.1 Gobierno Central (1)		8,303	9,656
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Mineduc)	4,130	5,273	5,900
Consejo de Monumentos Nacionales (Mineduc)	0	20	25
Patrimonio Inmueble en Región Metropolitana (MINVU)	0	443	0
Dirección de Arquitectura (MOP)	s.l.	1,378	1,461
Obras de Restauración – Dirección de Arquitectura (MOP)	s.l.	1,053	2,138
Fondo FAIR Proyectos Patri. Cultural (Segegob) (1a)	17	17	s.l.
Área Proyectos Patrimonio Cultural y Artístico (FONDART)	0	119	132
1.2 Municipalidades	s.l.	s.l.	s.l.
2. Gasto mixto estatal y privado	241	149	s.l.
Donaciones por Ley Valdés (2)	241	149	s.l.
3. Gasto privado	148	271	513
3.1 Corporaciones y fundaciones privadas	148	271	513
Fundación Andes (3)	148	241	203
Corporación del patrimonio	0	30	310
Otras	s.l.	s.l.	s.l.
3.2 Museos privados y corporaciones de apoyo	s.l.	s.l.	s.l.
4. Gasto total en patrimonio cultural		8,723	10,169
En porcentaje			
1. Gasto del Estado/PIB		0.029	0.030
2. Gasto mixto estatal y privado/PIB		0.001	s.l.
3. Gasto privado/PIB		0.001	0.002
4. Gasto total en patrimonio cultural / PIB		0.031	0.031
1. Gasto del Estado/Gasto fiscal total ejecutado		0.135	0.140
Memorándum (4): PIB	26,702,100	28,536,180	32,321,390
Gasto Fiscal Total Ejecutado	5,265,060	6,137,980	6,910,780

Notas y Fuentes:

s.l.: sin Información.

(1) Fuentes: Leyes de Presupuesto, ministerios correspondientes y Ministerio de Educación Pública (1998), Anexo 1.

(1a) 80 millones de pesos para el período 1991-96.

(2) Fuente: Ministerio de Educación.

(3) Corresponde a las contribuciones directas de la Fundación Andes en el año fiscal que se inicia el 1o. de julio del año correspondiente (sin aportes de contrapartes). Memorias Anuales de la Fundación Andes y Sr. Hernán Rodríguez.

(4) Fuente: Banco Central de Chile.

El problema más severo de esta Ley es que impone severas limitaciones al derecho de propiedad de los dueños de los Monumentos Nacionales y obligaciones de mantenimiento, lo que causa una significativa pérdida de capital, sin otorgar las compensaciones en subsidios o exenciones tributarias correspondientes. Ello provee un gran incentivo al deterioro, incluso intencional, de los Monumentos Nacionales por sus dueños. El Consejo de Monumentos Nacionales cuenta con presupuesto para su funcionamiento administrativo, pero carece de fondos propios para la protección del patrimonio.

El patrimonio natural está protegido principalmente por la Corporación Nacional Forestal (Conaf), dependiente del Ministerio de Agricultura, quien tiene a su cargo el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas del Estado;¹⁸ los sitios y bienes culturales que se encuentren en esos territorios son también de su responsabilidad. Existe una cierta duplicación de funciones con el Consejo de Monumentos Nacionales, pues éste tiene la potestad de declarar Santuarios de la Naturaleza a sitios que tengan algún interés trascendental para investigación ecológica, paleontológica, botánica o zoológica.

En el sector privado han surgido algunas fundaciones y corporaciones que realizan o canalizan donaciones para proyectos de protección del patrimonio. Desde 1986, la Fundación Andes, como parte de su importante cartera de proyectos, financia proyectos en el área del patrimonio por un monto promedio de aproximadamente 500 mil dólares anuales (en el período 1995-1997). A su vez, desde 1996, la Corporación del Patrimonio Cultural gesta el financiamiento de proyectos en el área del patrimonio, reuniendo demandantes con oferentes de financiamiento por un monto que se elevó (en 1997) a aproximadamente 750 mil dólares.

Un número adicional de museos y fundaciones privadas (incluyendo la Fundación Larraín-Echeñique, la Fundación Cardoen y la Corporación de Amigos del Museo Nacional de Bellas Artes) también realiza aportes importantes a la protección del patrimonio. A ellos se agregan esfuerzos de donaciones de empresas y personales; todos ellos están excluidos de la estimación de gastos presentada en el cuadro 7 por falta de información. Lo que sí se han incluido son los proyectos de protección, conservación y restauración del patrimonio, financiados por donaciones de empresas y personas al amparo de la Ley de Donaciones Culturales de 1990 (Ley N° 18985, art. 8°), llamada "Ley Valdés". Esta Ley representa un instrumento legal novedoso en Chile: autoriza a empresas privadas y a personas naturales a descontar del pago de una parte de su impuesto a la renta el 50 por ciento del monto de las donaciones que hayan realizado para fines culturales. Las donaciones no pueden exceder al 2 por ciento de la renta neta imponible de empresas y personas, con un monto anual máximo equivalente a aproximadamente 770 mil dólares (en 1998). Las donaciones deben ser solicitadas por las instituciones que realizan los proyectos de protección (universidades e institutos profesionales, bibliotecas públicas, corporaciones y fundaciones culturales sin fines de lucro), quienes presentan sus proyectos para su evaluación y eventual aprobación al Comité Calificador de Donaciones Culturales Privadas, en el Ministerio de Educación.

Esta Ley es similar a los instrumentos de fomento tributario a la cultura imperantes en otros países, pero sus ventajas tributarias son menos generosas que las observadas en algunos de ellos, particularmente en EE UU. Al amparo de esta Ley se han financiado proyectos de protección del patrimonio cultural por montos modestos (607 mil dólares en 1995 y 362 mil dólares en 1996). Aparentemente muchas empresas prefieren realizar donaciones pagando directamente algunos gastos, donando equipos o bien poniendo a disposición de las entidades patrimoniales materiales o infraestructura de la empresa, en vez de realizar una donación amparada por esta Ley.

Sumando el gasto en protección del gobierno central con el gasto mixto estatal y privado al amparo de la Ley de Donaciones Culturales y con las dos instituciones privadas de las que se dispone de información, se obtiene una estimación del gasto nacional total. Aún considerando que esta cifra representa una subestimación del gasto efectivo, creemos que esta subestimación no es mayor.

¹⁸ Leyes N° 18348 y N° 18362 de 1984, Ley N° 18768 de 1988 y Ley N° 19300 de 1994.

Además, el sesgo de subestimación es parecido en el caso de Francia, país con el cual realizaremos una breve comparación.

La fracción del PIB que representa el gasto total estimado en protección del patrimonio cultural en Chile es de 0.03 por ciento del PIB (en 1996 y en 1997). Esta cifra se puede comparar con la de Francia, donde la participación del aporte privado también es muy pequeña (véase cuadro 8).

En Francia, el gasto total en patrimonio cultural tangible se eleva a un 0.19 por ciento del PIB (en 1990-1994), una fracción que es seis veces el valor de la fracción observada en Chile. Como porcentaje del gasto fiscal total, el aporte del gobierno al patrimonio cultural en Chile es de un 0.135 por ciento (un 0.14 por ciento) del gasto público total en 1996 (en 1997). Dicha fracción es 3 veces mayor en Francia, donde el aporte del gobierno llega a un 0.43 por ciento del gasto fiscal total (1990-1994).

Cuadro 8

Gasto en patrimonio cultural en Chile, Francia y EE UU				
	Chile 1996 (1)	Chile 1997 (1)	Francia 1990-1994 (2)	EE UU 1988 (3)
Gasto total en patrimonio cultural/PIB	0.029%	0.030%	0.19%	
Gasto público en patrimonio cultural/gasto público total	0.135%	0.140%	0.43%	
Gasto de museos/PIB	0.005%	0.005%	0.04%	0.8%

Notas y Fuentes:

(1) Para Chile las dos primeras cifras son del cuadro 7. El gasto en museos corresponde a la suma de los gastos de los 26 museos estatales grandes bajo tuición de la Dibam, como fracción del PIB, en 1996 y 1997. Por lo tanto, este monto excluye el gasto de los restantes 135 museos, cuya gran mayoría son museos pequeños.

(2) Para Francia el gasto público en patrimonio cultural corresponde a la suma del gasto en patrimonio monumental y del gasto en museos/artes plásticas del gobierno central y de los gobiernos descentralizados de Francia. El gasto total suma a lo anterior el gasto financiado por mecenazgo privado. El gasto de museos corresponde, por ende, al gasto realizado por los museos públicos, excluyéndose los museos privados. Las cifras se refieren a distintos años del período 1990-1994. Fuente: Benhamou (1996: 94-98).

(3) Para EE UU la cifra es del cuadro 2, correspondiente al gasto total de todos los museos en EE UU en 1988. Las fuentes para el gasto público total y del PIB son Banco Central de Chile (para Chile), FMI y OCDE (para Francia y EE UU).

Finalmente se puede comparar el presupuesto de los museos en Chile con el observado en Francia y en EE UU. En Chile se dispone sólo del presupuesto de los 26 museos estatales bajo la tuición de la Dibam. Por lo tanto, se excluyen los otros museos del sector público (que tienden a ser más pequeños) y todos los museos privados (que incluyen a unos pocos grandes y muchos pequeños). Debido a esta

exclusión, cabría estimar que el gasto total de museos en Chile representa, a lo más, el doble del 0.005 por ciento del PIB (en 1996 y 1997); esta última fracción representa el gasto de los 26 museos Dibam.

En Francia esta fracción es ocho veces mayor: el gasto total de todos los museos estatales se eleva a un 0.04 por ciento del PIB. En EE UU el gasto total de todos los museos es un múltiplo de los valores anteriores: un 0.8 por ciento del PIB (en 1988).

Si en Chile el gasto total de todos los museos fuese de un 0.01 por ciento del PIB (el doble del gasto de los 26 museos Dibam), esta fracción representaría apenas 1/80 de la fracción observada en EE UU.

D. Algunas conclusiones

De la información presentada en esta sección se derivan las siguientes conclusiones de carácter general: la protección del patrimonio cultural físico es claramente insuficiente a la luz de su progresivo deterioro e insuficiente rescate, conservación y restauración. Aunque el Estado realiza un esfuerzo significativo en la protección del patrimonio —severamente limitado por los escasos recursos destinados a ella—, las formas institucionales de protección estatal presentan serias limitaciones. Paralelamente se observa una creciente —aunque aún modesta— participación del sector privado en el financiamiento directo y en el desarrollo de instituciones dedicadas a la protección del patrimonio, algunas al amparo (pero muchas no) de la reciente Ley de Donaciones Culturales.

VII. Una propuesta para una protección más eficiente del patrimonio cultural en Chile

A la luz de las características microeconómicas del mercado de bienes de patrimonio cultural, de las implicancias que se derivan para las políticas de protección, de la experiencia internacional en protección y del diagnóstico realizado para Chile, planteamos la siguiente propuesta de reformas en las políticas de protección imperantes en el país. Algunas de nuestras propuestas son coincidentes con el proyecto de ley enviado por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados en Diciembre de 1998 (Presidencia de la República de Chile, 1998) que propone la creación de la Dirección Nacional de la Cultura y del Fondo Nacional de Desarrollo Cultural.¹⁹

Nuestra propuesta siguiente presenta sugerencias concretas en cinco áreas claves de protección del patrimonio cultural.

A. Mejorar la eficiencia de la gestión estatal

Frente a la limitada eficiencia de la gestión estatal, proponemos las siguientes medidas para mejorar la acción del Estado en la protección del patrimonio:

- Realizar un catastro nacional de los bienes patrimoniales significativos.
- Evaluar globalmente los costos de protección del patrimonio cultural y establecer una clara política de prioridades que refleje criterios transparentes de preferencias y de costos alternativos de los recursos empleados.
- Consolidar las funciones de elaboración de políticas de protección, supervisión nacional del patrimonio cultural, fiscalización de los programas públicos y financiamiento público de proyectos de protección en una institución única del gobierno general. Esta propuesta coincide en forma importante con un componente del proyecto de ley antes mencionado, que consiste en la creación de la Dirección Nacional de la Cultura. Esta dirección, dependiente del Ministerio de Educación, reuniría distintas instituciones del gobierno central actualmente dispersas, incluyendo la Dirección de

¹⁹ Otras propuestas recientes de cambios en las políticas de protección del patrimonio cultural se encuentran en Consejo de Monumentos Nacionales, 1997, y Ministerio de Educación Pública, Grupo de Trabajo Interministerial para Política de Patrimonio Cultural, 1998.

Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), la División de Cultura del Ministerio de Educación y el Departamento de Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Además incorporaría un Consejo Consultivo asesor del Director Nacional y crearía Direcciones Regionales.

- Sin embargo, y a diferencia de este proyecto de ley, nosotros proponemos que la institución anterior mantenga sólo en el corto plazo la tuición completa y directa de las instituciones a cargo del patrimonio estatal (museos, archivos, bibliotecas, sitios estatales). En el largo plazo, una vez completada la descentralización y privatización de estas instituciones (analizada en el área C de más abajo), esta institución sólo debería estar a cargo de la supervisión y evaluación de la gestión de las instituciones descentralizadas.
- Limitar seriamente la creación de nuevas entidades patrimoniales públicas (como museos) y considerar la consolidación de instituciones existentes de cobertura similar.
- Reemplazar el Fondart-Patrimonio por un fondo concursable de proyectos de protección, análogo al Fondo de Ciencias y Tecnología (Fondecyt), con las siguientes características: inclusión de proyectos bi y trianuales, evaluación por pares nacionales y extranjeros y apertura del concurso a instituciones públicas. En este sentido es muy relevante que el proyecto de ley antes descrito proponga la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Cultural en reemplazo del actual FONDART, que contempla una línea específica para la conservación y difusión del patrimonio cultural, fondo que sin duda tendrá un impacto importante para la conservación del patrimonio. Lamentablemente el acceso a dicho fondo estaría limitado a los bienes e inmuebles protegidos por la ley de Monumentos Nacionales, restricción que deja fuera una parte importante del patrimonio (ej. los bienes y archivos de la Iglesia).
- Informar públicamente acerca de los recursos empleados en la restauración de monumentos, como asimismo sobre los recursos asignados por el estado y obtenidos de fuentes privadas en las instituciones que cautelan el patrimonio mueble.

B. Incrementar los recursos estatales para proyectos de protección y conservación

- Elevar gradual, pero significativamente, los recursos destinados por el gobierno central a la protección del patrimonio cultural. Por ejemplo, si se incrementa la participación de dicho gasto (que representa un 0.03 por ciento del PIB en 1996-1997) al doble en cinco años, el nuevo nivel (de un 0.06 por ciento del PIB) sería sólo un tercio de la fracción destinada en Francia a la protección de su patrimonio.
- Realizar un catastro nacional. Una necesidad importante de financiamiento a corto plazo (aunque transitoria) surgiría por la realización de un catastro nacional del patrimonio cultural tangible.
- Incrementar los recursos permanentes. Una forma eficiente de incremento de los recursos permanentes es a través de su destino prioritario al fondo concursable de proyectos de protección del patrimonio.
- Incrementar los gastos. Los incrementos de gastos a las instituciones existentes se deberían realizar estrictamente de acuerdo a programas específicos previamente evaluados; de este modo se evitarían aumentos automáticos de gastos generales.

C. Descentralizar o privatizar la gestión y/o la propiedad del patrimonio cultural estatal

Para complementar las mejoras en la gestión pública de las instituciones a cargo del patrimonio cultural estatal (museos, bibliotecas, archivos, sitios), proponemos realizar una sustitución gradual, pero sistemática, del esquema imperante de propiedad y gestión públicas por una combinación de los tres siguientes modelos de gestión y propiedad:

- Propiedad estatal de instituciones y colecciones, con gestión privada parcial (de ciertos servicios) o, preferentemente, de gestión privada completa. El Estado, a través de la institución del gobierno

central a cargo del patrimonio cultural, llama a propuestas de gestión privada y evalúa la gestión sobre la base de los contratos suscritos con la empresa o los individuos gestores. Esta opción sigue la experiencia iniciada por Conaf respecto de la privatización de concesiones de parques nacionales de Chile y la experiencia de privatización integral de la gestión de los museos estatales holandeses, descrita arriba.

- Propiedad mixta de instituciones, edificios y colecciones, con plena gestión privada. Un buen ejemplo de esta opción es el Museo Precolombino de Santiago, cuyas colecciones son privadas (pertenecientes a la Fundación Larraín-Echeñique). El edificio pertenece a la Municipalidad de Santiago y cuenta con financiamiento mixto.
- Propiedad y gestión privada de las instituciones y colecciones, a cargo de fundaciones o instituciones sin fines de lucro.

Cualquiera sea la forma final elegida, ésta debiera ser consistente con los siguientes principios:

- Transformación de todas las instituciones a cargo del patrimonio estatal en corporaciones o instituciones sin fines de lucro, con personería jurídica propia y autonomía presupuestaria.
- Imposición de limitaciones respecto de la conservación, no enajenación y presentación pública del patrimonio cultural a cargo de las instituciones descentralizadas o privatizadas.
- Mantenimiento de los aportes financieros estatales a las instituciones descentralizadas o privatizadas, sobre la base de evaluaciones continuas de la eficiencia de su gestión por parte de la institución del gobierno central encargada del patrimonio cultural.

D. Revisar los incentivos tributarios para la participación del sector privado

En el ámbito tributario destacamos las siguientes propuestas.

- Eximir del pago de impuestos territoriales a los monumentos nacionales. Para compensar, al menos parcialmente, a los dueños de terrenos y estructuras que han sido declarados Monumentos Nacionales por sus pérdidas de capital, proponemos eximirlos del pago de impuestos territoriales (de bienes raíces). Además, conviene estudiar formas complementarias de compensación (y su justificación) para evitar los actuales incentivos al deterioro de los Monumentos Nacionales, y también promover la incorporación de nuevas estructuras y territorios a la lista de Monumentos Nacionales.
- Evaluar la Ley de Donaciones Culturales. Frente al magro resultado de la Ley de Donaciones Culturales en el financiamiento de proyectos de protección del patrimonio cultural físico, conviene realizar una evaluación cuidadosa de su efectividad, en comparación con similares experiencias internacionales de incentivos tributarios.
- Mantener el IVA de las instituciones a cargo del patrimonio cultural. No proponemos que se adopte una exención de impuestos indirectos (IVA) a los bienes y servicios vendidos (entradas, folletos, trabajos de restauración, asesorías, etc.) o a los insumos adquiridos por instituciones a cargo del patrimonio cultural, por atentar contra la eficiencia y equidad de la estructura de impuestos indirectos del país.

E. Incrementar la valoración social del patrimonio cultural

Aunque las políticas del ámbito institucional y tributario propuestas en este texto pueden ser efectivas para frenar el deterioro del patrimonio, de poco servirán sin un cambio sociocultural respecto de la valoración —aún muy baja— de nuestra herencia cultural. Por ello, es deber de la sociedad y del Estado promover una mayor valoración del patrimonio, lo que puede realizarse a través de las siguientes incitativas:

- Incorporar en todos los niveles de la educación escolar el concepto de patrimonio cultural y su importancia para la preservación de la identidad cultural del país.
- Realizar campañas públicas relativas al valor de la conservación del patrimonio cultural, haciendo una equivalencia con la protección del medio ambiente y del patrimonio natural.
- Publicar los resultados del censo del *stock* de patrimonio disponible y los esfuerzos de conservación.
- Establecer como política de Estado la valoración del patrimonio, reflejando en discursos, publicaciones y actividades gubernamentales y estatales, las imágenes, textos y música del patrimonio cultural chileno.
- Impulsar la valoración social del mecenazgo privado y del voluntariado privado.

Referencias

- American Association of Museums (1994), *Museums Count*. Washington DC: American Associations of Museums.
- Argüelles, M. (ed.) (1995), *América, Antiguo Nuevo Mundo*, 1 y 2. Santiago: Editorial Santillana.
- Arrow, K.J. et al. (1993), "Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation", *Federal Register* 58: 10, 4601-14.
- Benhamou, F. (1997), "Conserving Historic Monuments in France: A Critique of Official Policies", en M. Hutter y I. Rizzo (ed.) *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. Londres: Macmillan.
- Benhamou, F. (1996), *L'Economie de la Culture*. Paris: Éditions La Découverte.
- Centro Nacional de Restauración y Conservación (1998), "Memoria 1997", manuscrito. Santiago. Marzo.
- Charola, E. (1998), Nuestro Patrimonio Arquitectónico: Algunas Consideraciones sobre su Preservación", en *Patrimonio Cultural*. Santiago: Dibam, Santiago, Abril.
- Comisión Asesora Presidencial en Materias Artístico Culturales de Chile (1997), "Informe: Chile está en Deuda con la Cultura", manuscrito. Santiago. Octubre.
- Conicyt (1988), *Guía de Bibliotecas de Educación Superior de Chile*. Santiago.
- Consejo de Monumentos Nacionales, Dibam (1996a), "Ley No. 17.288: Monumentos Nacionales". Santiago. Octubre.
- Consejo de Monumentos Nacionales, Dibam (1996b), "Anteproyecto de Ley sobre Protección y Fomento del Patrimonio Cultural: Aspectos Financieros", manuscrito. Santiago. Abril.
- Consejo de Monumentos Nacionales, Dibam (1997), *Seminarios de Patrimonio Cultural*. Santiago: Dibam.
- Cooper, N. (1996), "Heritage Management in England", manuscrito. Londres: Royal Commission on Historical Monuments. Septiembre.
- Cropper, M.L. and W.E. Oates (1992), "Environmental Economics: A Survey", *Journal of Economic Literature* XXX: 2, 675-740.
- Dibam (1984), *Los Museos de Chile (Diagnóstico)*. Santiago: Dibam.
- Duffy, C.T. (1992), "The Rationale for Public Funding of a National Museum", en A. Towse and A. Khakee (ed.) *Cultural Economics*. Berlin. Springer.
- Engelsman, S. (1996), "La Privatización de los Museos Nacionales Holandeses", *Museum International* 48: 4, 49.
- Frey, B.S. (1997), "The Evaluation of Cultural Heritage: Some Critical Issues", en M. Hutter y I. Rizzo (ed) *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. Londres: Macmillan.
- Hansen, B.T. (1995), "A CV Study of Willingness-to-pay for the Royal Theatre in Copenhagen", *AKF manuscript*. Copenhagen: Institute of Local Government Studies.
- Hutter, M. e I. Rizzo (ed.) (1997), *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. Londres: Macmillan.
- INE (1997), *Compendio Estadístico*. Santiago.
- Klamer, A. (1997), "The Value of Cultural Heritage", en M. Hutter y I. Rizzo (ed) *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. Londres: Macmillan.
- Koboldt, C. (1997), "Optimizing the Use of Cultural Heritage", en M. Hutter y I. Rizzo (ed.) *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. Londres: Macmillan.

- Krebs, A. y M. Piñera (1995), *Recorro Mi Historia*. Santiago: Editorial Los Andes.
- Krebs, A. y M. Piñera (1996), *Recorro Mi Arte*. Santiago: Editorial Los Andes.
- Krebs, M. (1998), "La Conservación de Bienes Muebles: su Desarrollo en Chile", en prensa. ICOMOS.
- Martin, F. (1994), "Determining the Size of Museum Subsidies", *Journal of Cultural Economics* 18: 255-70.
- Milner, C. (1988), "Pause for Thought - Planning for Conservation and Collection Care", en *Museums and Galleries Commission: Ours for Keeps?*, Londres.
- Ministerio de Educación, Grupo de Trabajo Interministerial para Política del Patrimonio Cultural (1998), "Propuesta de Política Nacional de Protección, Conservación y Desarrollo del Patrimonio Cultural", manuscrito. Santiago. Enero.
- Mossetto, G. (1997), "Privatization Policies in Venice", en M. Hutter y I. Rizzo (ed.) *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. Londres: Macmillan.
- National Trust (1998), www.ukindex.co.uk/national_trust/facts.html.
- Netzer, D. (1997), "Tax Policies and Cultural Heritage", en M. Hutter y I. Rizzo (ed.) *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. Londres: Macmillan.
- Peacock, A. (1997), "Towards a Workable Heritage Policy", en M. Hutter y I. Rizzo (ed.) *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. Londres: Macmillan.
- Pirotte, S. (1997), "Relación de Monumentos Nacionales", manuscrito. Santiago: Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Arquitectura. Julio.
- Portney, P.R. (1994): "The Contingent Valuation Debate: Why Economists should care", *Journal of Economic Perspectives* 8(4): 3-17.
- Presidencia de la República de Chile (1998): "Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un Proyecto de Ley que crea la Dirección Nacional de Cultura y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural (Mensaje No. 149-339)", manuscrito. Santiago, diciembre 28.
- Schmidt-Hebbel, K. (1987), "Aspectos Económicos de la Protección del Patrimonio Arqueológico", *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*: 79: 39-49.
- Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno (1994), "Ley de Donaciones Culturales", manuscrito. Santiago. Julio.
- Seguel, R. (1997), "Educación Patrimonial: una Estrategia para la Preservación de Sitios Arqueológicos en la Comuna de Los Vilos, Provincia de Choapa", *Conserva (Revista del Centro Nacional de Conservación y Restauración, DIBAM)*: 1, 13-39. Santiago.
- Seguel, R. y B. Ladrón de Guevara (1997), "Planificación Estratégica para el Manejo Integral de la Colecciones Arqueológicas: Una Experiencia Piloto en el Museo del Limarí, Ovalle", *Conserva (Revista del Centro Nacional de Conservación y Restauración, DIBAM)*:1, 61-81. Santiago.
- Sen, A.K. (1995), "Environmental Evaluation and Social Choice: Contingent Valuation and the Market Analogy", *The Japanese Economic Review* 46: 1, 23-37.
- Throsby, D. (1997), "Seven Questions in the Economics of Cultural Heritage", en M. Hutter y I. Rizzo (ed.) *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. Londres: Macmillan.
- Unesco (1996), "El patrimonio mundial", afiche.
- Unesco (1997), *Biens inscrits sur la Liste du Patrimoine Mondial, Convention concernant la Protection du Patrimoine Mondial Culturel et Naturel*. Paris: Centro de Documentación Unesco.

- Villaseca, O. (1998), "Archivo Nacional, Proyecto Censo Guía de Archivos de Chile, Informe 1997", manuscrito, Santiago.
- Wireman, P. (1997), *Partnerships for Prosperity: Museums and Economic Development*. Washington DC: Association of Museums.