

# ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 160

PRIMAVERA

2020

---

## ARTÍCULOS

**Marco Billi, Verónica Delgado,  
Guadalupe Jiménez, Bárbara  
Morales, Claudio Ignacio Neira,  
María Ignacia Silva y Anahí Urquiza**

Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio en Chile

**Roberto Flores, Catalina Iglesias  
y Ricardo D. Paredes**

Un sistema de acceso a la educación superior técnico-profesional: ideas a partir del caso de Chile

**Samuel Tschorne**

Las claves conceptuales del debate constitucional chileno: poder constituyente, legitimidad de la Constitución y cambio constitucional

---

## NOTA DE INVESTIGACIÓN

**Cecilia Osorio Gonnet**

Actores en procesos de transferencia de políticas sociales en América Latina

---

## RESEÑAS

**Marcelo Arnold-Cathalifaud**

*Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*, de Carlos Peña

**Pablo Ortúzar Madrid**

*Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, de Stéphanie Alenda (ed.)

**Ángela Boitano Gruettner**

*Sin miedo. Formas de resistencia a la violencia de hoy*, de Judith Butler

**Carolina Velasco y Alejandra Benítez**

*La amenaza más letal: nuestra guerra contra las pandemias y cómo evitar la próxima*, de Michael T. Osterholm

---

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

---

*ESTUDIOS PÚBLICOS*

Nº 160 PRIMAVERA 2020

---

# ESTUDIOS PÚBLICOS

*www.estudiospublicos.cl*

*Estudios Públicos* es una revista trimestral, arbitrada, de carácter multidisciplinar y con foco en los problemas más relevantes que enfrenta el espacio público en una sociedad libre y democrática. Provee de un foro de alto nivel a intelectuales y académicos interesados en publicar investigaciones de calidad que aborden las transformaciones, debilidades y oportunidades del ámbito público contemporáneo, bajo una perspectiva técnica, histórica o conceptual. La revista promueve el intercambio de ideas, experiencias y evaluaciones críticas que tengan interés público.

La revista aparece trimestralmente en forma impresa y digital. Los trabajos publicados en *Estudios Públicos* han sido previamente evaluados por especialistas en un proceso de arbitraje ciego. Los textos publicados son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Las colaboraciones deben ceñirse a las normas para presentación de trabajos a *Estudios Públicos*. Los trabajos sometidos a consideración, así como los comentarios y correspondencia, deben ser enviados a través de [www.estudiospublicos.cl](http://www.estudiospublicos.cl) o vía email a [estudiospublicos@cepchile.cl](mailto:estudiospublicos@cepchile.cl).

## **Print and online editions of *Estudios Públicos***

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

## **Indexación**

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

## **Suscripciones**

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

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

Teléfono: +56 2 2328 2400

ISSN 0716-1115 (edición impresa)

ISSN 0718-3089 (edición en línea)

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

Impreso en Andros Productora Gráfica

Hecho en Chile / Printed in Chile, 2020

**Aldo Mascareño**

Editor en Jefe, Centro de Estudios Públicos, Chile

**Nicole Gardella**

Editora Ejecutiva, Centro de Estudios Públicos, Chile

**Adelaida Neira**

Editora de Estilo, Centro de Estudios Públicos, Chile

---

## COMITÉ EDITORIAL

---

**Enrique Barros**

Universidad de Chile, Chile

**Antonio Bascuñán**

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

**José Joaquín Brunner**

Universidad Diego Portales, Chile

**Sofía Correa Sutil**

Universidad de Chile, Chile

**Sebastián Edwards**

UCLA, Los Ángeles, Estados Unidos

**Francisco Gallego**

Pontificia Universidad Católica de Chile,  
Chile

**James Heckman**

Chicago University, Estados Unidos

**Carmen Le Foulon**

Centro de Estudios Públicos, Chile

**Deirdre McCloskey**

University of Illinois at Chicago,  
Estados Unidos

**Sonia Montecino**

Universidad de Chile, Chile

**Eric Nelson**

Harvard University, Estados Unidos

**Eric Schliesser**

Universidad de Amsterdam, Países Bajos

**John Thompson**

Cambridge University, Reino Unido

**Florencia Torche**

Stanford University, Estados Unidos

**Sergio Urzúa**

University of Maryland, Estados Unidos

---

## PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

- *Estudios Públicos* publica trabajos que han sido previamente admitidos para revisión y luego favorablemente informados por al menos dos especialistas en un proceso de arbitraje ciego.
- Se entiende que los trabajos recibidos no han sido publicados en forma íntegra o parcial en otro medio impreso o electrónico, ni han sido sometidos simultáneamente a otros editores en su forma actual o como parte de un trabajo más extenso.
- *Estudios Públicos* concede el permiso para hacer copias físicas o digitales para uso personal, siempre y cuando estas copias no se distribuyan con provecho comercial y exhiban en su primera página la fuente original, el nombre del autor y esta misma advertencia.
- Para republicar trabajos aparecidos en *Estudios Públicos* se debe solicitar permiso escrito al editor en jefe.
- Normas de estilo de *Estudios Públicos* en <https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/revistacep.html>.
- *Estudios Públicos* adhiere supletoriamente a la siguiente licencia de Creative Commons: Atribucion-NoComercial-CompartirIgual (BY-NC-SA).

N° 160  
Primavera  
2020

# ESTUDIOS PÚBLICOS

## CONTENIDOS

---

### ARTÍCULOS

- 7 Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio Climático en Chile  
*Marco Billi, Verónica Delgado, Guadalupe Jiménez, Bárbara Morales, Claudio Ignacio Neira, María Ignacia Silva y Anahí Urquiza*
- 55 Un sistema de acceso a la educación superior técnico-profesional: ideas a partir del caso de Chile  
*Roberto Flores, Catalina Iglesias y Ricardo D. Paredes*
- 81 Las claves conceptuales del debate constitucional chileno: poder constituyente, legitimidad de la Constitución y cambio constitucional  
*Samuel Tschorne*
- 

### NOTA DE INVESTIGACIÓN

- 119 Actores en procesos de transferencia de políticas sociales en América Latina  
*Cecilia Osorio Gonnet*
- 

### RESEÑAS

- 129 *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*, de Carlos Peña  
*Marcelo Arnold-Cathalifaud*
- 137 *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, de Stéphanie Alenda (editora)  
*Pablo Ortúzar Madrid*
- 143 *Sin miedo. Formas de resistencia a la violencia de hoy*, de Judith Butler  
*Ángela Boitano Gruettner*
- 151 *La amenaza más letal: nuestra guerra contra las pandemias y cómo evitar la próxima*, de Michael T. Osterholm  
*Carolina Velasco y Alejandra Benítez*
-

Artículo

## Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio Climático en Chile

Marco Billi,<sup>a,b</sup> Verónica Delgado,<sup>c</sup> Guadalupe Jiménez,<sup>a</sup> Bárbara Morales,<sup>a</sup> Claudio Ignacio Neira,<sup>d</sup> María Ignacia Silva<sup>e</sup> y Anahí Urquiza<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia, (CR)<sup>2</sup>, Chile

<sup>b</sup> Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

<sup>c</sup> Universidad de Concepción, Chile

<sup>d</sup> Núcleo de Estudios Sistemáticos Transdisciplinarios, NEST.R3, Chile

<sup>e</sup> Energía, Agua y Sustentabilidad Universidad de Chile, ENEAS, Chile

**RESUMEN:** Una gobernanza capaz de dar respuestas eficaces, proactivas y adaptativas frente al cambio climático requiere hacer frente al menos a tres órdenes de desafíos: (1) deberá prestar atención a las particularidades de los contextos locales, sin perder de vista interdependencias globales; (2) deberá coordinar de manera coherente una multiplicidad de perspectivas y actores autónomos; y (3) deberá fomentar la innovación y el aprendizaje mientras mantiene un grado mínimo de estabilidad necesaria para realizar predicciones y tomar decisiones. El artículo argumenta que el enfoque de gobernanza policéntrica, especialmente en su interpretación sistémica, ofrece

---

MARCO BILLI es Licenciado en Economía, Universidad Commerciale Luigi Bocconi, Italia; Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad, Universidad de Chile, y Doctor en Procesos e Instituciones Políticas, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile. Es investigador del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)<sup>2</sup>. También, del Núcleo de Estudios Sistemáticos Transdisciplinarios (NEST.R3) y del Centro de Teoría Política y Social de la Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile. Dirección: Blanco Encalada 2002, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8370449. Email: marco.dg.billi@gmail.com.

VERÓNICA DELGADO es abogada, Universidad de Concepción, Chile; Magíster en Responsabilidad Extracontractual, Universidad de Tor Vergata, Italia, y Doctora en Derecho, Universidad

respuestas efectivas para estos tres desafíos, y emplea dicho enfoque para evaluar las actuales normativas de cambio climático, por medio de un análisis comparado de legislaciones internacionales, y de un estudio de caso del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático de Chile. Se finaliza identificando oportunidades y retos, así como proponiendo recomendaciones de política pública.

**PALABRAS CLAVE:** ley de cambio climático, análisis jurídico comparativo, gobernanza policéntrica, panarquía, sistemas socioecológicos

**RECIBIDO:** enero 2020 / **ACEPTADO:** septiembre 2020

---

degli Studi di Roma II, Italia. Es profesora asociada del Departamento de Derecho Económico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, Chile. Al momento de escribir este artículo era también investigadora del (CR)<sup>2</sup>. Dirección: Barrio Universitario s/n, Edmundo Larenas, Concepción, Bío Bío, Chile, CP 4030000. Email: vdelgadosch@gmail.com.

GUADALUPE JIMÉNEZ es graduada en Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España; Magíster en Derecho Internacional y Europeo del Medio Ambiente, Aix-Marseille Université, Francia. Es investigadora independiente. Al momento de escribir este artículo era asistente de investigación del (CR)<sup>2</sup> y del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile. Dirección: Blanco Encalada 2002, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8370449. Email: guadalupejimenezblasco@gmail.com.

BÁRBARA MORALES es Licenciada en Antropología, Universidad de Chile; Magister en Sociología y PhD(c) en Ciencias Sociales, École des hautes études en sciences sociales, Francia. Es encargada de diálogo e interdisciplina del (CR)<sup>2</sup>. Dirección: Blanco Encalada 2002, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8370449. Email: barbmorales@uchile.cl.

CLAUDIO IGNACIO NEIRA es Magister(c) en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Es miembro de Energía, Agua y Sustentabilidad Universidad de Chile (ENEAS), y del Núcleo de Estudios Sistemáticos Transdisciplinarios (NEST.R3), Santiago, Chile. Dirección: Av. Capitán Ignacio Carrera Pinto 1045, Ñuñoa, Santiago, Chile, CP 7800284. Email: claudio.neira@uchile.cl.

MARÍA IGNACIA SILVA es antropóloga social, Universidad de Chile. Es asistente de investigación del (CR)<sup>2</sup> y miembro de ENEAS Universidad de Chile. Dirección: Blanco Encalada 2002, Santiago, Chile, CP 8370449. Email: mariaignaciasilvatobar@gmail.com.

ANAHI URQUIZA es antropóloga social y Magíster en Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile; Doctora en Sociología, Ludwig Maximilians Universität München, Alemania, y Doctora en Ambiente y Sociedad, Rachel Carson Center, München, Alemania. Es profesora asociada, Universidad de Chile; investigadora de (CR)<sup>2</sup>; de ENEAS Universidad de Chile, y de NEST.R3, Santiago, Chile. Dirección: Av. Capitán Ignacio Carrera Pinto 1045, Ñuñoa, Santiago, Chile, CP 7800284. Email: anahieurquiza@uchile.cl.

Este artículo ha sido financiado y apoyado por el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)<sup>2</sup> (FONDAP 15110009). Se agradece particularmente a los equipos del Observatorio de la Ley de Cambio Climático para Chile y del proyecto Gobernanza Climática de los Elementos de (CR)<sup>2</sup>.

### **Polycentric governance for climate change resilience: Comparative law review and the Chilean Framework Law on Climate Change**

**ABSTRACT:** A governance arrangement capable of providing effective, proactive, and adaptive responses to climate change should address at least three challenges: (1) it should pay attention to the particularities of local contexts without losing sight of global interdependencies; (2) it should coherently coordinate a multiplicity of perspectives and autonomous actors; and (3) it should encourage innovation and learning while maintaining a minimum degree of stability, necessary for making predictions and decisions. The article argues that a polycentric governance approach, especially in its system-theoretical interpretation, offers effective responses to these three challenges. Then, it adopts this approach to evaluate current climate change regulations, offering a comparative analysis of international legislation, and a case study of Chile's Draft Framework Law on Climate Change. The paper concludes by identifying opportunities and challenges and proposing public policy recommendations.

**KEYWORDS:** climate change law, comparative law review, polycentric governance, panarchy, social-ecological systems

**RECEIVED:** January 2020 / **ACCEPTED:** September 2020

**Y**a van más de 50 años desde que B. Fuller nos exhortaba a diseñar un manual operativo para gobernar la ingobernable nave espacial Tierra (Fuller 1963). Hoy, sus palabras no pueden ser más actuales: es evidente que el cambio climático desafía las capacidades de los modelos de gobernanza tradicionales, empujando a buscar nuevas y más efectivas alternativas.

Por un lado, el consenso científico plantea requerimientos cada vez más estrictos respecto de la necesidad de reducir los efectos de las actividades humanas en el clima, mientras, a la vez, advierte de la inevitabilidad de hacerse cargo de los efectos del fenómeno, ya evidentes en múltiples partes del globo (IPCC 2014, 2018), incluida Latinoamérica (CEPAL 2015). Por el otro, aunque se aprecian importantes avances en jurisprudencia ambiental en general y climática en particular (Kiss y Shelton 2007), los compromisos al respecto parecen quedar siempre atrás en relación con lo recomendado por la ciencia. Así, los logros alcanzados con el Acuerdo de París (UNFCCC 2015) se ven amenazados por la actual política negacionista de algunos gobiernos, incluyendo

Estados Unidos, que al mismo tiempo son importantes contribuyentes al cambio climático (Global Carbon Atlas 2018).

Es también sabido que el fenómeno tiene efectos desiguales en diferentes poblaciones, afectando de manera significativa el ‘Sur global’, que históricamente ha contribuido menos en causarlo (ND-Gain 2018). Chile, en particular, se declara altamente vulnerable al fenómeno, contando con siete de los nueve criterios de vulnerabilidad establecidos por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ministerio del Medio Ambiente 2017). Se destacan como especialmente importantes los efectos esperados sobre los recursos hídricos, ya fuertemente sobreexplotados: la creciente frecuencia e intensidad de fenómenos de sequía y escasez hídrica, así como de olas de calor e incendios forestales, amenazan la salud y el bienestar humano, la existencia misma de los ecosistemas, así como la actividad económica y la seguridad alimentaria. A la vez, aunque se aprecien distintos esfuerzos para promover políticas de mitigación y adaptación climática, permanecen importantes brechas tanto en términos de la disponibilidad de información como de integración intersectorial e interinstitucional (CR<sup>2</sup> 2015, 2018; Ministerio del Medio Ambiente 2016; CEPAL 2009).

Es por eso que el compromiso asumido por Chile en pos de desarrollar una Ley Marco de Cambio Climático que oriente y coordine los esfuerzos en la materia, se destaca como crucial, especialmente tomando en cuenta el rol pionero que el país pretende cumplir en la región. En efecto, la iniciativa legislativa, anunciada el 5 de julio de 2018 y articulada por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), se acompañó en diciembre del mismo año por la propuesta de Chile de ser anfitrión de la vigésimo quinta Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, planificada para diciembre de 2019 en Santiago. Debido a las condiciones políticas y sociales posteriores al estallido social de octubre de ese año, su realización se trasladó a Madrid, con el apoyo logístico del gobierno de España, aunque Chile mantuvo la presidencia del evento.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿qué debiese esperarse de esta ley en términos de gobernanza? ¿Cómo evaluar si estará a la altura de los desafíos impuestos por el cambio climático? ¿Qué aprendizajes e innovaciones ofrecen sus análogos internacionales en la materia?

En el presente artículo se busca ensayar una respuesta a estas preguntas, observando reflexivamente los contenidos del proyecto de

ley, actualmente en el primer trámite constitucional del Senado. Para aquello, cotejamos el proyecto con los lineamientos avanzados por la literatura en términos de la denominada ‘gobernanza policéntrica’, con particular atención por su interpretación ecológico-panárquica (ver *infra*). Como se argumentará más adelante, esta aproximación ha gozado de una creciente popularidad, pues ofrece respuestas más profundas a los requerimientos implicados por los desafíos ambientales en general y climáticos en particular (Pahl-Wostl y Knieper 2014), dado que provee más oportunidades de experimentación y aprendizaje, a la vez que aumenta la comunicación entre escalas, y aporta a construir confianza y cooperación entre actores (Cole 2015).

El artículo se estructura en seis secciones: primero se presenta la literatura sobre gobernanza climática, caracterizando los principales desafíos que esta conlleva y su tendencia a buscar configuraciones de tipo multinivel (2). A continuación se ilustra el modelo de la gobernanza policéntrica, enfocándose en una interpretación ‘sistémica’ del mismo, que resulta de su puesta en diálogo con los recientes avances de la literatura sobre resiliencia socioecológica (3). Enseguida se ejemplifica este modelo por medio de un análisis comparado de tres de las principales normativas existentes en la materia a nivel latinoamericano (4), para luego ahondar en el caso chileno (5). Se concluye subrayando oportunidades, retos y recomendaciones (6).

## **1. Los desafíos de la gobernanza climática y la búsqueda de enfoques multinivel**

La literatura especializada declara de manera consistente que el cambio climático representa un fenómeno complejo y controvertido (Sun y Yang 2016; Ostrom 2014), que demanda acción colectiva a escala global (Ostrom 2010b). El concepto de ‘gobernanza climática’, a este respecto, ha recibido una creciente atención en el debate internacional, dando lugar a una variedad de enfoques y perspectivas heterogéneas y en parte contrastantes (Sapiains et al. 2020). En términos generales, en este artículo se entenderá por gobernanza del cambio climático un conjunto articulado de instituciones (normas, mecanismos decisionales, estándares, etcétera), investidas de algún grado de autoridad, que coordina la acción colectiva alrededor de un propósito o problema común (Lindahl 2018). En este caso, el propósito o problema común refiere a

la regulación de los forzantes climáticos antropogénicos (gobernanza de la mitigación del cambio climático) y de los impactos del cambio climático sobre distintos sistemas socioecológicos (gobernanza de la adaptación al cambio climático), así como de la forma en que se distribuyen impactos y responsabilidad en distintos territorios y poblaciones. En este sentido, la comprensión de la gobernanza es más amplia de lo que concierne a la esfera institucional, considerando también la dimensión económica, política, científica, semántica y otras.

A continuación se revisarán algunos de los desafíos centrales identificados por la literatura, articulados alrededor de tres preguntas que todo sistema de gobernanza no puede evitar responder: ¿qué se gobierna?, ¿hacia dónde se gobierna? y ¿quién gobierna?

### **¿Qué se gobierna? Trascendiendo las esferas tradicionales**

El cambio climático desafía las esferas tradicionales de gobierno, tensionando el rol del Estado y la pretensión de que este a menudo se inclina por centralizar la responsabilidad y por hacerse cargo por sí solo de todas las manifestaciones del problema (Nagendra y Ostrom 2012). De manera más detallada, se critica tanto la limitación de los canales tradicionales para la elaboración de políticas públicas (Bulkeley y Broto 2013), como la tendencia de aquellas hacia la fragmentación (Adger et al. 2003), así como su restricción a límites geográficos o administrativos predefinidos y no siempre coincidentes con los procesos ecológicos a los que buscan responder (Bulkeley y Betsill 2005).

Surge, en contra de lo previo, un llamado a avanzar hacia una agenda global de gobernanza multinivel (Corfee-Morlot et al. 2011), que reformule los tradicionales objetos y espacios de la actividad de gobierno, reconociendo una multiplicidad de actores y de procesos situados en diversos niveles y contextos (Stevenson y Dryzek 2012; Bulkeley y Betsill 2005). Cabe destacar, sin embargo, que existe una pluralidad de enfoques de tipo multinivel, cada uno de los cuales diagnostica de manera distinta los retos de una gobernanza ambiental y avanza hacia distintas formas para responder ante estos (Bulkeley y Broto 2013). En particular, se distingue a veces entre una gobernanza multinivel Tipo 1, que preserva un enfoque jerárquico y se centra en cómo se comparten las competencias y la autoridad entre diferentes niveles de gobierno; y una Tipo 2, que apuesta por un modelo policén-

trico, en el cual múltiples esferas de autoridad horizontal, superpuestas e interconectadas, se involucran en el gobierno en asuntos particulares (Bulkeley y Betsill 2005; Hooghe y Marks 2001).

### **¿Hacia dónde se gobierna? Un futuro sustentable en contextos de incertidumbre**

Un segundo eje de análisis refiere al propósito propio de la gobernanza climática de orientar la sociedad hacia el logro de un futuro más sustentable ambiental y climáticamente, promoviendo formas de gobernanza adaptativa (Folke et al. 2005) que busquen acoplar procesos ecológicos, sociales y correspondientes iniciativas de gobernanza (Adger et al. 2005) y poner en acción procesos de transformación o transición de las sociedades contemporáneas (Carter et al. 2015; Kuzemko et al. 2016) hacia configuraciones que promuevan mayores capacidades de mitigación y adaptación climática (Bulkeley y Broto 2013).

Lo previo, sin embargo, choca con la elevada incertidumbre que caracteriza no solo las proyecciones asociadas con procesos climáticos y ecológicos, sino también, y de manera más marcada, con la anticipación de las trayectorias evolutivas de los distintos sistemas sociales. En este sentido, la literatura sugiere que un sistema de gobernanza multinivel y los *governance experiments* (Hoffmann 2011) tienen el potencial de mejorar la capacidad de aquella para hacer frente a la incertidumbre y a la sorpresa asociada al cambio climático (Adger et al. 2005; Bulkeley y Betsill 2013; Pahl-Wostl et al. 2012). Otros advierten, no obstante, que la evidencia actual es insuficiente para juzgar la efectividad de estos modelos (Jordan et al. 2015) y, más en general, previenen en contra de propuestas de gobernanza que se propongan como panacea para todos los contextos y desafíos asociados al cambio climático (Bogardi et al. 2012; Pahl-Wostl et al. 2012).

### **¿Quién gobierna? Representatividad y acoplamiento de múltiples perspectivas**

El cambio climático presenta efectos desiguales para distintas poblaciones. Adicionalmente, a su alrededor se movilizan una pluralidad de perspectivas, cada una de las cuales interpreta y prioriza de manera diferente entre los elementos del problema. Variadas interpretaciones

del problema y las transformaciones que este conlleva, a su vez, implican formas diferenciadas de ordenar los elementos sociales y técnicos requeridos por aquellas, de manera que pueden aparecer más o menos deseables por ciertos actores, grupos y perspectivas (Meadowcroft 2009). La gobernanza del cambio climático, por lo tanto, requiere desarrollar mecanismos que permitan validar las decisiones como legítimas y justas, rendir cuentas, asociar responsabilidades y asegurar la representatividad de todas las partes involucradas en el problema (Stevenson y Dryzek 2012).

No solo lo previo resulta en llamados dirigidos a generar arenas deliberativas caracterizadas por mayores niveles de inclusividad, competencia y capacidad reflexiva, sino, también, a asegurar la capacidad de aquellas para reunir a autoridades y representantes desde las múltiples escalas y contextos imbricados en la gobernanza climática (Betsill y Bulkeley 2006; Bulkeley y Betsill 2005), promover la coordinación entre gobiernos locales y centrales (Krause 2011) y entre organismos públicos y privados (Bulkeley y Broto 2013), además de procesar la tensión entre la globalidad de las causas del cambio climático y el carácter tendencialmente local de sus efectos y posibles soluciones (Ostrom 2010b).

Estas consideraciones, sumadas a las discutidas anteriormente, dan sustento para la adopción de modelos de gobernanza climática de naturaleza policéntrico-panárquica.

## 2. Un marco analítico de gobernanza policéntrica

Tal como el nombre sugiere, la gobernanza policéntrica tiene fuertes afinidades con otros modelos de carácter multinivel. Sin embargo, lo que originariamente motiva el desarrollo de esta propuesta es la búsqueda de una alternativa que permita salir de la tradicional dicotomía entre regulación estatal y libre mercado.

Cuando los problemas ambientales hicieron su entrada en la agenda política global, a fines de la década de 1960, se fue asentando la noción según la cual, para los denominados recursos comunes —bienes de valor colectivo, pero que no gozan de exclusividad en el acceso, condición que caracteriza a muchos recursos naturales—, confiar en la mano invisible del mercado conduciría no a maximizar el bienestar colectivo,

sino a una colectiva autodestrucción (Hardin 1968). Siguiendo esta línea argumental, se postuló que gobernar los recursos comunes requeriría, ya fuera parcelarlos en pequeños lotes manejados privadamente, o bien, instaurar un régimen de coerción centralizado.

El Estado-Leviatán enfrenta críticas no solo en términos normativo-liberales (Arrow 1963), sino también prácticos, asociadas con la dificultad de contar con los requisitos informacionales, impositivos, de monitoreo y sanción necesarios para hacer efectivas las regulaciones, y el riesgo de captura por parte de intereses económicos, minorías electorales o logias burocráticas (Ostrom 1990; Ostrom et al. 2002). Adicionalmente, problemas globales como el cambio climático plantean el desafío de obtener acuerdos vinculantes por parte de múltiples autoridades soberanas, con la celeridad demandada por la urgencia del problema (Ostrom 2014).

La privatización, en tanto, si bien ha gozado de cierto éxito —originando mercados para servicios ambientales (Adhikari 2009), emisiones de gases efecto invernadero (GEI) (Hepburn 2007) o incluso, en Chile, para recursos hídricos (Donoso 2006)— también presenta límites significativos. Ronald Coase, cuyo artículo fundamental “The Problem of Social Cost” (1960) suele señalarse como el principal sustento de las estrategias de privatización, se declaró en realidad profundamente escéptico respecto de la efectividad de dichas estrategias (Coase 1988): en efecto, estas implican un mundo en el que las transacciones pudieran realizarse sin costo, un supuesto altamente irreal, y al cual se suman la existencia de asimetrías informativas y la dificultad de un pleno aprovechamiento económico de los recursos (Ostrom 1990).

No es objetivo de este artículo revisar todas las críticas y respuestas intercambiadas entre ambos modelos; bastará resumir este enfrentamiento como una tensión entre dos finalidades opuestas, aunque complementarias: promover una gobernanza coherente y preservar la autonomía de los actores en ella involucrados (Willke 2016, 2014, 2006). El desafío que se propone, entonces, es explorar formas de gobernanza que permitan tejer un puente entre ambas.

La propuesta de gobernanza policéntrica se desarrolla precisamente como una tercera vía (Giddens 2009) entre Estado y mercado. El concepto fue utilizado inicialmente por Vincent Ostrom como reflexión ontológica y normativa de las dimensiones de diversidad, complejidad y escala en la gestión de recursos naturales y en la provisión y producción

de servicios públicos (Ostrom et al. 1961). Sin embargo, la interpretación actualmente más utilizada del concepto es aquella elaborada por Elinor Ostrom en el seno de la economía institucional, como una propuesta analítica y normativa a la perspectiva dominante en la disciplina, también conocida como ‘teoría de los recursos comunes’.<sup>1</sup> Su apuesta es visibilizar y valorizar las numerosas experiencias locales de manejo sustentable y autónomo de los diferentes recursos comunes, arreglos que pueden ser más eficientes, ya sea de la dirección centralizada y autoritativa del Estado, como de la coordinación descentralizada del mercado, y que podrían verse destruidos justamente por intentos ciegos orientados a centralizar o privatizar la gestión ambiental (Ostrom et al. 2002; Ostrom et al. 1999; Ostrom 2014).

Lo previo no sustenta una reivindicación *naif* de lo local, sino que estimula a los autores a investigar empíricamente los factores que permiten a determinadas comunidades más o menos eficaces a gestionar de manera sustentable sus recursos comunes. Se compila, así, un conjunto de principios de diseño, pensados para inspirar nuevos arreglos de gobernanza ambiental ahí donde no existan experiencias exitosas previas (Ostrom et al. 1999; Ostrom et al. 2002; Ostrom 2010a, 2010b; Baland y Platteau 1996; Wade 1994; Poteete, Janssen y Ostrom 2010).

Para nuestros fines, es útil resumir estos principios en tres ejes, correspondientes a las preguntas avanzadas en la sección anterior.

En términos de qué se gobierna, el modelo rechaza la subdivisión reduccionista de problemas y territorios en función de jurisdicciones administrativas impuestas desde arriba, sin por ello abrazar irreflexivamente delimitaciones geográficas o consuetudinarias. En lugar de aquello, busca explícitamente promover la correspondencia entre los límites propios del recurso (o ecosistema) a ser gobernado y la definición territorial de la comunidad encargada de gobernarlo.

Respecto de hacia dónde gobernar, la gobernanza policéntrica no intenta transformar el medio ambiente en función de principios normativos preconcebidos, ni propugna una mera aceptación de los equilibrios *de facto* que emerjan entre sociedad y naturaleza. Más bien, se intenta

---

<sup>1</sup> Si bien esta perspectiva se construye sobre el concepto elaborado por Vincent Ostrom anteriormente, se trata de una elaboración distinta y propia de Elinor Ostrom y la escuela que él inauguró. A continuación, y en consonancia con el uso común del concepto en la literatura actual, se utilizarán de manera indiferente los conceptos de ‘teoría de los recursos comunes’ y ‘gobernanza policéntrica’ para referirse a la propuesta de Elinor Ostrom.

conciliar la persecución de los fines propios de cada comunidad con el aseguramiento de la sustentabilidad del recurso (o ecosistema).

En cuanto a quién gobierna, el modelo policéntrico no impone decisiones tomadas centralmente por medio de obligaciones y sanciones, ni confía en la emergencia de una coordinación espontánea entre las conductas autónomas de cada agente. Más bien, avanza hacia un modelo de acción colectiva fundado en el reconocimiento de cada actor como parte de una misma comunidad, en la que las decisiones surjan del consenso entre sus miembros y su cumplimiento al monitoreo recíproco entre ellos.

Las reflexiones anteriores encuentran un interesante contrapeso en los desarrollos logrados en el seno de la ecología: esta venía investigando desde la década de 1970 la resiliencia (Holling 1973) de los ecosistemas, es decir, su capacidad de absorber los disturbios del entorno preservando su función, estructura e identidad (Folke 2016), ya sea manteniéndose dentro de un determinado régimen de estabilidad (Gunderson y Folke 2005; Scheffer et al. 2002) o transitando de manera fluida hacia un nuevo régimen para adaptarse a cambios en su entorno (Adger et al. 2011). Entre otros aspectos, el enfoque plantea que comprender la capacidad adaptativa y transformativa de los ecosistemas —y diseñar estrategias orientadas a promover una gobernanza adaptativa o incluso transformativa (Chaffin et al. 2016) de los mismos— requiere comprender las interdependencias entre sistemas situados a distinta escala (Gunderson et al. 2017; Liu 2017).

A esta exigencia responde la teoría conocida como ‘panarquía’, que plantea que los sistemas ecológicos y socioecológicos<sup>2</sup> se encontrarían organizados en forma jerárquica y anidada, mostrando al mismo tiempo autonomía e interdependencia, además de procesos de innovación y estabilización entre las distintas escalas (Allen et al. 2014; Gunderson y Holling 2002; Holling 2001). Más específicamente, se postula que los sistemas de escala inferior, más rápidos, presionarían constantemente los sistemas de nivel superior, más lentos, hacia la innovación, mientras que estos impulsarían, por el contrario, hacia la preservación de las trayectorias y estructuras existentes. La teoría ha sido puesta a

---

<sup>2</sup> Sistemas resultantes del acoplamiento entre procesos ecológicos y sociales, con propiedades emergentes y capacidad autoorganizativa (Urquiza y Cadenas 2015).

prueba en numerosos ecosistemas y, más recientemente, en algunos sistemas sociales (Garmestani, Allen y Gunderson 2009).

Estos desarrollos, por un lado, otorgan relevancia a la propuesta policéntrica, que parecería particularmente adecuada para hacer frente a la elevada incertidumbre enfrentada por los sistemas socioecológicos, especialmente cuando estos se encuentran potencialmente vulnerables o escasamente resilientes frente a un posible salto en sus regímenes de estabilidad (Cosens, Gunderson y Chaffin 2018; Vaas et al. 2017). Por otro lado, provee un sustento teórico para los principios de diseño avanzados por aquella.

En efecto, la panarquía permite, en primer lugar, extender el enfoque policéntrico —en sus orígenes limitado a recursos y territorios relativamente acotados (Ostrom et al. 1999)— a ecosistemas y procesos complejos como el cambio climático, en la medida en que estos pueden dividirse en múltiples escalas anidadas, cada cual objeto de gobernanza por el correspondiente nivel de la estructura policéntrica. Esta interpretación, por inciso, permite aprovechar de manera más integral el significado del término ‘policéntrico’, tal como fue acuñado originariamente por Vincent Ostrom (Ostrom et al. 1961) respecto de lo que hace posible la interpretación dominante en la teoría de los recursos comunes.

En segundo lugar, la panarquía postula una especie de división del trabajo entre niveles inferiores, más rápidos y encargados de experimentar innovaciones, y niveles superiores, más lentos y encargados de proveer estabilidad. Esto se concilia bien con la pretensión del modelo policéntrico de fomentar la capacidad de aprendizaje recíproco entre múltiples centros decisionales en distinta escala, mientras su relativa autonomía reduce la interdependencia en caso de fracasos (Ostrom et al. 1999; Ostrom 2010b, 2010a).

Finalmente, el enfoque panárquico coincide con la apuesta de la gobernanza policéntrica por la deliberación y el monitoreo recíproco entre actores, pero abre la puerta para extender la definición de dichos actores, no solo a individuos, sino también a organizaciones y sistemas. Esto, a su vez, sugiere la pertinencia de complementar la tradicional caracterización del concepto de ‘policéntrico’ en términos de múltiples escalas, niveles y centros decisionales, con un explícito reconocimiento del carácter ‘polifónico’ de la gobernanza (la Cour y

Andersen 2016; la Cour y Højlund, 2017), que rescata la necesidad de aquella de articular y ‘resonar’ con una pluralidad de perspectivas, racionalidades y contextualidades que coexisten en la sociedad moderna (Urquiza et al. 2019).

En síntesis, resumimos la propuesta policéntrico-panárquica como una forma de gobernanza orientada a: reconciliar la autonomía de los actores participantes (individuos, sistemas, organizaciones) con un grado suficiente de coherencia, requerido para dar solución a los problemas ambientales y climáticos. Lo previo requiere, a lo menos, involucrar a dichos actores en procesos de toma de decisión deliberativa y en el monitoreo recíproco de los compromisos acordados; equilibrar el reconocimiento de las diferencias y particularidades de cada sistema socioecológico con la integración de las interdependencias esenciales entre estos, definiendo jurisdicciones consonantes con los procesos socioecológicos y coordinadas panárquicamente entre sí; y articular la promoción de transformaciones, aprendizajes e innovaciones con la estabilidad requerida para la capacidad del sistema de realizar predicciones y tomar decisiones, combinando nichos de experimentación y difusión de aprendizaje con aislamiento/estabilización de fracasos (ver Figura 1).<sup>3</sup>

### 3. Análisis comparado de normativas climáticas

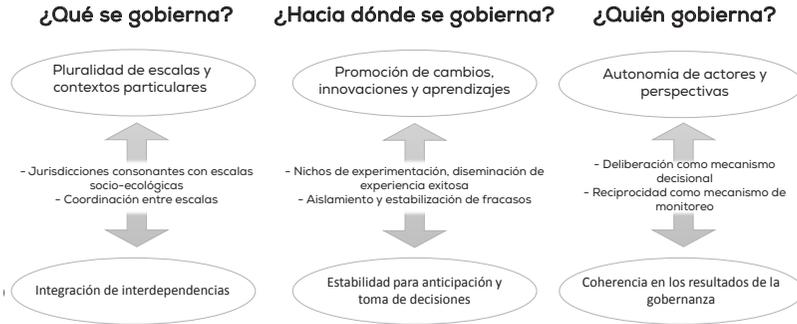
Durante los últimos años, ha ido emergiendo una variedad de normativas climáticas a lo largo del planeta (ver Figura 2):<sup>4</sup> algunas de estas (como las de Micronesia, Paraguay o Nigeria) adoptan una mirada más bien local, proponiéndose reducir su vulnerabilidad específica ante cambios percibidos como causados externamente; otras vuelcan su mirada al escenario internacional, ya sea reconociendo explícitamente como motor de su legislación el cumplimiento de acuerdos internacio-

---

<sup>3</sup> Por supuesto, este esfuerzo de balance no está exento de desafíos, asociados, por ejemplo, a cómo evitar caer en configuraciones rígidas e hiperformalizadas de la relación entre escalas; a cómo mantener la capacidad de innovación y regulación, considerando las diferentes fuentes de conocimientos y aprendizajes de distintos niveles; a cómo evitar que el enfoque policéntrico se convierta en una defensa *a priori* de las convenciones sociohistóricas vigentes en cada comunidad, por mencionar algunas. Para una discusión más profunda al respecto, ver Urquiza et al. (2019).

<sup>4</sup> El análisis comparado de normativas se apoya en el trabajo previo de Moraga y Meekevi (2016).

Figura 1. Comparación entre modelo jerárquico, descentralizado y policéntrico



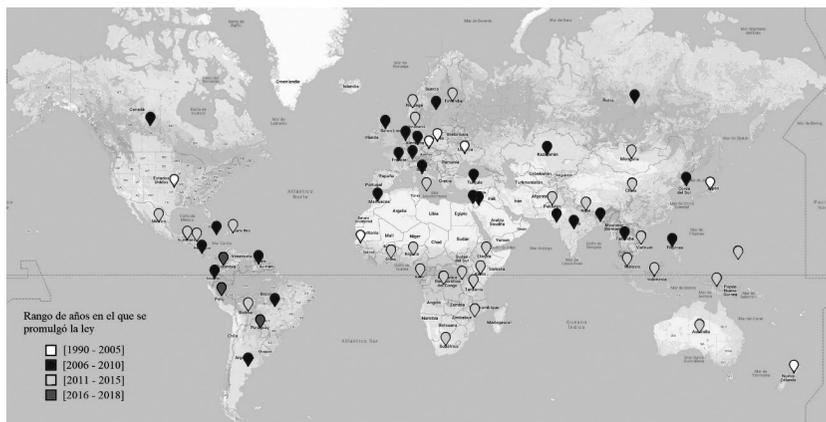
Fuente: Elaboración propia.

nales de carácter voluntario por ellos suscritos (como es el caso en Brasil y Papúa Nueva Guinea), o bien, destacando la contribución que cada Estado espera hacer a nivel global (como ocurre en Nueva Zelanda).

En cada una de estas iniciativas se manifiesta una respuesta particular a las tres preguntas descritas en las secciones anteriores. En efecto, si bien diversas legislaciones, como aquellas de Kenia, México e Irlanda, reconocen por lo menos de manera formal la importancia de asegurar un flujo de información transparente, en casos como Ecuador, Japón y Guatemala se propicia un flujo decisonal vertical y unidireccional, basado en divisiones administrativas territoriales definidas centralmente, en una definición jerárquica de los problemas y con una escasa participación de los actores locales. En otros casos, como Kenia y Filipinas, se combinan usualmente espacios centralizados de toma de decisiones con responsabilidades subdivididas entre los distintos ministerios pertinentes e instancias formales, en donde, sin embargo, el peso central es tomado por paneles técnicos de expertos, mientras que entidades privadas y la ciudadanía son incluidas respectivamente como destinatarios de obligaciones y de tareas de concientización.

Numerosas normativas incluyen algunas herramientas de carácter presupuestario, esquemas tarifarios o comerciales, y otras formas de incentivos que buscan influir en las dinámicas propias del mercado, para orientarlo hacia un desarrollo neutral en carbono. Este modelo, que encuentra una de sus más completas realizaciones en el caso de Reino

Figura 2. Normativas de cambio climático en distintos países



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MapFling.com.

Unido y también puede apreciarse, entre otros, en Brasil, propende a responder con rapidez a problemas y estímulos, manteniéndose abierto a cambios radicales, propiciando la innovación por sobre la estabilidad, y rehuendo plazos y compromisos fijos.

Perú, por su parte, se destaca por proponer un modelo de gobernanza que no pretende definirse ni en función de divisiones administrativas ni acorde a mercados y dinámicas económicas. Este modelo busca más bien delimitar el problema de manera amplia y multicriterio, articulando de modo bidireccional a una variedad de actores situados en distintos contextos, escalas y racionalidades, con la finalidad compartida de lograr o mantener la armonía entre sociedad y naturaleza. Esto lo vuelve un caso interesante para explorar un posible ejemplo concreto de aplicación, aunque parcial, del modelo policéntrico.

A continuación, realizaremos una breve comparación de la iniciativa legislativa peruana en contraste con aquellas puestas en marcha por Colombia y Brasil, que ejemplifican respectivamente principios y mecanismos asociados al paradigma jerárquico y al descentralizado. Los ejercicios de comparación entre las iniciativas legislativas de diferentes países, como los que han desarrollado Nachmany et al. (2017) y Moraga y Meckievi (2016) permiten tener un panorama de los enfoques adoptados para enfrentar (en términos de mitigación o adaptación) el

cambio climático y contribuir con una guía sobre los elementos recomendados a incluir en la legislación, herramienta útil para las y los tomadores de decisiones en esta materia.

La Tabla 1 resume los resultados de esta comparación. Para proveer un contexto, la primera fila de la tabla incluye el número total de legislaciones climáticas por país, según datos del Grantham Research Institute

Tabla 1. Resultado análisis jurídico comparado

	Colombia (jerárquico)	Brasil (descentralizado)	Perú (policéntrico)
N° de leyes y normas	26	33	16
¿Qué se gobierna?	Jurisdicciones de tipo funcional (sectoriales) y administrativas-territoriales (departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones) integradas en el Sistema Nacional de Cambio Climático.	No hay una descripción explícita del orden administrativo de los territorios que se busca intervenir. Se crea un Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones (bursátil).	Se articulan múltiples enfoques y escalas territoriales, incluyendo explícitamente cuencas hidrográficas y ecosistemas. Coordinación <i>top-down</i> y <i>bottom-up</i> .
¿Hacia dónde se gobierna?	Disposiciones enfocadas en lograr metas de mitigación y adaptación en plazos progresivos y ajustables en función de datos producidos por el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.	Medidas no vinculantes y no sancionables, flexibles y sometidas a revisiones periódicas, sin un plazo fijo de ejecución.	Enfoque intergeneracional, visión de desarrollo armónico con la naturaleza, metas y plazos flexibles, ausencia de sanciones explícitas, rediseño constante de medidas que promueven la transparencia.
¿Quién gobierna?	Organización jerárquica enfocada en impulsar acciones coherentes con planes y estrategias nacionales, coordinada y controlada centralmente por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático y por el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.	Competencias descentralizadas en gobiernos regionales y ministerios autónomos, coordinados por una pluralidad de foros, comisiones y redes.	Coordinación transversal de actores privados, públicos y de la sociedad civil. Adopción explícita de estrategias de información y participación multiactor y multicontexto.

Fuente: Compilado por los autores. Primera línea basada en <https://climate-laws.org/>.

on Climate Change and the Environment.<sup>5</sup> Cabe recordar que este análisis se limita al nivel legislativo, sin ahondar en su aplicación o efectividad. Adicionalmente, cabe señalar que no existe una correspondencia perfecta entre legislaciones y modelos de gobernanza, tanto porque las primeras suelen combinar elementos procedentes de distintos paradigmas, como debido a que la segunda en muchas maneras trasciende la esfera propiamente legislativa. Pese a ello, el carácter adoptado por cada legislación contiene señales orientadoras que permiten diferenciar ordenamientos que tienden a atribuir al Estado la responsabilidad sobre la lucha contra el cambio climático respecto de otros que optan por delegarla en el mercado o compartirla con una pluralidad de actores en múltiples escalas. Al revisar ejemplos de cómo se manifiestan los distintos modelos en distintas normativas, buscamos proveer un contexto para las decisiones que se están tomando en Chile en esta materia.

### El modelo jerárquico: Colombia

La Ley N° 1931 de Colombia, promulgada en 2018, contiene directrices para la gestión, mitigación de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático, con el propósito de reducir la vulnerabilidad de distintos territorios y ecosistemas, y de generar cambios en la economía para que esta sea competitiva, sustentable y baja en emisiones de carbono (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2013, 2017).

La normativa persigue una gestión integrada de las relaciones entre clima, economía, población y ecosistemas, organizadas en un Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), del cual dependen dos tipologías de instrumentos de planificación: Planes Integrales Sectoriales (PIGCCS), responsabilidad de los ministerios que forman parte del SISCLIMA y supervisión de parte del Senado y la Cámara de Diputados; también, Planes Integrales Territoriales (PIGCCT), formulados por entidades administrativas territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) y autoridades ambientales regionales, orientados a atender los efectos de la degradación de los ecosistemas, dar respuesta

---

<sup>5</sup> Ver: <https://climate-laws.org/> [13 de noviembre 2020]. En comparación, Chile presenta 27 leyes o políticas en la materia. Un listado completo de estas legislaciones se provee como anexo.

a las vulnerabilidades locales frente al cambio climático y promover la mitigación de gases de efecto invernadero (GEI).

Las distintas entidades territoriales son coordinadas por Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC), que buscan asegurar que se impulsen acciones coherentes con los planes y estrategias nacionales, acentuando la verticalidad del sistema. La revisión periódica de ambas tipologías de planes y la coordinación general del SISCLIMA está a cargo de una Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), que es asesorada por un Consejo Nacional de Cambio Climático, grupo electo por la CICC y compuesto por miembros de la academia, agencias internacionales, ONG y gremios. Por último, un Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC) brinda información que permite a los poderes legislativo y ejecutivo evaluar, monitorear, reportar y verificar de forma centralizada las acciones y metas comprometidas. No se contempla una participación directa de las comunidades y actores territoriales en este proceso.

En términos temporales, el propósito del sistema es liderar un proceso de ajuste que busca atenuar los efectos negativos presentes y esperados. Siguiendo la declaración de gradualidad que establece el principio sexto de la ley, se fijan plazos progresivos de implementación: se dispone de tres años para reglamentar la totalidad de las disposiciones; luego se fijan dos horizontes, a 2029 y a veinte años, para hacer efectivos los planes integrales, aunque se contemplan posibles ajustables en función de los datos generados por el SNICC.

### **El modelo descentralizado: Brasil**

La Ley N° 12.187 de Brasil, promulgada en 2009, que aprueba la Política Nacional de Cambio Climático, busca garantizar un desarrollo económico y social coherente con la protección del medio ambiente, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales, afirmando el compromiso voluntario del país de avanzar en línea con los acuerdos internacionales suscritos. La ley se sometió a un proceso de consulta pública de treinta días, consultando además al Foro Brasileño de Cambio Climático, la sociedad civil y los distintos gobiernos federados (PNUMA s/f).

La norma prevé dos tipos de mecanismos de coordinación: el primero se funda en instrumentos de planificación, comunicación y finan-

ciamiento de carácter nacional: la Política Nacional de Cambio Climático (PNMC, por su sigla en portugués), el Plan Nacional sobre Cambio Climático, el Fondo Nacional sobre Cambio Climático, planes de acción para la prevención y el control de la deforestación, el Sistema de Comunicación Nacional de Brasil, y otros mecanismos y medidas fiscales y financieras. El segundo se basa en una pluralidad de comités multiactor, incluyendo un Comité Interministerial permanente (compuesto por 16 ministerios y coordinado por la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República), una Comisión Interministerial (integrada por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Transporte, Medio Ambiente, entre otros), el Foro Brasileño (multisectorial, presidido por el presidente de la República, e integrado también por ministros, agencias estatales y representantes de la sociedad civil) y la Red Brasileña de Investigación sobre el Cambio Climático Global).

La norma no describe explícitamente el orden administrativo de los territorios en los que se busca intervenir y, en comparación con el caso colombiano, tiende a descentralizar las atribuciones de los distintos gobiernos federales, estatales, distritales, así como la responsabilidad propia de cada Ministerio, los que se espera actúen en coincidencia con lo definido por el PNMC, sin una supervisión centralizada explícita. También se define un Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones, que opera en bolsas y en entidades extrabursátiles autorizadas por las autoridades brasileñas, cada una de las cuales define y supervisa los valores a transar.

El PNMC busca explícitamente fijar metas e instrumentos dinámicos, flexibles y sujetos a revisiones periódicas que permitan seguir los cambios de la sociedad brasileña, con plazos fijados, pero sin sanciones explícitas (Moraga y Meckievi 2016).

### **El modelo policéntrico: Perú**

La Ley Marco sobre Cambio Climático de Perú se publicó en abril de 2018, con el fin de promover una gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

Perú pone un énfasis particular sobre la articulación de distintos enfoques y escalas, dedicando explícita consideración a la promoción de una gobernanza integral del cambio climático, la búsqueda de consenso y coordinación entre múltiples actores y la promoción de medidas de mi-

tigación y adaptación basadas en cuencas hidrográficas y en ecosistemas. Se establece el principio de transversalidad, que busca ofrecer respuestas articuladas y multidimensionales, y promover la intervención integrada del sector público y privado, de la sociedad civil y de los pueblos indígenas u originarios. De estos últimos, se reconoce además explícitamente la importancia de recuperar y utilizar los conocimientos ancestrales y fomentar una visión de desarrollo armónico con la naturaleza.

Para lo anterior, se definen tres tipos de autoridades —sectoriales, regionales y locales— cada una de las cuales es responsable de diseñar, implementar, monitorear, evaluar y rediseñar las políticas públicas y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional. Al mismo tiempo, se mandata la coordinación y monitoreo de dichas autoridades al Ministerio de Medio Ambiente, en conjunto con una Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (donde participan el sector público y la sociedad civil) y una Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático. Esta configuración propicia que las ideas y soluciones emerjan en dos direcciones: desde lo local a lo nacional y viceversa.

Es importante notar que la norma no menciona de manera explícita los plazos en los que se espera obtener resultados, ni define sanciones, aunque sí adopta de manera explícita un enfoque de justicia intergeneracional (y, con ello, el requerimiento de que las decisiones del presente aseguren una vida saludable para las generaciones futuras) y busca promover transparencia en las responsabilidades, así como en la divulgación de información. De igual modo, la norma persigue garantizar que los procesos y políticas públicas sobre cambio climático se construyan con la participación efectiva de todos los actores públicos y privados, compartiendo responsabilidades, metas y objetivos definidos en todos los niveles de gobierno. Para aquello, se motiva el diseño de estrategias de comunicación y sensibilización de la ciudadanía, a la que se le otorga el derecho a la información y a la participación, al garantizarse la entrega de información en el idioma o la lengua predominante de la localidad donde se ejecutará la política.

#### **4. La Ley Marco de Cambio Climático de Chile**

En vista de lo analizado en los apartados anteriores, en esta sección se propone profundizar en el caso chileno, analizando la iniciativa legislativa dirigida a elaborar una Ley Marco de Cambio Climático para el país.

En particular, buscamos explorar el modelo de gobernanza avanzado por esta iniciativa legislativa, examinando si presenta innovaciones en la dirección policéntrico-panárquica. Debido a que dicha iniciativa se encuentra todavía en trámite legislativo y para permitir una evaluación más completa e integral de la misma, y considerando también una reflexión sobre el proceso participativo puesto en marcha para su diseño, se tomarán extractos tanto del texto del anteproyecto de ley<sup>6</sup> (AP) —sometido a consulta pública— como del proyecto de ley (P) —que actualmente se encuentra en el Senado.<sup>7</sup>

Tal como se reconoce en el mensaje de la ley, una de las motivaciones primordiales que mueven el proyecto refiere a la reconocida vulnerabilidad del país a sus efectos. Tal como lo consigna la evidencia científica existente (CR<sup>2</sup> 2018; Ministerio de Medio Ambiente 2016; Ministerio de Medio Ambiente 2020), una de las principales áreas de vulnerabilidad refiere a los recursos hídricos, esperándose una disminución sostenida en los caudales y un aumento en la frecuencia e intensidad de sequías, con efectos marcados tanto sobre la salud, seguridad hídrica y derechos esenciales de la población, así como sobre los sistemas productivos, incluidos los sectores silvoagropecuario, minero y energético. Al mismo tiempo, se espera que el cambio climático influya también en el incremento de la incidencia y gravedad de las inundaciones, con impactos sobre las viviendas, infraestructuras y los sistemas productivos. Otros ámbitos de incidencia refieren al incremento en la ocurrencia y severidad de incendios forestales, y de episodios de ola de calor, degradación de ecosistema y biodiversidad terrestre y marina —con consecuentes impactos en los sistemas productivos asociados—, aparición de plagas, parásitos y floraciones algales, pérdida de atractivos turísticos, por mencionar algunos. Cabe notar que estos impactos no se presentan de la misma forma en todas las regiones del país, evidenciándose fuertes diferencias en la exposición de distintos territorios a las amenazas. Asimismo, las condiciones de vulnerabilidad también

---

<sup>6</sup> Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático. Disponible en: <http://www.umag.cl/gaiaantartica/wp-content/uploads/2019/07/Anteproyecto-Ley-Marco-CC.pdf> [17 de octubre 2020].

<sup>7</sup> Boletín N° 13.191-12, proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República, que fija Ley Marco de Cambio Climático. Proyecto. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=13728&tipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=13728&tipodoc=mensaje_mocion) [13 de enero 2020].

se encuentran desigualmente distribuidas, haciendo referencia tanto a la presencia de grupos, poblaciones y/o sistemas y servicios sensibles—incluyendo la persistencia de condiciones de pobreza y marginación social—, como a la diferencial capacidad de respuesta, adaptación y resiliencia de distintas instituciones locales y comunidades frente a los efectos esperados.

Por otro lado, cabe destacar que Chile lleva años intentando situarse a la vanguardia de la lucha internacional contra el cambio climático, tal como queda atestiguado por el rol que el país intentó tomar en la organización de la COP25 y en los anuncios relacionados con el logro de la carbono-neutralidad al 2050 (Gobierno de Chile 2019); esto, a pesar de que a nivel doméstico el país lidie con problemas socioambientales graves y que se hayan empeorado a raíz de la pandemia actual. La voluntad de elaborar una Ley Marco de Cambio Climático es expresada por el gobierno desde 2019, pasándose primero por una etapa de diálogos tempranos, seguida por la elaboración de un anteproyecto, una consulta pública y la integración de observaciones. El proyecto de ley finalmente ingresó al Congreso el 13 de enero de 2020 y en agosto de 2020 fue respaldado a la unanimidad por el Senado. De acuerdo con el plazo establecido, se consignaron indicaciones el 25 de septiembre y está pendiente el inicio de la discusión particular.

Es de señalar que el MMA hizo explícita desde un principio su intención de que la ley se construyera “desde las regiones a través de un proceso altamente participativo” (Ministerio del Medio Ambiente 2019a), con el fin de responder a las recomendaciones avanzadas propuestas por organizaciones internacionales respecto de corregir una carencia en el desempeño ambiental chileno en materia de participación ciudadana (CEPAL-OCDE 2016). Por lo tanto, del texto legislativo se podían esperar mecanismos orientados a fomentar la participación ciudadana y la construcción de compromisos entre actores. En efecto, en el mensaje del proyecto de ley (páginas 7 y 8) se hace referencia expresa a dicho proceso de participación. Sin embargo, un análisis en profundidad de este proceso participativo ha relevado una variedad de debilidades, dando cuenta de una participación pública más bien precaria, poco inclusiva y con escasa incidencia en el texto legislativo (Gómez de Cuenca 2020). Asimismo, el declarado compromiso con la participación ciudadana parece contrastar con la negativa del actual ejecutivo

en firmar el Acuerdo de Escazú, que justamente pretendía garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales.<sup>8</sup>

De manera similar, cabe notar que si bien el mensaje del proyecto de ley afirma que “el proyecto reconoce la importancia de la justicia social y ambiental en la acción climática mediante la incorporación del Principio de Equidad y el de Transversalidad” (10) y “porque la participación ciudadana en la gestión del cambio climático sea a todos los niveles territoriales, así como en los distintos sectores de la sociedad” (10), la manera en que esto se inserta en el cuerpo legislativo no resulta suficientemente explícita.

En efecto, los principales mecanismos de participación ciudadana contemplados por el proyecto se dirigen a validar la elaboración de la Estrategia Climática de Largo Plazo (art. 5 P); la Contribución Nacional Determinada (NDC) (art. 7 P) y los Planes Sectoriales de Mitigación y Adaptación (art. 8-9 P). Estos mecanismos, que toman primariamente la forma de una consulta pública, no suponen una novedad con respecto a los mecanismos ya contemplados en la Ley N° 19.300 en el sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), en la evaluación ambiental estratégica (EAE) y en los procedimientos de elaboración de planes y normas de emisión y calidad, entre otros.<sup>9</sup> Por lo demás, el proyecto de ley se limita a hacer una vaga mención a la necesidad de “una etapa de participación ciudadana” en la elaboración de la norma de emisión (art. 13 P) y a que “[l]os órganos referidos en el título IV de la presente ley deberán facilitar instancias de participación ciudadana, en el marco de sus competencias y atribuciones” (art. 31 P). En contraste, no se prevén mecanismos de participación (a nivel nacional ni local) orientados a promover el monitoreo recíproco de los distintos actores que operan en el nivel de gobernanza (tales como cuentas públicas multiactor, controles cruzados, entre otros), predominando una aproximación de carácter más bien *top-down*. El proyecto carece en

---

<sup>8</sup> Sobre las consecuencias de la fallida firma, ver entrevista a Valentina Durán, directora del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2020/09/17/valentina-duran-y-no-firma-de-acuerdo-de-escazu-es-muy-grave-para-las-relaciones-internacionales/> [27 de octubre 2020].

<sup>9</sup> Ley N° 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 9 de marzo de 1994, tal que modificada por la Ley N° 20.417 de 2010, art. 7° bis y 14 bis, entre otros.

este sentido de herramientas que fomenten, en línea con los postulados de la propuesta policéntrica, experiencias piloto y mecanismos de transferencia y/o escalamiento de aprendizajes y buenas prácticas de carácter *bottom-up*.

Desde una perspectiva más general, se observa un importante contraste en el rol otorgado a la idea de gobernanza en los materiales distribuidos en los diálogos ciudadanos tempranos<sup>10</sup> y en el texto tanto del proyecto como del anteproyecto. Especialmente en los diálogos ejecutados entre los meses de noviembre de 2018 y enero de 2019, se hacía frecuente mención a la idea de gobernanza: aunque en un principio el MMA parecería equiparar dicho concepto con el de marco institucional,<sup>11</sup> con el tiempo esta comprensión fue expandiéndose, incorporando incluso la idea de gobernanza multinivel.<sup>12</sup> Por el contrario, la palabra ‘gobernanza’ está completamente ausente del texto, y tampoco existe referencia explícita a propuestas de organización u ordenamiento jurisdiccional de tipo policéntrico como las que se revisan en este artículo.

Más bien, el texto se centra en ‘instrumentos de gestión del cambio climático’ (título III AP y título II P), y no en la previsión de mecanismos para habilitar y garantizar redes que permitan la coordinación entre distintas escalas de gobernanza (no exclusivamente de carácter público-institucional) y de dejar abierta la posibilidad de reconfigurar lo que se gobierna. En este sentido, aunque el objeto de la ley (art. 1 AP/P) se formule de manera amplia y ambiciosa,<sup>13</sup> el texto del proyecto parece acotarse a formular lineamientos para la gestión del cambio climático,

---

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo, “Formulario distribuido en los diálogos ciudadanos de la región de Los Ríos (Bloque 2)”. Disponible en: <http://leycambioclimatico.cl/wp-content/uploads/2019/03/Formulario-Los-R%C3%ADos.pdf> [6 de octubre 2019].

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, “Visión regional para el Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático. Región de Valparaíso”. Disponible en: <http://leycambioclimatico.cl/wp-content/uploads/2019/01/Valpara%C3%ADso-Visión-regional.pdf> [6 de octubre 2019].

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, “Desafíos de la Ley Marco de Cambio Climático. Región de Antofagasta”. Disponible en [http://leycambioclimatico.cl/wp-content/uploads/2019/01/Desafios\\_LCC\\_Antofagasta.pdf](http://leycambioclimatico.cl/wp-content/uploads/2019/01/Desafios_LCC_Antofagasta.pdf) [6 de octubre 2019].

<sup>13</sup> “La presente ley tiene por objeto hacer frente a los desafíos que impone el cambio climático, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero hasta alcanzar la neutralidad de emisiones, aumentar la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia” (art. 1 proyecto de ley, referenciado en nota 7).

sin formular reglas que permitan identificar qué escalas y actores están implicados en la consecución de los demás propósitos considerados en el objetivo, y cómo estos han de coordinarse para tal fin. Se transparente, por lo tanto, una lógica de coordinación más que de integración, cuya efectividad a niveles locales dependerá en gran medida de las competencias de los gobiernos regionales y locales en un Estado eminentemente centralizado.

A este respecto, la subdivisión de competencias prevista por la norma tampoco parece ir en una dirección plenamente compatible con la propuesta policéntrica, lo que requeriría una propuesta de gobernanza pensada en consonancia con las escalas y dinámicas de los procesos ecológicos que se busca gobernar, a la vez que poniendo de manifiesto las interacciones entre escalas. Una excepción en este sentido refiere a la gestión hídrica, para la cual el proyecto —a diferencia del anteproyecto— prevé explícitamente la disposición de Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas (art. 12 P), los que, si bien no representan propiamente una gestión ‘integrada’ de cuencas como la que sugiere la literatura, sí pueden considerarse un paso en esa dirección. Lamentablemente, no se encuentran disposiciones análogas para otros tipos de sistemas ecológicos.

Lo previo se refuerza considerando que, por lo general, la ley mantiene la división en jurisdicciones existentes, donde el nivel mínimo es la municipalidad (nivel administrativo) y, por lo demás, no parecen proporcionarse competencias y recursos claros a estas, poniendo de manifiesto el rol limitado reconocido por la ley a las entidades locales.

Por lo menos en un principio, parecía existir una intención de hacer que los Comités Regionales de Cambio Climático (CORECC) actuaran como piezas centrales de una gobernanza impulsada desde las regiones. Los CORECC son una figura creada por primera vez por el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) (Ministerio del Medio Ambiente 2014), aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático el 1 de diciembre de 2014. Los CORECC son creados y presididos por los intendentes regionales; su composición es en buena medida de carácter público (SEREMIA, algunos representantes de municipios y otros) y muy variable según las regiones. Su principal función declarada es promover y facilitar la implementación de planes sectoriales a nivel regional y local. Uno de los

objetivos que perseguía esta Ley Marco era precisamente ordenar e institucionalizar las instancias previamente creadas en virtud del PNACC de 2015 y, en efecto, en términos de diseño institucional, el proyecto de ley prácticamente replica el modelo del PNACC. Acorde con ello, entre julio y noviembre de 2018 se llevó a cabo en todas las regiones de Chile un proceso de capacitación y formalización de los CORECC.<sup>14</sup>

Más allá del cuestionamiento sobre si esto supone una innovación en un modelo de gobernanza susceptible de mejora,<sup>15</sup> resulta evidente que el rol que se prometía a estos CORECC se veía difuminado en el texto final del anteproyecto, donde estos quedaban relegados a meros organismos colaboradores, junto a otros órganos del Estado, las municipalidades y el Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático (ETICC), que “colaborarán con las Secretarías Regionales Ministeriales de las autoridades sectoriales” (art. 12 AP). Este rol se ve ligeramente modificado en el texto del proyecto actualmente en trámite legislativo, ya que donde el anteproyecto indicaba que los CORECC “podrán elaborar planes de acción regionales” (art. 12 AP), en el proyecto estos pasan a “coordinar la elaboración de los instrumentos para la gestión del cambio climático a nivel regional” (art. 23 P), lo que supone un avance —aunque tímido— por la prescripción que implica. En el caso de las municipalidades, sus atribuciones pasan de “podrán participar” (art. 13 AP) a “colaborarán” (art. 24 P) en la gestión del cambio climático a nivel local.

En este sentido, a la vista de lo analizado, se presentaría un modelo de gobernanza descentralizado más bien modesto, en el cual se mantiene el predominio de una aproximación sectorial al problema con una tendencia al centralismo y una jerarquía normativa. Lo anterior se ve reflejado en la referencia a los sectores o autoridades sectoriales mencionados en los textos legislativos, los cuales se corresponden con las diferentes carteras ministeriales implicadas en la gestión del cambio climático (art. 6), que se concretiza a través de la implementación de los

---

<sup>14</sup> Ver: “Actas de creación y de trabajo”, Observatorio Ley de Cambio Climático para Chile. Disponible en: <http://leycambioclimatico.cl/leyccchile/> [6 de octubre 2019].

<sup>15</sup> “En el marco del sistema centralizado de gobernanza ambiental de Chile, las dependencias subnacionales de esos organismos también tienen que colaborar efectivamente [...] las autoridades locales no cuentan con la autonomía y los recursos necesarios para desempeñar un papel más sustantivo en la gestión local del medio ambiente y la adaptación de las políticas nacionales a las necesidades locales” (CEPAL-OCDE 2016, 28).

planes sectoriales de mitigación (art. 8) y de adaptación (art. 9). Por su parte, los CORECC “podrán elaborar” Planes de Acción Regional de Cambio Climático (art. 23), siguiendo las orientaciones de la Estrategia Climática de Largo Plazo (elaborada por el MMA a nivel nacional, art. 5) y de los planes sectoriales de los artículos 8 y 9.

Adicionalmente, se sigue apreciando una predominancia de la mitigación en el ‘espíritu’ de la ley, sin contemplarse metas específicas de adaptación, pese a que esta se encuentra mencionada en el objetivo de la ley. Entre los artículos que permiten ejemplificar este fenómeno, podemos enumerar los siguientes: la definición de la meta esencialmente en términos de reducción de emisiones (art. 15), el acotamiento del sistema nacional de inventario (art. 25 P), prospectiva (art. 26 P) y certificación (art. 27 P) en materia de reducción de GEI, un régimen de sanciones exclusivamente para los titulares que no reporten en el Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC) las emisiones de GEI que generen (art. 42). Al respecto, sin embargo, cabe notar que, si bien el anteproyecto no hacía mención de sistemas de información explícitamente orientados a la adaptación, estos sí quedan incluidos en el proyecto, mostrando un avance en la materia. Adicionalmente, cabe reconocer los esfuerzos por parte del MMA en el marco de la actualización de la NDC de Chile por desarrollar el apartado de adaptación, contemplando mesas con miembros de la sociedad civil y de la academia en un proceso de consulta pública (Ministerio de Medio Ambiente 2019b), así como las iniciativas en curso asociadas con la generación de un Atlas de Riesgo Climático para Chile (al momento de escribirse estas líneas está a punto de publicarse) y de metas e indicadores de adaptación en materia de recursos hídricos.

En todo caso, el modelo propuesto por la ley presenta al menos tres aspectos positivos. En primer lugar, en el texto del proyecto se contempla que los organismos públicos “deberán tener especial consideración con los sectores más vulnerables, aplicando un enfoque de género y procurando participar la participación de dichos sectores” (art. 31 P). Esto supone un avance respecto de la institucionalidad vigente, si bien la palabra ‘sectores’ parece ambigua y sería más pertinente explicitar la mención a ‘poblaciones’ vulnerables.

En segundo lugar, el proyecto consagra en su artículo 2 una serie de principios particularmente relevantes para el análisis presentado,

como el principio de transversalidad, en virtud del cual “la actuación del Estado para la gestión del cambio climático debe promover la participación coordinada del gobierno a nivel central, regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil” (art. 2º, g). Esto representaría un avance en la medida en que anteriormente estos principios solo se encontraban en la historia y en el mensaje de las leyes N° 19.300<sup>16</sup> (1994) y N° 20.417<sup>17</sup> (2010). Aunque no se abordará aquí la discusión recurrente sobre el valor y fuerza normativa de los principios y cómo se distinguirían de otros presentes en la institucionalidad chilena, cabe señalar que los mismos son relevantes como herramienta interpretativa, en particular si se incluyen en el articulado de una ley. En definitiva, la enunciación de estos principios en el artículo 2 del proyecto da cuenta de una mayor interpenetración de órdenes jurídicos y de conexión con el contenido de dichos principios en la esfera jurídica internacional y comparada (como vimos en el caso peruano, revisado anteriormente), lo que supone ciertamente un aspecto positivo en materia de interpretación para las jurisdicciones nacionales, además de guiar la acción climática en el país.

Finalmente, el proyecto institucionaliza el Comité Científico Asesor para el Cambio Climático (art. 18) y otorga atribuciones específicas al recién creado Ministerio de Ciencia, Tecnología, Desarrollo e Innovación (Ley N° 21.105 que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación). Esto es relevante en la medida en que toda legislación, con independencia del modelo de gobernanza adoptado, debería considerar explícitamente escenarios, indicadores, agendas, metas modificables, etcétera, basadas en ciencia robusta, proporcionando una guía general coherente y estable, y fomentando la toma de decisiones basada en evidencia. Desde la perspectiva policéntrico-panárquica discutida con anterioridad, sin embargo, no basta con promover la capacidad de generar conocimiento científico, sino que es también altamente relevante asegurar la autonomía y el carácter transversal de los actores y procesos involucrados en la generación de dicho conoci-

---

<sup>16</sup> Ver Historia de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, de 9 de marzo de 1994. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/> [27 de octubre 2020].

<sup>17</sup> Ver Historia de la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente, de 26 de enero de 2010. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/> [27 de octubre 2020].

miento. En este sentido, comités como el mencionado podrían proveer una perspectiva a largo plazo que mejore la calidad y credibilidad de los objetivos establecidos, siempre y cuando cuenten con el estatus y los poderes suficientes para conseguir la rendición de cuentas por parte del gobierno. Para lograr resultados en esta materia, la ley debiera permitir e incentivar la flexibilidad en su articulado, dejando la puerta abierta a nuevas soluciones (estabilidad desde arriba hacia abajo). A la vez, debiera garantizar una irrigación de la ciencia nacional para el cambio climático desde distintos nodos (anclaje a centros de decisiones locales), asignándole un rol más allá de la asesoría presidencial u orgánica de carácter no vinculante, incluyendo miradas provenientes de diversas disciplinas, actores y saberes locales, y, en general, estableciendo mecanismos que favorezcan el intercambio de conocimientos e información entre distintas escalas y contextos.

En resumen, en términos de qué se gobierna, el proyecto no hace ninguna mención a contextos u objetos de gobernanza basados en procesos y delimitaciones de tipo ecológico, y faltan mecanismos explícitamente orientados a habilitar redes y formas de coordinación entre escalas, poniendo el foco más bien en instrumentos de gestión definidos de manera *top-down*.

Asimismo, en términos de hacia dónde se gobierna, pese a la explícita orientación de la ley hacia propósitos de mitigación y adaptación climáticas, la atención parece ponerse de manera casi exclusiva sobre la primera, faltando no solo metas explícitas para la segunda, sino también mecanismos de gestión de la información y aprendizaje, y provisión de instrumentos que promuevan de manera proactiva la gobernanza adaptativa en los distintos territorios del país.

Finalmente, en términos de quién gobierna, las competencias y recursos otorgados a autoridades locales quedan muy reducidos. Los mismos CORECC parecen posicionarse en un rol más bien ancilar, contrastando con una centralización y jerarquización de autoridad a nivel nacional y ministerial. Aunque la Ley Marco provea mecanismos participativos, hay una sobrerepresentación de la academia y del sector público respecto de otros actores, siendo que los primeros están presentes no solo en el Comité Científico, sino también en este Consejo Nacional.

Una mención aparte, de carácter más transversal, merece el silencio de la ley en relación con la rendición de cuentas. Si bien el proyecto

hace referencia a la noción de ‘transparencia’ en el mensaje y luego la menciona en relación con la NDC (art. 7 P) y el Comité Científico Asesor (art. 18 P), no se consagran instrumentos a este respecto y no se hace ninguna alusión a la rendición de cuentas. Esto contrasta con las recomendaciones levantadas a nivel internacional en materia de gobernabilidad y control de la corrupción, que señalan la importancia de que la gobernanza promueva mecanismos adecuados de participación, rendición de cuentas, transparencia, inclusión, respuesta y respeto de la legalidad en las decisiones sobre políticas y su desarrollo (Transparency International 2011). Asimismo, una nota publicada recientemente por la ex ministra de Medio Ambiente Ana Lya Uriarte asume un tono crítico respecto del proyecto de ley justamente en esta materia, sugiriendo entre otros aspectos la necesidad de mejorar la rendición de cuentas, potenciar la descentralización y crear ‘comités ciudadanos’ que favorezcan una participación pública más integral y efectiva (Uriarte 2020).

Cabe notar, adicionalmente, que varios de estos déficits quedan registrados en las indicaciones presentadas durante la discusión general del proyecto de ley, que señalan, entre otros factores, la necesidad de reforzar aspectos asociados a la participación, coordinación y transparencia, y en cuanto a las metas e instrumentos de adaptación.<sup>18</sup>

Por último, es justo señalar que un análisis completo del régimen de gobernanza climática de Chile trasciende, evidentemente, lo que puede derivarse del análisis del solo Proyecto de Ley Marco: en efecto, aquello requeriría ir más allá de lo contenido en textos legislativos, para dar cuenta también de iniciativas de corte privado, comunitario y/o espontáneo en la materia. Un examen más completo al respecto puede encontrarse en Arriagada et al. (2018). En el marco del presente estudio, tendría cabida evidenciar un creciente interés y posicionamiento tanto de agencias estatales como de actores privados y no gubernamentales en materia de cambio climático, interés que queda atestiguado no solo en el gran número de observaciones recibidas por el anteproyecto (3.718, de acuerdo con información obtenida por Ley de Transparencia) y de los participantes en el proceso (1.800, según consigna el propio

---

<sup>18</sup> Boletín N° 13.191-12. Indicaciones presentadas durante la discusión en general del proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que fija Ley Marco de Cambio Climático. Disponible en: [https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=13191-12](https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13191-12) [17 de octubre 2020].

mensaje del proyecto de ley), sino también por el florecimiento de iniciativas y compromisos voluntarios en la materia. Resalta, entre otros, el interés y visibilidad logrados, pese al estallido social, por eventos como la contra-COP y la Cumbre de los Pueblos —conferencias masivas que estaban pensadas para acompañar la realización de la COP25 y que se realizaron igualmente en Chile aunque esta debiera trasladarse a Madrid. Asimismo, a nivel estatal, se releva una creciente abertura para poner en acto procesos participativos de gran envergadura, con un alcance, profundidad, efectividad y coordinación multiactor y multisectorial significativamente mayores de lo observado en estas instancias, tal como ha sido el caso con los procesos de diseño de la política energética de largo plazo, Energía2050, y la elaboración de escenarios de mitigación del cambio climático en el marco del proyecto MAPS Chile.

## 5. Conclusiones

Existe una creciente evidencia respecto del hecho de que Chile enfrenta crecientes riesgos y vulnerabilidades asociadas al cambio climático. En este sentido, resulta pertinente —e incluso urgente— adoptar formas de gobernanza que permitan fomentar una mayor resiliencia y adaptación del país frente al fenómeno.

En este contexto, la discusión en el Congreso Nacional de una Ley Marco de Cambio Climático implica significativas oportunidades para avanzar en la gobernanza climática de Chile, superando la actual fragmentación de estrategias y actores en competencias y abordajes de carácter sectorial, y revalorizando y potenciando recursos, competencias e iniciativas que han ido emergiendo de manera espontánea y descoordinada a nivel local para hacer frente a las consecuencias —a menudo ya perceptibles— del fenómeno del cambio climático. Lo previo hace altamente relevante observar de manera crítica la capacidad del proyecto de ley de responder de forma efectiva e integral a los desafíos que plantea la gobernanza del cambio climático.

El estudio comparado de las normativas internacionales sugiere, por un lado, la poca consideración reservada por las leyes climáticas a problemáticas propiamente de gobernanza, existiendo una tendencia a centrarse en metas e instrumentos de gestión. Por el otro, evidencia la

escasa atención concedida por estas legislaciones respecto del involucramiento de actores locales, participación pública, coordinación entre múltiples centros decisionales, y procesos de anticipación proactiva y aprendizaje, entre otros. En esta dirección destaca el caso de Perú, aun si de manera incipiente y limitada, como pionero en incorporar algunos lineamientos coherentes con la propuesta policéntrico-panárquica.

Nuestro análisis del caso chileno confirma esta tendencia: si bien el Proyecto de Ley de Cambio Climático de Chile ha intentado posicionarse como un abordaje novedoso, integral, descentralizado y participativo respecto de la gobernanza climática, sus disposiciones concretas en esta línea son más bien modestas. No obstante, cabe advertir que, a partir de la discusión desarrollada en enero de este año, se evidencia la incorporación de ciertos elementos que hacen suponer un avance, aunque parcial, en la dirección de fortalecer el rol y la transversalidad del Comité Científico Asesor y de los actores locales (CORECC y municipalidades) y la dimensión de adaptación de la lucha al cambio climático, además de incluir innovaciones explícitas en materia de gobernanza de los recursos hídricos. Asimismo, las indicaciones presentadas recientemente al proyecto justifican cierto grado de esperanza respecto de la posibilidad de que aquel siga mejorando en esta orientación a lo largo de su trámite legislativo.

Según hemos argumentado en este artículo, considerando los desafíos que el cambio climático produce en términos de incertidumbre, complejidad, interdependencias multiescalares y consecuencias desiguales en distintas poblaciones y sistemas, se hace necesario un compromiso más fuerte con el diseño de arreglos de gobernanza para el país, que no se limiten al plano legislativo, sino que aseguren las condiciones para que los principios y metas que ahí se propician puedan efectivamente implementarse en el país. Para aquello, proponemos la oportunidad de adoptar los lineamientos sugeridos por un enfoque de carácter policéntrico y panárquico, que tenga en cuenta procesos humanos y ecológicos que ocurren de manera interdependiente a diferentes escalas.

En lo concreto, avanzar hacia un modelo policéntrico requeriría, a lo menos, un mayor empoderamiento de parte de las autoridades y comunidades locales, además de un reforzamiento del vínculo de estas con los territorios y ecosistemas; la provisión de mecanismos explíci-

tos de coordinación vertical (entre escalas), horizontal (entre distintos centros decisionales) y polifónica (entre múltiples contextos y racionalidades); el diseño y monitoreo participativo de planes y estrategias capaces de motivar y estabilizar el compromiso de estos actores, así como fundar acción colectiva; por último, requeriría la generación y difusión de informaciones, experiencias y aprendizajes entre múltiples centros de acción.

Por supuesto, más allá de los modelos ideales, la adecuación y efectividad de un sistema de gobernanza particular dependerá de atributos específicos de cada contexto territorial y del entramado social e institucional más amplio en el que se inserta. En este sentido, parte del potencial de la propia propuesta policéntrica, tal como se vino delineando en este artículo, reside en su propensión a respetar e incluso promover la existencia de múltiples formas concretas de ordenamiento a lo largo de los distintos niveles, centros y contextos decisionales que intenta coordinar. En efecto, más que una receta o esquema rígido, la propuesta policéntrico-panárquica debería verse como un conjunto flexible de lineamientos, que puedan fomentar un debate plural y reflexivo sobre los méritos y límites de distintas configuraciones institucionales existentes o posibles, fomentando la experimentación y aprendizaje colectivo necesarios para avanzar hacia una gobernanza adaptativa, sustentable, resiliente y sensible al clima. En esta línea, del análisis presentado en este artículo pueden derivarse algunas recomendaciones concretas que sugerimos tomar en cuenta en el marco de la actual discusión legislativa en materia de la Ley Marco:

- En primer lugar, pese a establecer el marco legal del país ante los desafíos del cambio climático, la Ley Marco debe dialogar con otros instrumentos del ordenamiento jurídico. Aspectos claves (vulnerabilidad, financiamiento, descentralización y competencias, riesgo y seguridad, participación) son difícilmente abordables mediante un solo instrumento, y estos instrumentos eventualmente requerirán reformas, incluyendo al más alto nivel.
- Por otra parte, existe una serie de temas-país prioritarios, en particular relativos a los elementos agua y tierra (acceso, sequía, escasez, vulnerabilidad, fenómenos meteorológicos extremos, gestión de cuencas, protección de sumideros, incendios, por nombrar al-

gunos), que han sido abordados apenas tangencialmente a pesar de su urgencia, dando lugar a un mantenimiento del *statu quo* y de la dispersión de competencias entre varios ministerios, lo que puede agravar las disfuncionalidades en una situación ya de por sí crítica respecto de estos elementos.

- La gobernanza del cambio climático va mucho más allá de la esfera normativa, y debe contemplar a los actores, procesos e interacciones en distintas escalas. Contar con una Ley Marco establece una orientación mínima en la política climática del país desde el punto de vista legal, administrativo y orgánico; pero aún queda trabajo en materia de participación, y una gobernanza climática digna de ese nombre no puede obviar el rol que otros actores (más allá de instituciones políticas o científicas) tienen en la gobernanza climática.
- En particular, es esencial fortalecer la gobernanza local (a nivel de municipios y comunidades), proveyendo mayores capacidades, atribuciones y mecanismos de financiamiento transparentes, informados y efectivos para la toma de decisiones y el diseño e implementación de acciones de adaptación en esa escala, considerando la evidencia científica, el conocimiento local y las perspectivas de los múltiples actores en el territorio. Para esto es fundamental asegurar la participación inclusiva y efectiva, así como el acceso a la información; también, la transparencia, rendición de cuentas y respeto de la legalidad.
- Favorecer la innovación y la autonomía local no debiese ir en desmedro del esfuerzo por fomentar la viabilidad del sistema mundo, lo cual implica mecanismos de coordinación efectiva que promuevan el acuerdo y respeto de principios, regulaciones y tratados internacionales, la cooperación Sur-Norte y Sur-Sur, y en general un aumento paulatino —pero coherente con la urgencia del problema— de la ambición y compromiso con la acción climática.

En síntesis, considerando los crecientes y ya visibles desafíos del cambio climático, la pretensión de Chile de posicionarse como país pionero en el debate internacional respecto del cambio climático, y la profunda reflexión ética y sociopolítica abierta en el país por el estallido social del 2019, sería fundamental recoger la oportunidad

generada por el debate legislativo para avanzar hacia una respuesta integral, coherente y proactiva en relación con el cambio climático y los desafíos y transformaciones que este requiere. Ello, a la vez respetando tanto la diversidad como la autonomía de los distintos contextos y escalas interesadas, y articulando esfuerzos dirigidos no solo a responder reactivamente al fenómeno, sino a elaborar estrategias proactivas que busquen propiciar la resiliencia de los diferentes territorios y sistemas del país.

Únicamente de esa manera puede Chile esperar no solo reducir los riesgos que enfrenta debido al cambio climático, sino transformarse realmente en un líder internacional en la lucha contra el fenómeno y en la promoción de trayectorias de desarrollo sustentables, resilientes y sensibles al clima.

## Bibliografía

- Adger, W., Brown, K., Fairbrass, J., Jordan, A., Paavola, J., Rosendo, S. y Seyfang, G. 2003. Governance for Sustainability: Towards a 'thick' Understanding of Environmental Decision Making. *Environment and Planning A* 35(6), 1095-1110. DOI: <https://doi.org/10.1068/a35289>.
- Adger, W., Brown, K., Nelson, D., Berkes, F., Eakin, H., Folke, C., Galvin, K. et al. 2011. Resilience Implications of Policy Responses to Climate Change. *WIREs Climate Change* 2, 757-766. DOI: <https://doi.org/10.1002/wcc.133>.
- Adger, W., Hughes, T., Folke, C., Carpenter, S. y Rockström, J. 2005. Social-Ecological Resilience to Coastal Disasters. *Science* 309(5737), 1036-1039. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.1112122>.
- Adhikari, B. 2009. Market-Based Approaches to Environmental Management: A Review of Lessons from Payment for Environmental Services in Asia. ADBI Working Paper 134, 1-27. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11540/3722> [27 de octubre 2020].
- Allen, R., Angeler, D., Garmestani, A., Gunderson, L. y Holling, C. 2014. Panarchy: Theory and Application. *Ecosystems* 17(4), 578-589. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10021-013-9744-2>.
- Arriagada, R.A., Aldunce, P., Blanco, G., Ibarra, C., Moraga, P., Nahuelhual, L., O'Ryan, R., Urquiza, A. y Gallardo, L. 2018. Climate Change Governance in the Anthropocene: Emergence of Polycentrism in Chile. *Elementa: Science of the Anthropocene* 6(1), 68. DOI: <http://doi.org/10.1525/elementa.329>.
- Arrow, K. 1963. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review* 53(5), 141-149. Disponible en: <https://www.who.int/bulletin/volumes/82/2/PHCBP.pdf> [27 de octubre 2020].

- Baland, J. y Platteau, J. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?* Oxford, UK: Clarendon Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198290616.001.0001>.
- Betsill, M. y Bulkeley, H. 2006. Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance* 12(2), 141-159. DOI: <https://doi.org/10.1163/19426720-01202004>.
- Bogardi, J., Dudgeon, D., Lawford, R., Flinkerbusch, E., Meyn, A., Pahl-Wostl, C., Vielhauer, K. y Voeroesmarty, C. 2012. Water Security for a Planet under Pressure: Interconnected Challenges of a Changing World Call for Sustainable Solutions. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 4(1), 35-43. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2011.12.002>.
- Bulkeley, H. y Betsill, M. 2005. Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'urban' Politics of Climate Change. *Environmental Politics* 14(1), 42-63. DOI: <https://doi.org/10.1080/0964401042000310178>.
- Bulkeley, H. y Betsill, M. 2013. Revisiting the Urban Politics of Climate Change. *Environmental Politics* 22(1), 136-154. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.755797>.
- Bulkeley, H. y Broto, V. 2013. Government by Experiment? Global Cities and the Governing of Climate Change. *Transactions of the Institute of British Geographers* 38(3), 361-375. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2012.00535.x>.
- Carter, J., Cavan, G., Connelly, A., Guy, S., Handley, J. y Kazmierczak, A. 2015. Climate Change and the City: Building Capacity for Urban Adaptation. *Progress in Planning* 95, 1-66. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2013.08.001>.
- CEPAL 2009. La economía del cambio climático en Chile. Disponible en: [http://www.cambioclimatico Chile.cl/pdf/la\\_economia\\_del\\_cambio\\_climatico\\_chile\\_2009\\_CEPAL.pdf](http://www.cambioclimatico Chile.cl/pdf/la_economia_del_cambio_climatico_chile_2009_CEPAL.pdf) [11 de noviembre 2020].
- CEPAL 2015. La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/S1420656\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/S1420656_es.pdf) [27 de octubre 2020].
- CEPAL-OCDE 2016. Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016. Santiago. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/hand> [27 de octubre 2020].
- Coase, R.H. 1960. The Problem of Social Cost (87-137). En Gopalakrishnan, C. (ed.), *Classic Papers in Natural Resource Economics*. London, UK: Palgrave Macmillan. DOI: [https://doi.org/10.1057/9780230523210\\_6](https://doi.org/10.1057/9780230523210_6).
- Coase, R.H. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/135598>.
- Cole, D. 2015. Advantages of a Polycentric Approach to Climate Change Policy. *Nature Climate Change* 5(2), 114-118. DOI: <https://doi.org/10.1038/NCLIMATE2490>.
- Corfee-Morlot, J., Cochran, I., Hallegatte, S. y Teasdale, P. 2011. Multilevel Risk Governance and Urban Adaptation Policy. *Climatic Change* 104(1), 169-197. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10584-010-9980-9>.

- Cosens, B., Gunderson, L. y Chaffin, B. 2018. Introduction to the Special Feature Practicing Panarchy: Assessing Legal Flexibility, Ecological Resilience, and Adaptive Governance in Regional Water Systems Experiencing Rapid Environmental Change. *Ecology and Society* 23(1), 4. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-09524-230104>.
- CR<sup>2</sup> (Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia) 2015. La megasequía 2010-2015: una lección para el futuro. Disponible en: <http://www.cr2.cl/> [27 de octubre 2020].
- CR<sup>2</sup> (Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia) 2018. Marco de evaluación de la vulnerabilidad. Disponible en: <http://www.cr2.cl/> [27 de octubre 2020].
- Chaffin, C., Garmestani, A., Gunderson, L., Benson, M., Angeler, D., Arnold, C., Cosens, B., Craig, R., Ruhl, J. y Allen, C. 2016. Transformative Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources* 41(12), 1-25. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-110615-085817>.
- Donoso, G. 2006. Mercados de agua: estudio de caso del Código de Aguas en Chile de 1981. *Ciencia e Investigación Agraria* 33(2), 157-171. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd59/mercados-chile.pdf> [27 de octubre 2020].
- Folke, C. 2016. Resilience. *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*. Online. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389414.013.8>.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. y Norberg, J. 2005. Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources* 30(1), 441-473. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>.
- Fuller, B. 1963. *Operating Manual for Spaceship Earth*. New York: E.P. Dutton & Co. DOI: [https://doi.org/10.9774/gleaf.978-1-907643-44-6\\_7](https://doi.org/10.9774/gleaf.978-1-907643-44-6_7).
- Garmestani, A., Allen, C. y Gunderson, L. 2009. Panarchy: Discontinuities Reveal Similarities in the Dynamic System. *Ecology and Society* 14(1), 15. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-02744-140115>.
- Giddens, A. 2009. *Politics of Climate Change*. Cambridge: Polity Press.
- Global Carbon Atlas 2018. CO2 Emissions 2018. Disponible en: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions> [27 de octubre 2020].
- Gobierno de Chile 2019. Presidente Piñera presentó plan para cerrar todas las centrales energéticas a carbón para que Chile sea carbono neutral. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/presidente-pinera-presento-plan-para-cerrar-todas-las-centrales-energeticas-carbon-para-que-chile-sea-carbono-neutral/> [27 de octubre 2020].
- Gómez de Cuenca, M. 2020. Policy Brief Observatorio Ley de Cambio Climático. Participación Ciudadana en el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR<sup>2</sup>). Disponible en: <http://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2020/06/Policy-brief-OLCC-20-Participaci%C3%B3n-ciudadana-en-el-PLMCC.pdf> [27 de octubre 2020].
- Gunderson, L. y Folke, C. 2005. Resilience - Now More than Ever. *Ecology and Society* 10(2), 22. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1461-0248.2005.00792.x>.

- Gunderson, L. y Holling, C. 2002. *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10919/65531> [27 de octubre 2020].
- Gunderson, L., Cosens, B., Chaffin, C., Arnold, T., Fremier, A., Garmestani, A., Craig, R., Gosnell, H., Birgé, H., Allen, C., Benson, M., Morrison, R., Stone, M., Hamm, J., Nemeč, K., Schlager, E. y Llewellyn, D. 2017. Regime Shifts and Panarchies in Regional Scale Social-Ecological Water Systems. *Ecology and Society* 22(1), 31. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-08879-220131>.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162(3859), 1243-1248. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>.
- Hepburn, C. 2007. Carbon Trading: A Review of the Kyoto Mechanisms. *Annual Review of Environment and Resources* 32, 375-393. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.32.053006.141203>.
- Hoffmann, M. 2011. *Climate Governance at the Crossroads. Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195390087.001.0001>.
- Holling, C. 1973. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4(1), 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>.
- Holling, C. 2001. Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystems* 4(5), 390-405. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10021-00>.
- Hooghe, L. y Marks, G. 2001. Types of Multi-Level Governance. *European Integration Online Papers* 5(11), 3429-3433. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.302786>.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) 2014. Cambio climático 2014. Impacto, adaptación y vulnerabilidad. Ginebra, Suiza. Disponible en: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5\\_wgII\\_spm\\_es-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5_wgII_spm_es-1.pdf) [27 de octubre 2020].
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) 2018. Special Report. Global Warming of 1.5°C. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/> [27 de octubre 2020].
- Jordan, A., Huitema, D., Hilden, M., Asselt, H., Rayner, T., Schoenefeld, J., Tosun, J., Forster, J. y Boasson, E. 2015. Emergence of Polycentric Climate Governance and Its Future Prospects. *Nature Climate Change* 5(11), 977-982. DOI: <https://doi.org/10.1038/NCLIMATE2725>.
- Kiss, A. y Shelton, D. 2007. *Guide to International Environmental Law*. Leiden, NH: Martinus Nijhoff Publishers. DOI: <https://doi.org/10.1163/ej.9781571053442.1-329>.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446215012>.
- Krause, R. 2011. Policy Innovation, Intergovernmental Relations, and the Adoption of Climate Protection Initiatives by U.S. Cities. *Journal of Urban Affairs* 33(1), 45-60. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2010.00510.x>.

- Kuzemko, C., Lockwood, M., Mitchell, C. y Hoggett, R. 2016. Governing for Sustainable Energy System Change: Politics, Contexts and Contingency. *Energy Research & Social Science* 12, 96-105. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.022>.
- la Cour, A. y Andersen, N.A. 2016. Metagovernance as Strategic Supervision. *Public Performance and Management Review* 39(4), 905-925. DOI: <https://doi.org/10.1080/15309576.2016.1180305>.
- la Cour, A. y Højlund, H. 2017. Polyphonic Supervision-Meta-Governance in Denmark. *Systems Research and Behavioral Science* 34(2), 148-162. DOI: <https://doi.org/10.1002/sres.2449>.
- Lindahl, H. 2018. *Authority and the Globalisation of Inclusion and Exclusion*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Liu, J. 2017. Integration across a Metacoupled World. *Ecology and Society* 22(4), 29. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-09830-220429>.
- Meadowcroft, J. 2009. What about the Politics? Sustainable Development, Transition Management, and Long Term Energy Transitions. *Policy Sciences* 42(4), 323-340. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9097-z>.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2013. Nodos regionales de cambio climático: articulando acciones e intereses. Disponible en: [http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/nodos\\_territoriales/250314\\_guia\\_nodos\\_reg\\_cambio\\_clima\\_v\\_1113.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/nodos_territoriales/250314_guia_nodos_reg_cambio_clima_v_1113.pdf) [27 de octubre 2020].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2017. Política Nacional de Cambio Climático. Disponible en: [http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica\\_Nacional\\_de\\_Cambio\\_Climatico\\_-\\_PNCC\\_/PNCC\\_Politicas\\_Publicas\\_LIBRO\\_Final\\_Web\\_01.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica_Nacional_de_Cambio_Climatico_-_PNCC_/PNCC_Politicas_Publicas_LIBRO_Final_Web_01.pdf) [27 de octubre 2020].
- Ministerio del Medio Ambiente 2014. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Disponible en: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/Acuerto-CMS\\_21-14-Plan-Nacional-Adaptacion-Cambio-Climatico.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/Acuerto-CMS_21-14-Plan-Nacional-Adaptacion-Cambio-Climatico.pdf) [27 de octubre 2020].
- Ministerio del Medio Ambiente 2016. Tercera comunicación nacional de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Santiago: Gobierno de Chile. Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/TCN-2016b1.pdf> [27 de octubre 2020].
- Ministerio del Medio Ambiente 2017. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022. Santiago, Chile. Disponible en: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan\\_nacional\\_climatico\\_2017\\_2.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf) [27 de octubre 2020].
- Ministerio del Medio Ambiente 2019a. Gobierno anuncia inicio de elaboración de Ley de Cambio Climático para Chile. Disponible en: <https://mma.gob.cl/gobierno-anuncia-inicio-de-elaboracion-de-ley-de-cambio-climatico-para-chile/> [27 de octubre 2020].
- Ministerio de Medio Ambiente 2019b. La actualización de la NDC de Chile, presentación de Alfonso Galarce de la Oficina de Cambio Climático del MMA en el marco de la reunión con ONG sobre la COP25. Disponible en: <https://>

cop25.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/01/II-TALLER-SOC.-CIVIL-PRESENTACION-3.pdf [17 de noviembre 2020].

- Ministerio del Medio Ambiente 2020. Cuarta comunicación nacional de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Santiago: Gobierno de Chile. [En prensa.]
- Moraga, P. y Meckievi, S. 2016. Análisis Comparativo de Legislación de Cambio Climático. Santiago: Center for Climate and Resilience Research, Adapt Chile, Ministerio del Medio Ambiente de Chile y Embajada Británica en Santiago. Disponible en: <http://leycambioclimatico.cl/analisis-comparativo-de-legislacion-de-cambio-climatico/> [27 de octubre 2020].
- Nachmany, M., Fankhauser, S., Setzer, J. y Averchenkova, A. 2017. Global Trends in Climate Change Legislation and Litigation: 2017 Update. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Disponible en: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2017-update/> [27 de octubre 2020].
- Nagendra, H. y Ostrom, E. 2012. Polycentric Governance of Multifunctional Forested Landscapes. *International Journal of the Commons* 6(2), 104-133. DOI: <https://doi.org/10.18352/ijc.321>.
- ND-Gain 2018. Índice de vulnerabilidad y preparación frente al cambio climático. University of Notre Dame. Disponible en: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/> [27 de octubre 2020].
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol32/iss2/6> [27 de octubre 2020].
- Ostrom, E. 2010a. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review* 100(3), 641-672. DOI: <https://doi.org/10.1109/APEC.2013.6520178>.
- Ostrom, E. 2010b. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change* 20(4), 550-557. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>.
- Ostrom, E. 2014. A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. *Annals of Economics and Finance* 15(1), 97-134. Disponible en: <http://aeconf.com/Articles/May2014/aef150103.pdf> [27 de octubre 2020].
- Ostrom, E., Burger, J., Field, C., Norgaard, R. y Policansky, D. 1999. Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science, New Series* 284(9), 278-282. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.284.5412.278>.
- Ostrom, E., Dietz, T., Dolsak, N., Stern, P., Stonich, S. y Weber, E. (eds.). 2002. *The Drama of the Commons*. Committee on the Human Dimensions of Global Change, National Research Council. Washington: National Academy Press. DOI: <https://doi.org/10.17226/10287>.
- Ostrom, V., Tiebout, C.M. y Warren, R. 1961. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *The American Political Science Review* 55(4), 831-842.
- Pahl-Wostl, C. y Knieper, C. 2014. The Capacity of Water Governance to Deal with the Climate Change Adaptation Challenge: Using Fuzzy Set Qualitative

- Comparative Analysis to Distinguish between Polycentric, Fragmented and Centralized Regimes. *Global Environmental Change* 29, 139-154. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.09.003>.
- Pahl-Wostl, C., Lebel, L., Knieper, C. y Nikitina, E. 2012. From Applying Panaceas to Mastering Complexity: Toward Adaptive Water Governance in River Basins. *Environmental Science & Policy* 23, 24-34. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.07.014>.
- PNUMA s/f. Perfil de país Brasil: marco regulatorio y financiamiento para cambio climático. Disponible en: [http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/perfiles-de-paises?task=callelement&format=raw&item\\_id=2704&element=4c123968-b7e4-412e-9099-fd4603a8042a&method=download&args\[0\]=0](http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/perfiles-de-paises?task=callelement&format=raw&item_id=2704&element=4c123968-b7e4-412e-9099-fd4603a8042a&method=download&args[0]=0) [27 de octubre 2020].
- Poteete, A., Janssen, M. y Ostrom, E. 2010. *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Bloomington, IN: Indiana University.
- Sapiains, R., Ibarra, C., Jiménez, G. et al. 2020. Exploring the Contours of Climate Governance: An Interdisciplinary Systematic Literature Review from a Southern Perspective. *Environmental Policy and Governance*, 1-14. DOI: <https://doi.org/10.1002/eet.1912>.
- Scheffer, M., Westley, F., Brock, W. y Holmgren, M. 2002. Dynamic Interactions of Societies and Ecosystems (195-239). En Gunderson L.H. y Holling, C.S. (eds.), *Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, Covelo, London: Island Press.
- Stevenson, H. y Dryzek, J. 2012. The Discursive Democratisation of Global Climate Governance. *Environmental Politics* 21(2), 189-210. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2012.651898>.
- Sun, J. y Yang, K. 2016. The Wicked Problem of Climate Change: A New Approach Based on Social Mess and Fragmentation. *Sustainability (Switzerland)* 8(12), 1312. DOI: <https://doi.org/10.3390/su8121312>.
- Transparency International 2011. Informe Global de la Corrupción: Cambio Climático. Londres & Washington, DC: Earthscan.
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) 2015. *Aprobación del Acuerdo de París - Propuesta del Presidente - Proyecto de Decisión -/CP.21*. UNFCCC. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109r01s.pdf> [27 de octubre 2020].
- Uriarte, A.L. 2020. Los mínimos indispensables para una eficaz Ley de Cambio Climático para Chile. *Perspectivas CDA* 1. Disponible en: [http://derecho.uchile.cl/dam/jcr:f89ad809-1deb-453f-807e-a5038788880a/PerspectivasCDA\\_1.pdf](http://derecho.uchile.cl/dam/jcr:f89ad809-1deb-453f-807e-a5038788880a/PerspectivasCDA_1.pdf) [17 de octubre 2020].
- Urquiza Gómez, A. y Cadenas, H., 2015. Sistemas socio-ecológicos: elementos teóricos y conceptuales para la discusión en torno a vulnerabilidad hídrica. *L'Ordinaire des Amériques* 218. DOI: <https://doi.org/10.4000/orda.1774>.
- Urquiza, A., Amigo, C., Billi, M., Cortés, J., Labraña, J., 2019. Gobernanza policéntrica y problemas ambientales en el siglo XXI: desafíos de

- coordinación social para la distribución de recursos hídricos en Chile. *Persona. y Sociedad* XXXIII, 133-160.
- Vaas, J., Driessen, P., Giezen, M., Van Laerhoven, F. y Wassen, M. 2017. Who's in Charge Here Anyway? Polycentric Governance Configurations and the Development of Policy on Invasive Alien Species in the Semisovereign. *Ecology and Society* 22(4), 1. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-09487-220401>.
- Wade, R. 1994. *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*. San Francisco, CA: ICS Press.
- Willke, H. 2006. La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. *Estudios Públicos* 102, 179-201. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304094020/r102\\_willke\\_democracia.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304094020/r102_willke_democracia.pdf) [27 de octubre 2020].
- Willke, H. 2014. Concepciones de regulación política y problemas de gobierno político. *Economía y Política* 1(1), 75-113. DOI: <https://doi.org/10.15691/07194714.2014.003>.
- Willke, H. 2016. Formas de autoorientación de la sociedad. *Revista MAD* 34, 1-35. DOI: <https://doi.org/10.5354/0718-0527.2016.40608>.

## Anexo

### Listado de leyes y políticas por país\*

#### COLOMBIA

1. Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono de Colombia (2019).
2. Ley N° 1.955 que Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’ (2019).
3. Ley N° 1.943 para el Restablecimiento del Equilibrio del Presupuesto General (2018).
4. Plan de Gestión Integral del Cambio Climático en el Sector Minero Energético (2018).
5. Ley N° 1.931 que Establece Lineamientos para la Gestión del Cambio Climático (2018).
6. Política de Crecimiento Verde (2018).
7. Decreto N° 1.073/2015 por el que se Expide el Decreto Reglamentario del Sector Administrativo Minero Energético y Decreto N° 0570/2018 de Generación Eléctrica (2015-2018).
8. Política Nacional de Cambio Climático (2017).
9. Decretos N° 1.625/2016 y 926/2017 sobre Impuesto al Carbono (2016-2017).
10. Resolución N° 41.286 (2016) que Adopta el Plan de Acción Indicativo 2017-2022 del Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PROURE) (2016).
11. Ley N°1.819/2016 de Deducciones Fiscales por Renovables e Impuesto al Carbono (2016).
12. Resolución N° 4.998 que Crea el Comité Sectorial de Gestión del Riesgo de Desastres (2016).
13. Decreto Nacional N° 298 de Cambio Climático (SISCLIMA) (2016).
14. Decreto N° 308 que Crea el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia de Desarrollo para el Periodo 2015-2025 (2016).
15. Plan Nacional de Energía de Colombia: Principios Energéticos 2050 (2015).
16. Decreto N° 1.807 sobre Gestión de Riesgos en la Ordenación Territorial (2014).
17. Ley N° 1.715/2014, Reguladora de la Integración y Promoción de las Energías Renovables no Convencionales (FNCER) (2014).
18. Política del Sector Defensa en la Gestión del Riesgo de Desastres (Resolución N° 10.043) (2013).
19. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2012).
20. Ley N° 1.523, que Aprueba la Política Nacional de Gestión de Riesgos y el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (2012).
21. Decreto N° 4.147 que Crea la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2011).
22. Documento CONPES 3700 sobre la Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Cambio Climático (2011).

\* Datos del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Disponible en: <https://climate-laws.org> [27 de octubre 2020].

23. Decreto N° 4.819 - Crea el Fondo de Adaptación (2010).
24. Resolución N° 181.462 - Modifica la Resolución N° 181.401 que Adopta el Factor de Emisión de Gases de Efecto Invernadero para Proyectos de Generación de Energía con Fuentes Renovables (2004).
25. Ley N° 788/2002, que Establece la Reforma Fiscal (2002).
26. Ley N° 697 que Promueve el Uso Racional y Eficiente de la Energía y el Uso de Otras Fuentes de Energía no Convencionales (2001).

#### BRASIL

1. Ley N° 12.651 de Protección de los Bosques Nativos (2020).
2. Decreto N° 10.387 para Incentivar la Financiación de Proyectos de Infraestructura con Beneficios Ambientales y Sociales (2020).
3. Decreto N° 6.527/08 que Establece la Constitución del Fondo Amazonas (2008-2020).
4. Decreto N° 9.578 que Consolida el Reglamento Ejecutivo en Cambio Climático (2018-2019).
5. Decreto N° 10.145 que Establece la Comisión Interministerial de Cambio Climático (2019).
6. Decreto N° 10.144 que Instituye la Comisión Nacional para la Reducción de Emisiones de GEI por Deforestación y Degradación Forestal, Conservación de Reservas de Carbono Forestal, Manejo Forestal Sostenible e Incremento de Reservas de Carbono Forestal - REDD + (2019).
7. Decreto N° 10.142 por el que se Instituye el Comité Ejecutivo para el Control de la Deforestación Ilegal y la Recuperación de Vegetación Nativa (2019).
8. Plan del Sector Salud para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (2019).
9. Decreto N° 9.082 que Establece el Foro Brasileño sobre Cambio Climático, y Decreto N° 9.759 - Disolución del Foro (2017-2019).
10. Decreto N° 9.308 que Establece las Metas Obligatorias Anuales de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Relacionadas con el Comercio de Combustibles a que se Refiere la Ley N° 13.576 (2018).
11. Ley N° 13.576 de Política Nacional de Biocombustibles (RenovaBio) y Decreto N° 9.308 (2017).
12. Decreto N° 9.179 sobre Infracciones Administrativas y Sanciones al Medio Ambiente (2017).
13. Decreto N° 8.972 que Crea la Política Nacional de Recuperación de Vegetación Nativa (2017).
14. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático Vol. I y II (2016).
15. Leyes N° 9.991 y 13.280 sobre Eficiencia Energética en el Sector Eléctrico y sobre el Programa Nacional de Fondos de Conservación de Energía (2000-2016).
16. Ley N° 11.097 / 2005 que Establece el Requisito Obligatorio de Biodiesel, Leyes N° 13.033 y N° 13.263 (2005-2016).
17. Ley N° 13.203 de Renegociación del Riesgo Hidrológico de Generación Eléctrica y Otros Asuntos Relacionados con la Generación Eléctrica (2015).
18. Ley N° 13.186 de Política de Educación en Consumo Sostenible (2015).

19. Ley N° 12.805, que establece la Política Nacional de Integración Agropecuaria-Forestal (2013).
20. Plan Sectorial del Transporte para la mitigación y adaptación al Cambio Climático (2013).
21. Plan Sectorial Industrial de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (2013).
22. Plan Sectorial Agropecuario de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y para la Consolidación de una Economía Baja en Carbono en la Agricultura (Plan ABC) (2013).
23. Plan Sectorial Minero de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático - Plan de Minería baja en Carbono (2013).
24. Plan Nacional de Eficiencia Energética (2011).
25. Ley N° 12.187 / 2009, que Establece la Política Nacional de Cambio Climático (NPCC), regulada por el Decreto N° 7.390 / 2010 (2009-2010).
26. Ley N° 12.144 / 2009 y Decreto N° 7.343 / 2010 que crea el Fondo Nacional de Cambio Climático (NFCC) (2009-2010).
27. Plan Nacional de Cambio Climático (del Decreto N° 6.263) (2008).
28. Plan Nacional de Energía 2030 (PNE 2030) (2007).
29. Decreto N° 6.263 / 2007, por el que se Crea el Comité Interministerial de Cambio Climático (ICCC) (2007).
30. Ley N° 11.284 / 2006, que Establece el Manejo de los Bosques Públicos, Servicio Forestal Brasileño y Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (2006).
31. Ley N° 10.438 / 2002, que Establece el Programa de Incentivos a las Fuentes Alternativas de Electricidad (PROINFA) (2002).
32. Ley N° 10.295 / 2001, que Establece la Política Nacional de Conservación y Uso Racional de Energía y Decreto N° 4.059 / 2001 (2001).
33. Decreto que Establece la Comisión Interministerial de Cambio Climático (CI-MGC) (1999).

#### PERÚ

1. Ley Marco N° 30.754 de Cambio Climático (2020).
2. Plan de Acción sobre Género y Cambio Climático y Decreto Ejecutivo N° 012-2016-MINAM (2016).
3. Estrategia Nacional de Silvicultura y Cambio Climático (2016).
4. Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía 2016-2030, Decreto Ejecutivo N° 008-2016-MINAM (2016).
5. Plan Estratégico Sectorial Plurianual del Sector Medio Ambiente 2017-2021 (Resolución Ministerial N° 174-2016-MINAM) (2016).
6. Estrategia Nacional de Cambio Climático (Decreto N° 011-2015-MINAM) (2015).
7. Mecanismos de Compensación por Servicios a Ecosistemas, Ley N° 30.215 (2014).
8. Directiva sobre Comercialización de Tasas Generadas por Proyectos de Conservación de Ecosistemas en Áreas Protegidas Nacionalmente, Decreto Ejecutivo N° 26-2014-SERNANP (2014).
9. Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (Decreto N° 238-2010-MINAM) (2010).

10. Programa Nacional de Conservación de Bosques para Mitigar el Cambio Climático, Decreto Ejecutivo N° 008-2010-MINAN (2010).
11. Promoción de la Actividad de Inversión para la Generación de Electricidad a partir de Energía Hidroeléctrica y otras Fuentes Renovables, Decreto Legislativo N° 1.058 (2008).
12. Promoción de Inversiones para la Generación de Energía Eléctrica a Partir de Energías Renovables, Decreto Legislativo N° 1.002 (2008).
13. Creación del Régimen Temporal de Renovación de Vehículos Automotores para Promover Cambio de Matriz Energética, Decreto Ejecutivo N° 213-2007-EF (2007).
14. Ley de Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Ley N° 27.345 y Decreto Ejecutivo N° 053-2007-EM para Reglamentar la Ley Correspondiente N° 27.345 (2000-2007).
15. Ley de Fomento del Mercado de Combustibles Biocombustibles, Ley N° 28.054 y Reglamentos Correspondientes Especificados en el Decreto Federal N° 013-2005-EM (2003-2005).
16. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27.867 (2002).

#### CHILE

1. Ley N° 20.780 (Reforma Tributaria Implementando un Impuesto Verde) (2020).
2. Ruta de la Energía 2018-2022 (2018).
3. Decreto N° 52 que Crea la Comisión Consultiva Presidencial Permanente sobre Cambio Climático (2018).
4. Plan de Acción Nacional para el Consumo y la Producción Sostenibles 2017-2022 (2017).
5. Decreto Exento N° 360 que Crea la Comisión Técnica Interministerial de Cambio Climático (2017).
6. Plan de Mitigación del Cambio Climático para el Sector Energía (2017).
7. Decreto N° 1 que aprueba el Reglamento del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (2013-2017).
8. Decreto N° 134 que Aprueba el Reglamento de Planificación Energética a Largo Plazo (2016).
9. Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Salud (2016).
10. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2014).
11. Ley N° 20.571 sobre Tributación Ambiental (Impuesto al Carbono) (2014).
12. Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático 2017-2025 (2013).
13. Plan de Adaptación al Cambio Climático para los Sectores Agropecuario y Forestal (2013).
14. Ley N° 19.657 de Energía Geotérmica y su Reglamento por Decreto N° 114 (2013).
15. Decreto N° 74 que Crea la Comisión Interministerial de Eficiencia Energética (2012).
16. Resolución 370 que Regula los Subsidios a las Líneas de Transmisión de Energía para Facilitar el Acceso a la Red de las Instalaciones de Energía Renovable (2012).
17. Ley N° 20.571 Reguladora del Pago de Tarifas Eléctricas de Generadores Residenciales (2012).

18. Ley N° 20.365 de Exención de Impuestos para los Sistemas Solares Térmicos (2010).
19. Ley N° 20.304 sobre Inundaciones y Vigilancia de Embalses (2008).
20. Plan de Acción Nacional sobre el Cambio Climático (2008-2012; 2017-2022) (2008).
21. Estrategia Nacional de Energía 2012-2030 (2008).
22. El Decreto N° 87 crea el Consejo Asesor sobre Cambio Climático y Agricultura (2008).
23. Decreto N° 81 que crea la Comisión Nacional Asesora de Emergencias Agropecuarias y Gestión de Riesgos Agroclimáticos (2008).
24. Ley N° 20.257 de Energías Renovables No Convencionales (2008).
25. Decreto N° 336 sobre Eficiencia Energética (2005).
26. Ley N° 19.940 que Modifica la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE) de 1982 (2004).
27. Decreto N° 156 sobre el Plan Nacional de Protección Civil (2002). *EP*

Artículo

## Un sistema de acceso a la educación superior técnico-profesional: ideas a partir del caso de Chile

Roberto Flores,<sup>a</sup> Catalina Iglesias,<sup>a</sup> Ricardo D. Paredes<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Centro de Estudios Duoc UC, Chile

<sup>b</sup> Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

**RESUMEN:** En este artículo describimos los principales desafíos que conlleva implementar un sistema de admisión en el subsector técnico-profesional (TP) de educación superior. Si bien la tarea es progresivamente necesaria para un conjunto de países, tiene carácter de urgente en el caso de Chile, donde la nueva Ley 21.091, promulgada en 2018, estableció como obligatoria tal implementación para un conjunto significativo de instituciones. La ausencia de tradición,

---

ROBERTO FLORES es ingeniero civil industrial y Magíster en Ciencias de la Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como investigador senior del Centro de Estudios Duoc UC, Santiago, Chile.

CATALINA IGLESIAS es ingeniera civil industrial, Pontificia Universidad Católica de Chile, y Máster en Administración Pública, Universidad de Columbia, EEUU. Actualmente se desempeña como subdirectora del Centro de Estudios Duoc UC, Santiago, Chile.

RICARDO D. PAREDES es ingeniero comercial, Universidad de Chile, y PhD, Universidad de California, EEUU. Es profesor de la Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección: Av. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile, CP 7810000. Email: [rparedes@ing.puc.cl](mailto:rparedes@ing.puc.cl).

Este artículo se benefició de la discusión interna en Duoc UC, así como de los comentarios de los miembros del grupo de discusión de políticas de acceso CRUCH-TP, de los miembros del Comité de Acceso de la Educación Técnico-Profesional, de tres árbitros anónimos de *Estudios Públicos* y, en particular, de los aportes de Daniela Torre y Marcela Arellano.

la gran oferta de programas y la experiencia de un sistema descentralizado y poco selectivo —aun cuando se le reconocen méritos— son obstáculos objetivos que se suman a aprensiones de parte de instituciones que podrían beneficiarse de un sistema no coordinado. La propuesta de implementación de este sistema en el subsector TP, válida para un amplio espectro de instituciones, incluyendo universidades no selectivas, debiera considerar una transición. Esta podría minimizar el costo de errores de diseño del sistema, el que sugerimos debiera ser: i) centralizado, lo que reduce los costos de postulación; y ii) flexible, lo que permitiría el uso de diversos instrumentos afines con los objetivos particulares de las instituciones. Proponemos un sistema aplicable en dos fases: en primera instancia, una postulación centralizada a través de una plataforma única y con matrícula posterior en el programa asignado según las vacantes; la segunda, a realizarse al acabar la primera, similar al proceso vigente que prevalece en la mayor parte de los subsectores técnico-profesionales en América Latina, que es sin postulación y con matrícula directa.

**PALABRAS CLAVE:** sistema de acceso, centralización, selectividad, subsector técnico-profesional, Ley de Educación Superior

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

### **An access system to higher vocational-technical education: Ideas based on the Chilean experience**

**ABSTRACT:** In this article, we describe the main challenges involved in implementing an admission system in the technical-professional (TP) subsector of higher education. Although the task is progressively necessary for a group of countries, it is urgent in the case of Chile, where the new Law 21,091, enacted in 2018, established such implementation as mandatory for a significant group of institutions. The lack of tradition, the large number of programs on offer and the experience of a decentralized and unselective system —even when it is recognized for its merits— are objective obstacles that add to the apprehensions of institutions that could benefit from an uncoordinated system. The proposal to implement this system in the TP subsector, valid for a wide range of institutions, including non-selective universities, should consider a transition. This could minimize the cost of system design errors, which we suggest should be: (i) centralized, which reduces application costs; and (ii) flexible, which would allow the use of various instruments related to the particular objectives of the institutions. We propose a system applicable in two phases: first, a centralized application through a single platform and with subsequent enrollment in the assigned program according to vacancies; a second alternative is without application and with direct enrollment —an alternative to be implemented after the first

phase, similar to the current process prevailing in most of the technical-professional subsectors in Latin America.

KEYWORDS: access system, centralization, selectivity, vocational technical sub-sector, Law of Higher Education

RECEIVED: October 2019 / ACCEPTED: March 2020

**E**l sistema tradicional universitario de admisión en la educación superior en Chile es centralizado. Esto conlleva un conjunto de instrumentos comunes para las instituciones que lo componen, las que se atienen a procedimientos conjuntos de postulación (fechas, normas de aceptación, entre otros). Este sistema fue exclusivo del grupo de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH), organismo que agrupa a las instituciones universitarias estatales y privadas creadas antes de 1981. El sistema, fuertemente subsidiado por el Estado, ha sido cuestionado debido a que ha sido muy reticente a incorporar a nuevas instituciones y la adscripción ha dependido de la voluntad de los incumbentes, lo cual ha llegado a constituir una virtual ‘barrera de entrada’. Aunque el CRUCH limitó durante un tiempo el ingreso de otras universidades a su sistema de admisión, desde el proceso de admisión 2011 ha incorporado a 13 universidades. Así, desde 2013 el sistema de acceso a la educación superior pasó a denominarse Sistema Único de Admisión (SUA).

Al año 2020 aún existe una porción considerable del subsistema universitario, así como la totalidad del sistema técnico-profesional (TP) —compuesto por Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP)—, que no forman parte del SUA y que manejan políticas particulares de postulación y matrícula. Con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Educación Superior, en mayo de 2018 (Ley 21.091), se estableció, entre otras materias, la creación de dos sistemas de acceso, uno para las universidades y otro para el sector TP, obligatorios para todas las instituciones que adscriban al beneficio de gratuidad para sus estudiantes. Específicamente, la ley establece que “el Sistema deberá contemplar procesos e instrumentos de acceso de aplicación general para las instituciones adscritas, que considerarán las particularidades de cada subsistema”. Así también, que los “instrumentos (...) que puedan establecer las instituciones de educación superior deberán respetar los principios que rigen al Sistema de Acceso”. De lo anterior se desprende

que cada subsistema debe establecer procesos e instrumentos para la postulación y admisión, los que deben ser objetivos y transparentes y, asimismo, deben considerar, entre otros, la diversidad de capacidades, trayectorias y talentos previos de los estudiantes.

Entre los aspectos más relevantes del sistema de acceso, que deberá entrar en funcionamiento en 2020 para el proceso de admisión 2021, la norma señala que: i) operará a través de una plataforma electrónica única —administrada por la Subsecretaría de Educación Superior— que dispondrá de información actualizada asociada a la oferta académica, procesos de admisión, mecanismos e instrumentos de selección; ii) existirán dos comités técnicos (universitario y técnico-profesional) integrados por los rectores respectivos de distintos tipos de instituciones de educación superior (IES) y por el subsecretario de Educación Superior; iii) cada comité definirá los procesos e instrumentos de aplicación general, sin perjuicio de instrumentos propios de las IES, que cuenten con autorización de los comités; y iv) los requisitos de admisión y selección en cada carrera o programa los determinarán las instituciones.

Por último, y muy importante respecto del diseño del sistema, cabe remarcar que la Ley 21.091 establece en el articulado transitorio que, cuando entre en vigencia el sistema de acceso, la restricción individual que rige el crecimiento de la matrícula impuesta a cada institución adscrita a gratuidad, dejará de operar. Ello, aunque no está explícito, sugiere que la restricción individual pasará a reemplazarse por una total. Esto último, siendo más eficiente, solo es posible de realizar cuando existe un sistema de admisión que entrega un orden para el conjunto de los postulantes del sistema.

El propósito de este artículo es describir los desafíos que conlleva la implementación de un sistema de acceso en el sector TP, en un contexto en el que ya opera uno para el sector universitario, así como proponer caminos para su implementación. El sector TP no solo carece de instrumentos y procedimientos generales de selección, sino que históricamente no ha sido selectivo; no obstante lo cual, a partir de una evaluación general, muestra que el sistema ha operado razonablemente.

El artículo se estructura, a continuación, en tres secciones. La siguiente contextualiza la discusión y describe el sistema de admisión a la educación superior que opera en Chile. Luego se identifican los elemen-

tos centrales del debate relativos al sector TP. Por último se concluye con una propuesta específica de implementación que, si bien es particular al caso chileno, aplica perfectamente a otras realidades.

## 1. Problemas abordados por los sistemas de admisión

Un análisis adecuado de los sistemas de admisión requiere distinguir entre dos conceptos que suelen ser incorrectamente mezclados en la discusión: centralización y selectividad. Centralización remite a la integración o coordinación de distintas instituciones y sus mecanismos de acceso. Un sistema centralizado define criterios de aceptación comunes, plazos de implementación simultáneos y eventualmente usa plataformas integradas. Selectividad remite a las exigencias contenidas en los criterios utilizados por parte de las instituciones para escoger entre los postulantes; esos criterios pueden ser comunes a todo el sistema, en cuyo caso el sistema es o no selectivo, o pueden estar asociados a instituciones específicas.

Así, un sistema de admisión puede ser descentralizado y cada institución puede ser selectiva o no serlo. Tal es el caso, por ejemplo, del subsistema brasilero universitario. En este, por mucho tiempo cada universidad aplicó distintas pruebas a sus respectivos postulantes y tuvo diferentes criterios de admisión (muy descentralizado), y coexistieron instituciones muy selectivas con otras que no lo eran. Otro ejemplo es Canadá, donde el sector TP cuenta con un sistema descentralizado estatalmente, pero centralizado a nivel de cada estado. Dependiendo del exceso de demanda, las instituciones canadienses tienen distinto grado de selectividad, para lo cual utilizan la preparación previa del postulante como criterio. En el caso de Chile, el sistema de admisión escolar público (municipal y privado subvencionado) fue completamente descentralizado hasta el año 2019, coexistiendo escuelas de muy distinto grado de selectividad. El diagnóstico arrojó que ese sistema llevaba a una excesiva selección por parte de algunas instituciones y se condujo a cambiarlo hacia uno completamente centralizado, con el uso de un criterio que impedía la selección relacionada con los ingresos de las familias.

Por otro lado, existen diversas experiencias acerca del grado de coordinación entre los subsectores TP y universitario. Mientras en países como Finlandia, Francia, Alemania y Reino Unido el proceso de admisión se desarrolla en conjunto con el universitario, otros casos como Australia consideran postulaciones diferenciadas (Mineduc 2019).

## Centralización

La centralización en un sistema de selección tiene como propósito optimizar la asignación de recursos entre las instituciones. Si cada institución tiene su propio sistema, asociado a altos costos fijos (como plataforma, elaboración de pruebas de selección y otros), y si la postulación repetida es costosa, un único sistema ahorra recursos tanto para las IES como para los estudiantes. Más relevante aún es que la menor transparencia en la información asociada a un sistema no coordinado, reduce la coincidencia entre las preferencias de los postulantes y las vacantes totales. Por ello, la postulación descentralizada podría generar efectos adversos en la equidad, especialmente porque quienes asumen mayores costos de repetir exámenes son personas de menor ingreso (Espinoza et al. 2017).

En la misma dirección, un sistema descentralizado establece mayores restricciones a un control eficiente de vacantes por parte de la autoridad central. El reciente caso de Chile es ilustrativo en este sentido. Con la introducción de la política de gratuidad, aplicable a un subconjunto de instituciones, se previó un aumento en la matrícula de estas. Para contener el costo y mientras no entraran en vigencia los respectivos sistemas de acceso, el crecimiento de la matrícula en dichas instituciones quedaría limitado a un 2,7% anual. Ahora bien, la restricción aplicada a nivel institucional lleva a que en el límite no haya una distribución óptima de vacantes. Así, por ejemplo, podrían coexistir zonas con presencia de instituciones sin cupos, pese a una demanda latente, con otras con exceso de vacantes en zonas que carecen de esa demanda, y todo producto de la restricción global del 2,7% mencionado. Esto sugiere que el término de la restricción individual establecida en la Ley de Educación Superior, cuando entre en vigencia el nuevo sistema de acceso, obedece a la intención del legislador de sustituirla por restricciones de crecimiento globales o, al menos, articuladas. Y ello solo es posible a través de un sistema de acceso centralizado.

Por último, la postulación centralizada permite evitar el problema conocido de *unraveling*. Este se refiere a la contratación excesivamente temprana, antes de que toda la información relevante se encuentre disponible para los postulantes, para un determinado trabajo (Halaburda 2009). La ausencia de un período específico de postulación y ma-

trícula incentiva a las instituciones a progresivamente ir adelantando dichos procesos y a extenderlos por un mayor plazo con la finalidad de obtener ventajas respecto de su competencia. Niederle et al. (2009) sostiene que dicho fenómeno puede ser la causa de fallas de mercado, especialmente cuando la información crítica no está disponible en los tiempos en que los individuos toman decisiones.<sup>1</sup>

Roth (1984, 1991) analiza los problemas de alineación entre expectativas o intereses de instituciones y estudiantes, situaciones que pueden producirse debido a la falta de información precisamente motivada por el *unraveling*. Su caso de estudios se desarrolla en el ámbito de la educación, particularmente en la selección de internos de medicina por parte de instituciones de salud estadounidenses y británicas, y en la adecuación a los intereses de estos que buscan continuar sus estudios de especialidad. A su vez, desarrolla cómo dichos problemas pueden ser solucionados a través de un sistema centralizado de postulación, lo que corrige el costo de la postulación y la información dispersa. La elección, el costo y la adecuación de preferencias pueden ser sustancialmente diferentes cuando existe información clara que facilita comparaciones. En esta línea, Abdulkadiroglu et al. (2017) identifican que una oferta de educación no coordinada genera una alineación poco óptima entre los intereses de las instituciones y de los estudiantes. Mientras, Ekmekci y Yenmez (2014) abordan los incentivos necesarios para promover la participación de la totalidad de las escuelas públicas en el sistema centralizado de cuatro ciudades estadounidenses. Sostienen, además, que instituciones con propios regímenes de admisión poseen ventajas producto de la posibilidad de ofertar en períodos de tiempo diferentes, pero que generan el consecuente problema de *unraveling*.

Una experiencia reciente de transición hacia un sistema de admisión centralizado en educación superior universitaria y TP, es el caso de Brasil. Al respecto, Machado y Szerman (2016) reportan impactos

---

<sup>1</sup> En Chile, la validez hoy en día de este argumento, a diferencia del período en el que se formalizó el subsistema de educación superior técnico-profesional, a principios de la década de 1980, radicaría fundamentalmente en el crecimiento de instituciones y programas, lo que hace sustancialmente más compleja la elección y comparación.

positivos de este cambio en el perfil de los estudiantes finalmente matriculados en las instituciones, así como en la movilidad geográfica.

Evidentemente, un sistema centralizado posee ciertos riesgos, siendo los más relevantes el exceso de burocratización en la admisión y la falta de flexibilidad. Este último aspecto es importante tenerlo en cuenta, dado que la alta flexibilidad es un atributo relevante en el caso chileno del sistema TP.

### Selectividad

El segundo elemento que define un sistema de admisión es la selectividad, es decir, la inducción para elegir a postulantes con determinadas características, por sobre otros que no las tienen. Ya sea por la conveniencia de seleccionar a quienes tienen mayores probabilidades de ‘hacerlo mejor’, de desarrollar mayor potencial, por un criterio de justicia social o, simplemente, por la necesidad de asignar cupos a una demanda excesiva, en un sistema de admisión se suelen aplicar diferentes criterios para seleccionar. Esos criterios pueden ser más o menos inclusivos y, dependiendo de los casos específicos y de los proyectos educativos de cada institución, se escogerán instrumentos diferentes de selección por institución.

Una buena síntesis de los criterios que se pueden usar para evaluar los sistemas de admisión la plantea Aequalis (2019). Este propone como principios la equidad en el acceso, la integralidad en la respuesta (además del foco en el acceso, debe existir una preocupación por variables futuras como permanencia o desempeño), la articulación entre niveles formativos, y la pertinencia de los instrumentos de evaluación y caracterización. En una línea similar, Orr et al. (2017) sugieren centrarse en tres aspectos: i) equidad que introduce al sistema —quién accede a la educación superior—; ii) efectividad, relacionada con la retención, desempeño y titulación oportuna; y iii) eficiencia en la alineación entre preferencias de los postulantes y vacantes por carrera. Aunque todos los criterios mencionados podrían conllevar cierta priorización, los de equidad e integralidad de la respuesta (o efectividad) se asocian más directamente con la selectividad. Así, por ejemplo, pruebas relacionadas con el conocimiento como criterio de selección, aplicadas en sociedades en las cuales la calidad de la educación es muy desigual, pueden ser especialmente selectivas.

Tabla 1. Criterios de admisión en países seleccionados

País	Funcionamiento
Canadá	La definición de instrumentos es descentralizada a nivel provincia. Se consideran las calificaciones de la enseñanza media. El número de vacantes y el área de interés de la institución pueden jugar un rol mayor que el de las calificaciones previas.
Holanda	Educación superior técnico-profesional se dicta mayormente en universidades. Los instrumentos de admisión son definidos por autoridades centrales, sin perjuicio de que las instituciones pueden incorporar ponderaciones propias. No existen requisitos restrictivos de entrada.
Portugal	Se requiere diploma de educación media y rendición de prueba de acceso. Prueba única para las instituciones estatales. Instituciones privadas poseen sus propias pruebas.
Reino Unido	Criterios de postulación definidos a nivel central, pero cada institución puede incorporar variables de selección autónomamente.
Australia	Las instituciones poseen libertad para definir los instrumentos de admisión. Se requiere certificado de educación media, exámenes de ingreso, experiencia laboral o habilidades en matemáticas y lenguaje.
Finlandia	Variables de entrada definidas a nivel central, entre las que se encuentran licencia de enseñanza media, experiencia laboral y posición de la institución dentro de las preferencias de los estudiantes. Las instituciones pueden complementar con pruebas particulares o entrevistas personales.
Nueva Zelanda	Las instituciones definen sus propios instrumentos, en un marco definido a nivel central.

Fuente: UDP-Vertebral (2019).

Una vez definidos y consensuados los principios o criterios del sistema de acceso, el paso siguiente natural es hallar los instrumentos y mecanismos que permitan alcanzarlos. Al respecto, el dilema central tiene relación con que la elección de instrumentos que favorecen un objetivo determinado, suelen desfavorecer otro. Por ejemplo, elegir según la vulnerabilidad favorece la equidad, pero podría también perjudicar la efectividad académica. También se podría optar por elegir privilegiando el rendimiento futuro del estudiante, omitiendo el hecho de que solo utilizando este criterio se podría estar excluyendo a grupos más desaventajados. Sin embargo, es posible encontrar instrumentos que favorezcan un objetivo sin ir en desmedro de otro. Por ejemplo, Gil, Paredes y Sánchez (2013) muestran que la inclusión del Ranking de Notas

de Enseñanza Media, bonificación de puntaje en función de la posición relativa de un estudiante con respecto a los resultados históricos de su colegio, puede aumentar la equidad sin reducir la efectividad en el caso del subsector universitario.

La Tabla 1 resume distintos instrumentos de admisión a nivel comparado. En ella puede observarse que, sin perjuicio de la libertad de ponderar y a veces elegir instrumentos, existen exigencias a nivel central.

## 2. Sistema de admisión universitaria en Chile

Dada su larga tradición y carácter centralizado en un porcentaje importante de instituciones, cualquier propuesta de acceso al sector TP que considere algún grado de centralización, debe observar el desarrollo y situación presente de la admisión universitaria. A mediados del siglo XIX ya es posible distinguir herramientas para admitir a alumnos en la universidad usadas transversalmente (Bernasconi y Rojas 2003). El mayor número de instituciones y el aumento de la demanda, avanzado el siglo XX, requirió jerarquizar de alguna forma a los postulantes en base a sus resultados, también para favorecer el éxito académico de los mismos estudiantes. Ello dio pie a la creación de la Prueba de Aptitud Académica (PAA), la que fue utilizada masivamente a partir de 1967. Años más tarde se incorporó un nuevo instrumento complementario a la PAA, las notas de enseñanza media (NEM). Con estos dos mecanismos, las instituciones establecían distintos requisitos de ingreso, dependiendo del perfil o características de cada carrera (DEMRE 2010, 2016).

En 2003, la PAA dio paso a la Prueba de Selección Universitaria (PSU), un instrumento de evaluación que utiliza como base los contenidos mínimos obligatorios del plan de formación general de la enseñanza media. Una de las últimas modificaciones de instrumentos fue la incorporación del ranking de notas de enseñanza media en el proceso de admisión 2013, que se instrumentalizó como una bonificación a la NEM, en caso de que el estudiante hubiese obtenido una nota superior al promedio histórico de su colegio.

Hasta el año 2011, las universidades del CRUCH eran las únicas partícipes del sistema de admisión, y sus pruebas y plataformas de asignación de estudiantes fueron financiadas por el Estado. Ello no impidió

que otras universidades utilizaran algunos de los instrumentos en sus propios procesos, pero la asignación de alumnos a base de las preferencias no les estaba disponible. A partir de 2011 se abrió parcialmente el sistema de admisión a otras universidades privadas, las que previa autorización del Consejo de Rectores pueden participar del proceso integrado de admisión. Al año 2019, de un total de 60 universidades con registro de matrícula, 41 participan de él.

Así, al año 2020 el sistema de acceso centralizado en Chile considera un conjunto de instrumentos, incluyendo la PSU, las NEM y el ranking. Cada universidad perteneciente al sistema comunica las vacantes que tiene para cada una de sus carreras y las ponderaciones que hará de los mencionados instrumentos, para así jerarquizar a los postulantes.

Por su parte, los estudiantes se informan de las ponderaciones que se les exigen en cada institución y carrera, y en la medida en que hayan rendido las pruebas que la postulación requiere pueden postular a hasta un máximo de diez carreras. Cerrado el proceso de postulación, se aplica un algoritmo que asigna a los postulantes según el orden de sus preferencias; ello, en estricto orden de puntaje ponderado según lo establecido por cada institución y según las vacantes.

Cada universidad y cada carrera pueden ponderar los distintos puntajes de la manera que deseen, debiendo considerar necesariamente los resultados de los tres indicadores mencionados. De esa forma, cada estudiante tiene un puntaje diferente dependiendo de la carrera a la cual postule.

Para la asignación opera una regla en la que si el alumno queda en su primera preferencia (por ejemplo, hubo vacantes suficientes como para que el último seleccionado en esa preferencia tenga su mismo o menor puntaje), el sistema acepta esta postulación, eliminando las otras de menor preferencia. Si no hubiera cupos para su primera preferencia, entonces busca para su segunda y así sucesivamente. En caso de no encontrar cupos en todas sus preferencias, el alumno no puede matricularse en ninguna carrera mediante admisión ordinaria en las universidades adscritas al sistema.

Una vez comunicados los resultados de las postulaciones, se abre un proceso de matrícula que, consistente con las asignaciones presupuestarias estatales, se efectúa de manera anual, debiendo atenerse las instituciones miembros a las fechas establecidas para cada etapa (DEMRE 2019).

De la descripción del proceso se puede colegir que el sistema centralizado no es en sí mismo selectivo, sino que las instituciones, dependiendo de las ponderaciones de cada instrumento, pueden llegar a serlo. Por ejemplo, en la medida en que la PSU se relaciona con el ingreso de la familia, entonces una universidad con alta demanda y que pondere fuertemente a este instrumento será muy selectiva en términos del estatus económico. Por su parte, si una universidad con alta demanda pondera solo el ranking de notas, que en todo tipo de liceos y colegios, independientemente del ingreso de los padres, premiará a los alumnos de mejores notas, si bien dejará a muchos postulantes fuera, será menos selectiva en una métrica de riqueza familiar.

En síntesis, un sistema centralizado en particular es selectivo solo si obliga a cada institución a ponderar un instrumento selectivo con un mínimo relativamente alto. En el caso de Chile, el SUA obliga a cada institución participante a ponderar distintos instrumentos en un porcentaje mínimo.

### **Acceso en el caso TP**

La educación técnico-profesional en Chile se inicia en la Colonia, cuando diversas órdenes religiosas la imparten como una forma de llegar fundamentalmente a niños necesitados. A nivel superior, la semilla se siembra en la primera mitad del siglo XX con la fundación de la Universidad Técnica Federico Santa María (1931) y de la Universidad Técnica del Estado (1947). Siguió a ello la introducción de carreras técnicas en varias universidades, pero el desarrollo diferenciado, de un sector TP a nivel superior, tiene en Chile una historia relativamente reciente. En 1981, el DFL1 del Ministerio de Educación (Mineduc) dio la posibilidad de crear Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales. Estos fueron inicialmente asociados a la capacitación para la empresa, lo cual, sumado a la fuerte escasez de recursos públicos de esos años, explica que esas instituciones no recibieran financiamiento estatal, se les permitiera el lucro y tuvieran una proliferación inicial que no puso cuidado en la calidad de las instituciones creadas (Paredes y Sevilla 2015; Paredes 2018). Así, con financiamiento eminentemente privado y con el valor de sus aranceles como factor que racionaba los excesos de demanda, no se vio para aquellas en los orígenes la necesidad de contar con un sistema de admisión.

Desde el año 2006, con la entrada en vigencia del Crédito con Aval del Estado, junto con el proceso de consolidación del sector superior TP y la alta cobertura de la enseñanza media, la matrícula se expandió a niveles no vistos en el subsector. La mayor demanda fue satisfecha con más instituciones y con la ampliación de sus vacantes, lo que permitió, en pocos años, llegar a una cobertura en educación superior similar al promedio de los países de la OCDE (Comisión de Financiamiento 2012).<sup>2</sup> En este proceso, las IES TP generaron individualmente procesos de matrícula donde, como regla general, se llenaban las vacantes por orden de postulación.

Sin perjuicio de que las IES TP han usado sus propios mecanismos de admisión, todas ellas están afectadas por los plazos que establece el Ministerio de Educación para que los estudiantes accedan a los beneficios financieros que entrega el Estado y que, sin excepción, son determinantes clave de sus matrículas (ver Anexo). Además, existen instancias de coordinación entre instituciones TP, las que han tenido distintos grados de interlocución con las autoridades gubernamentales (Consejo Asesor de Formación TP, red de CFT estatales, Vertebral, entre otras). Por su parte, la Estrategia Nacional de Formación Técnico-Profesional publicada en 2018, cuya principal función es orientar el desarrollo e implementación de las políticas públicas en esta materia (Ley N° 21.091), sostiene que las condiciones de acceso deben ser definidas por cada institución, pero que el sistema de admisión debieran compartirlo las instituciones TP.

Como se ha sostenido, a nivel institucional el sistema TP no está coordinado ni de manera interna ni con el universitario. La relación entre ambos sistemas se da por diversos medios, pero, para los efectos de admisión, aquella por la vía de la sustitución que pueden visualizar los estudiantes, es la más evidente. Así, y pese a que existe mucha variedad en el tipo y calidad entre las instituciones, Ruiz-Tagle y Paredes (2019), en un trabajo de elección de institución, observan que si bien hay un grupo importante de universidades que dominan las preferencias de los estudiantes, existe también una alta sustitución entre un amplio grupo

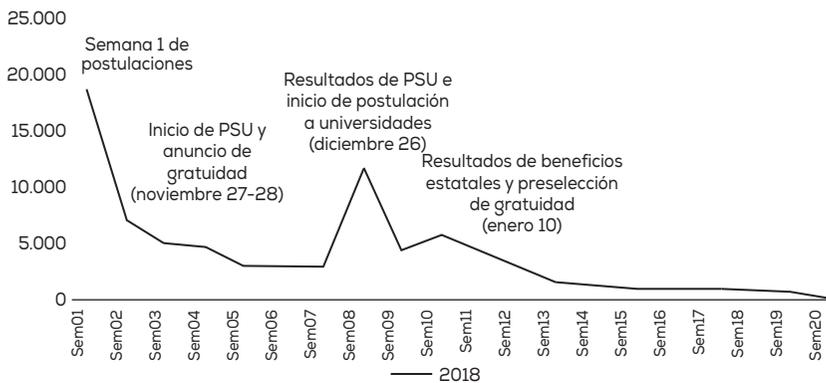
---

<sup>2</sup> En 1990, a casi diez años desde su creación, había 81 IP y 161 CFT. El proceso se consolidó luego. Hacia 2006, su número se había reducido a 45 IP y 76 CFT, y en 2018, a 43 y 47, respectivamente.

de universidades menos selectivas y al menos una institución TP de alta calidad.

A la evidencia señalada se suma aquella referida a la sensibilidad en la matrícula de un tipo de institución cuando se afecta la matrícula de otro tipo. La Figura 1 muestra que el hito ‘resultado de la PSU’, que permite a la mayoría de los estudiantes saber con relativa precisión las posibilidades que tienen de ser aceptados en las universidades de mayor reputación, coincide fuertemente con saltos en la matrícula en Duoc UC, una institución que captura alrededor del 20% de la matrícula del sector TP.

Figura 1. Postulación a Duoc UC en el periodo de admisión 2018 (total 82.309)



Fuente: elaboración propia en base a datos institucionales de Duoc UC.

La idea de que la educación superior puede realizarse en distintas instituciones, cuyo grado de sustitución es alta, llama a integrar, para evitar el problema de *unraveling* y los otros costos señalados. A su vez, aquella relación de sustitución entre distintos tipos de IES llama a evaluar el sentido que tiene contar con dos subsistemas. Habiendo sustitución entre instituciones de distinto tipo, como lo son universidades e IES TP, es esperable que aquella sea sustancialmente mayor cuando se trata de instituciones del mismo tipo.

Mientras mayor sea la sustitución desde la perspectiva de los estudiantes, menos probable es que alguna institución por si sola inicie un

proceso de acceso virtuoso, fijando un período inmutable, compatible con, por ejemplo, el término de los ciclos en educación media.<sup>3</sup> Cualquier período fijado por un actor induce a sus ‘competidores’ a adelantar el propio. En otros términos, existiría un efecto ‘fuga de postulantes’ para dichas instituciones. La evidencia del progresivo adelantamiento de los procesos de admisión en el sector TP, apoya esta hipótesis.

La educación superior TP y también aquella universitaria más masiva de pregrado que no está en el SUA, no explicita instrumentos para el acceso, aunque los tiene. Implícitamente acepta que el resultado académico de los estudiantes no se asocia o no vale la pena asociarlo con ninguna variable objetivable. Así, en el subsector TP, la generalidad de los procesos de admisión y selección consideran una inscripción y matrícula por orden de postulación. Ahora bien, existen algunas excepciones como Duoc UC, que desde el año 2016 decidió priorizar en base a un polinomio que considera NEM, ranking y proveniencia de la educación media TP. También es excepción el CFT estatal de Los Lagos, donde se priorizan alumnos con reconocimiento de aprendizajes previos. En la misma línea, diversos estudios y documentos estratégicos han planteado, por ejemplo, la importancia de profundizar en la articulación entre los niveles formativos (Aequalis 2019; Mineduc 2018; Sevilla et al. 2014).

### 3. Un sistema de acceso para el subsector TP

#### ¿Por qué un sistema?

Cabe preguntarse por qué se requiere un sistema de acceso para el sector TP cuando el sistema vigente ha funcionado. Responder esto es fundamental, pues ni el debate previo a la Ley de Educación Superior —relativamente menor—, ni ‘la historia de la Ley’ permiten hacerlo, y ello permitiría dirimir la discusión respecto de qué tipo de sistema exige la norma.

La respuesta que sugerimos es que el legislador visualizó que el creciente financiamiento estudiantil otorgado por el Estado, reforzado en un proceso que llevaría a una virtual gratuidad universal, implica-

---

<sup>3</sup> El adelantamiento del proceso de matrícula ha hecho que los alumnos que terminan su ciclo escolar no alcancen a tener la licenciatura de educación media al momento de realizar su postulación.

ría en algún momento una presión sobre la matrícula que haría imposible financiarla con los escasos fondos públicos, a menos que se hiciera a costa de la calidad. Esta presunción adquiere especial sentido cuando se considera que con la gratuidad introducida en el año 2016, por glosa presupuestaria, se limitó el crecimiento de la matrícula al 2,7% anual a nivel institucional. Más relevante aún es que luego la ley estableció que, una vez que estuviera en operación el sistema de acceso, la restricción del 2,7% dejaría de tener efecto, de lo que se desprende que dicha restricción debiera transitar a una articulada a nivel sistema.

Entonces, lo anterior supone y requiere de un sistema de admisión centralizado, objetivo y transparente. Entendemos que un sistema de acceso en el subsector TP debe ir más allá de la entrega de información a los postulantes, cosa que por lo demás no habría requerido de una ley. Este nuevo sistema centralizado corregiría las ineficiencias a las que nos hemos referido y daría la posibilidad de incorporar ciertos instrumentos de selección o priorización a las instituciones.

A partir de la última premisa señalada, la primera discusión que se debe enfrentar es respecto de los criterios e instrumentos que deben emplearse para dicha priorización. Para acotarla debe reconocerse que mientras por historia y objetivos declarados se suele argumentar que el sector tiene acceso universal, ello no es así. Si bien los aranceles en el sector han sido relativamente menores al del sector universitario, ellos han sido una fuente de restricción al acceso.

Siguiendo a Orr et al. (2017) y atendiendo los objetivos para el sector explicitados en la propia ley, deben reconocerse los *trade-offs* entre distintos propósitos que pueden asignársele a un sistema de admisión. En lo esencial, la política pública debe equilibrar entre un objetivo amplio de inclusión, referido a la equidad en el acceso de personas jóvenes y adultas, con la efectividad en la formación, lo cual se traduce en priorizar a quienes tengan mayor vocación, facilidad, posibilidad de articulación y, por cierto, se registre un egreso oportuno. Este dilema ha estado muy presente también en el caso de la selección universitaria, donde el instrumento PSU fue complementado con el ranking de notas, opción que no ha estado exenta de polémicas (Brunner 2012).

### Los desafíos de un nuevo sistema en un modelo sin tradición

Introducir un sistema de acceso centralizado en un sector sin tradición es complejo. Espinoza et al. (2017) advierten sobre la resistencia que ello provocaría especialmente por parte de instituciones de menor calidad, que precisamente se benefician de la confusión de sistemas descentralizados y matriculan a alumnos que de otra forma, más informada, no avanzarían en dicho proceso. Sin perjuicio de lo anterior, cabe reiterar que en Chile existen exigencias para todas las IES, incluyendo las TP en cuanto a proveer información ordenada y cumplir con determinados plazos para que sus alumnos postulen a beneficios estudiantiles de parte del Estado.

No obstante, el mayor costo potencial de pasar a un sistema centralizado es la pérdida de flexibilidad. En el sistema vigente, los estudiantes se matriculan presencialmente en las mismas sedes, sin que medie un proceso de postulación. En esa instancia se produce un proceso iterativo, en el cual las instituciones tienen flexibilidad para manejar el exceso o falta de postulantes en sus programas, lo que permite adaptar las preferencias del posible alumnado con las vacantes disponibles. De este modo, postulantes sin posibilidad de matrícula debido a sobredemanda, pueden ser guiados a tomar carreras similares (o la misma en otra sede o jornada) que sí cuentan con vacantes disponibles. Con esto, y si el proceso de orientación establecido por las instituciones es realizado virtuosamente, sin incurrir en la inducción incorrecta de los estudiantes, son beneficiados los alumnos y las mismas IES.

La necesidad de una iteración se entiende incluso más cuando se verifica el alto número de programas y nomenclaturas a las que se ha llegado en Chile, así como la existencia de matrículas varios días después del inicio del semestre. Esto, más que nada, sugiere un abuso de la flexibilidad mencionada. Una idea de la dimensión del problema y confusión se adquiere cuando se considera que en la oferta total de carreras 2018, las universidades y las ITP sumaron 4.208 y 6.280 programas, respectivamente. Más aún, a diferencia del subsector universitario, en el TP las instituciones con mayor matrícula ofertan una misma carrera en distintas sedes o jornadas.

En definitiva, los riesgos de pasar del régimen completamente descoordinado —como es el actual— a uno centralizado —como el aplicado en el sistema universitario—, son altos. Si pensamos que el alumno

debe priorizar entre un número acotado de alternativas, la desinformación respecto de sus verdaderas opciones les puede llevar a descartar de su consideración algunas que sí, las cuales, tras una guía adecuada, podrían ser vistas como opciones posibles. Este problema se acota, pero no se elimina, cuando a los alumnos se les ofrecen más posibilidades de escoger (por ejemplo, más de las diez que contempla el sistema de acceso universitario), ya que el desconocimiento entre los postulantes, al menos en la primera etapa, es muy alto.

### Una propuesta para el caso de Chile

La propuesta que sigue, si bien está específicamente focalizada para Chile, considera factores generales como constituyen los riesgos asociados al descalce entre oferta de vacantes y preferencias, lo que ocurriría de replicar un sistema centralizado como el universitario vigente. Al respecto, dos consideraciones son el pilar de la propuesta. En primer lugar, no es deseable sobresimplificar el sistema, dejándolo únicamente como una plataforma de información. Esta no solo ya existe, no requiere de una ley y, como lo señalamos, va en contra del sentido de la misma, sino que mantendría una brecha clara respecto del sistema universitario. Dicha sobresimplificación postergaría la resolución de los problemas que ya se han detallado y que conllevan un sistema descentralizado, particularmente el de *unraveling* y el de sustituir la restricción de crecimiento a la matrícula que rige hasta la entrada en vigencia del nuevo sistema de acceso. La propuesta de sistema de acceso centralizado a la educación superior debe conciliar la necesidad de una transición, junto con abordar los problemas centrales que tiene la descentralización.

En segundo lugar, es clave cuidar la flexibilidad, que reconoce que las instituciones individualmente, por las razones específicas de sus proyectos educativos, han ido desarrollando sistemas propios que tienen particulares virtudes. Así, la predominancia de algún objetivo como equidad o efectividad debiera ser, con los resguardos que imponga el Estado como responsable de asignar los recursos que finalmente llegan a los estudiantes, de libre determinación por parte de las IES. De hecho, las disposiciones de la ley dan cierta holgura a definiciones propias del Sistema de Acceso, quedando estas bajo la responsabilidad de distintas entidades como los comités de acceso o el Mineduc. En definitiva, las

instituciones TP que adscriban al sistema debieran tener libertad de optar a los instrumentos (que ha de aprobar el comité del subsector TP), entendiendo que ellos deben tener relación con los objetivos educacionales que persigue la ley y que además deben ser conocidos y verificables por la instancia que defina el proceso de selección.<sup>4</sup>

El sistema que proponemos, que aplica tanto para carreras técnicas como profesionales del mundo TP, consta de dos fases o etapas. La primera, bastante similar a la que en la actualidad ejecuta el SUA, a diferencia de aquella considera un conjunto de criterios no contemplados en la admisión universitaria, como pudieran ser la procedencia de la educación media, el avance a partir del reconocimiento de aprendizajes previos, nuevas pruebas validadas que se relacionen con la vocación y otros.

En la primera fase, habiendo definido los instrumentos, ya sea como requisito de postulación o como elemento para priorización, las instituciones comunicarán a la Subsecretaría de Educación Superior las ponderaciones que ocuparán para cada uno, y las vacantes por carrera, sede y jornada que dispondrán.

La Subsecretaría difundirá los criterios, informará las vacantes, en conjunto con los indicadores de calidad de cada una de las instituciones, incluyendo empleabilidad, salarios, acreditación por carreras y otras variables pertinentes, a través de la plataforma dispuesta por la Subsecretaría para efectos de la postulación.

Los estudiantes debieran postular ordenadamente según sus preferencias durante un período definido por la Subsecretaría, a un conjunto de máximo 20 opciones, siempre a través de una plataforma. Aunque no es imperativo que el proceso universitario y TP coincidan por completo, sí debiera existir cierta coordinación de fechas y plazos, en particular durante esta primera etapa y, evidentemente, entre las partes del subsistema universitario.<sup>5</sup>

Como resultado de este proceso, y una vez cerrado el plazo de postulación, el sistema entregará a los estudiantes el aviso de dónde han

---

<sup>4</sup> El uso del ranking de notas por parte de Duoc UC fue un factor importante de la propuesta conceptual del sistema de admisión aplicado en la institución a partir de 2016 y estaba validado por las simulaciones. Sin embargo, este, que es ocupado para el proceso de selección universitaria, no ha sido posible de obtener para ser utilizado como instrumento.

<sup>5</sup> En el caso de Chile, hay carreras TP dictadas por universidades. Ello requiere entonces que estas IES opten e informen a los comités respectivos sobre su adscripción al sistema de acceso TP o universitario.

quedado aceptados en caso de haberlo sido. A diferencia del subsector universitario, en esta fase no existirán listas de espera. Junto al aviso de selección, se informará el plazo en que los postulantes pueden hacer efectiva la matrícula. En dicho plazo, las instituciones adscritas al sistema de admisión podrán matricular únicamente a aquellos alumnos que hayan participado de la primera fase del proceso de postulación y los podrán matricular solo en la carrera donde fue aceptada su postulación.

Como resultado de la primera fase es previsible que haya desajustes importantes, como estudiantes que no quedaron en ninguna de sus opciones o que no estaban bien informados del proceso o que no hicieron efectiva su matrícula, dejando programas con vacantes disponibles. Para evitar los costos de ese desajuste, que en el sector universitario se resuelve con listas de espera y que para el sector TP se harían especialmente importantes en la transición, operará una segunda fase en la que se abrirá un nuevo período de matrícula por un plazo determinado, con características similares al existente en la actualidad; esto es, que los alumnos se matriculan por orden de llegada. Es decir, en esta segunda fase los estudiantes podrán matricularse directamente en aquellos programas donde aún queden vacantes disponibles (pues no se llenaron en la primera fase), utilizando los mecanismos definidos por la institución.

Es esperable que, en la medida en que el sistema se haga conocido, las vacantes llenadas en el primer proceso sean mayores. Asimismo, que las instituciones vayan simplificando el proceso de selección, por ejemplo, agrupando carreras similares que compartan un mismo plan común, bajo una misma denominación. Lo anterior haría que, progresivamente, la segunda fase fuera cada vez menos necesaria.

#### 4. Conclusiones

En este artículo se han desarrollado argumentos que indican la naturaleza que debiera tener el sistema de acceso a la educación superior en el subsector TP requerido por ley en Chile. Se han remarcado algunas ventajas que podrían alcanzarse en el caso de pasar desde el sistema descentralizado vigente, a uno centralizado, especialmente en el contexto de una creciente presión por estudios superiores producto de las existentes ayudas financieras estatales.

El problema, motivado por el caso de Chile, existe también en la mayoría de los países de menor desarrollo, donde la cobertura escolar

se ha acelerado y la formación en universidades debe evitar una masificación que la haga perder el nivel de su calidad. En ese contexto, en un sistema de educación superior donde la autoridad define estándares de calidad para las instituciones y financia a los estudiantes, resulta natural que el Estado defina el marco para financiar a los estudiantes, a quiénes priorizará y qué esquemas deben regir de modo de impedir la discriminación.

El diseño del mecanismo de acceso ha estado sujeto a una enorme controversia. Más allá de los instrumentos que puedan definirse, la mera existencia de un sistema de acceso centralizado, o coordinado, ha solido ser resistida por muchas instituciones. Sin embargo, el grado de centralización de un sistema de acceso no tiene que ver con lo selectivo que este sea. A menos que el sistema centralizado requiera a todas las instituciones usar instrumentos de alta selectividad y usar ponderaciones altas, el sistema puede convivir con instituciones de distinta selectividad; son ellas las que definirían cuán selectivas son, no el sistema.

Se han identificado, asimismo, los principales desafíos que conlleva implementar un sistema de admisión centralizado para el sector técnico-profesional de educación superior, partiendo por mantener los beneficios del descentralizado actual, que posee gran flexibilidad y cuyas instituciones son poco selectivas.

A partir del diagnóstico, se presentan aquí elementos para elaborar una propuesta de implementación de un sistema que, aunque más general, hemos aplicado al caso de Chile. La propuesta, como mostramos, cumple con reducir los costos de postulación y la ineficiencia vinculada al problema de *unraveling*. Además acepta diversos instrumentos que pueden ser propios de la tradición, así como objetivos específicos de las instituciones. Sin embargo, lo más importante es que minimiza el costo potencial asociado a la falta de información, a la multiplicidad de alternativas (muchas irrelevantes) y a las vacantes que no pudieran ser llenadas en una primera etapa del proceso de postulación.

Entre los mayores desafíos que permanecen se encuentra el hecho de que, si bien la descoordinación dentro del sistema TP se reduce, ella no se resuelve. En efecto, este sistema se hace obligatorio para un conjunto de instituciones, no para todas. Por ello, las exentas de tal obligación tendrán el incentivo de adelantar su proceso, lo cual afectaría adversamente a las que opten por este sistema, en particular si ellas son obligadas a pertenecer. Como contrapartida puede señalarse que tal

situación estaría reducida a un subconjunto pequeño de la matrícula, lo que ocurre en el caso del SUA. Además, podría esgrimirse que la pertenencia al sistema de admisión ha sido buscada por las propias instituciones. De cualquier forma, tiene lógica explorar ya sea la obligatoriedad para todas las instituciones que reciben financiamiento público o, al menos, la limitación sobre las fechas en que pueden iniciar sus procesos de matrícula quienes no adscriben al sistema de acceso (por ejemplo, después de concluida la primera fase).

Por su parte, el sistema tampoco coordina con el sistema de acceso universitario. La sustitución reflejada en las preferencias de los estudiantes entre instituciones de un mismo subsistema es a veces menor que aquella entre instituciones de distintos subsistemas. En este sentido, la diferenciación administrativa entre sistema universitario y TP puede carecer de toda lógica, y debiera pensarse más en una conceptualización regional o de otra categoría que se haga más cargo de esa relación.

Un camino a evaluar —la integración completa entre los sistemas— no parece razonable, al menos en una etapa inicial, toda vez que la irrupción de un nuevo sistema podría dañar el funcionamiento del otro, que ya tiene un buen rodaje. Sin perjuicio de transitar en esa dirección y dado que el subsistema universitario tiene mayor tradición y menos incertidumbre, tiene más sentido que se haga coincidir la resolución del sistema universitario con la primera fase del subsector TP. Como únicamente el sistema TP tendría una segunda fase, que le otorga mayor flexibilidad, la resolución final de este sistema sería posterior.

Finalmente, debe considerarse la aplicabilidad de algunas de las ideas planteadas para el sistema de acceso TP al mundo universitario. Un problema mayor es que el SUA establece ponderaciones mínimas en algunos instrumentos, lo cual —según algunas instituciones— no tiene sentido, en especial para las menos selectivas. Algunas de ellas no solo están orientadas a un segmento de menor formación previa, sino que tienen métodos de enseñanza (o pudieran llegar a desarrollarlos) que les son propios. Así, una adscripción a un sistema obligatorio, con ponderaciones mínimas, las dejará fuera del sistema de acceso y con ello las restará de beneficios estudiantiles (como la gratuidad). La forma de resolver este problema es que, también para el mundo universitario, el sistema de acceso libere el número de instrumentos y sus ponderaciones. Ello, de paso, serviría directamente a un conjunto de universidades que imparten carreras técnicas.

## Bibliografía

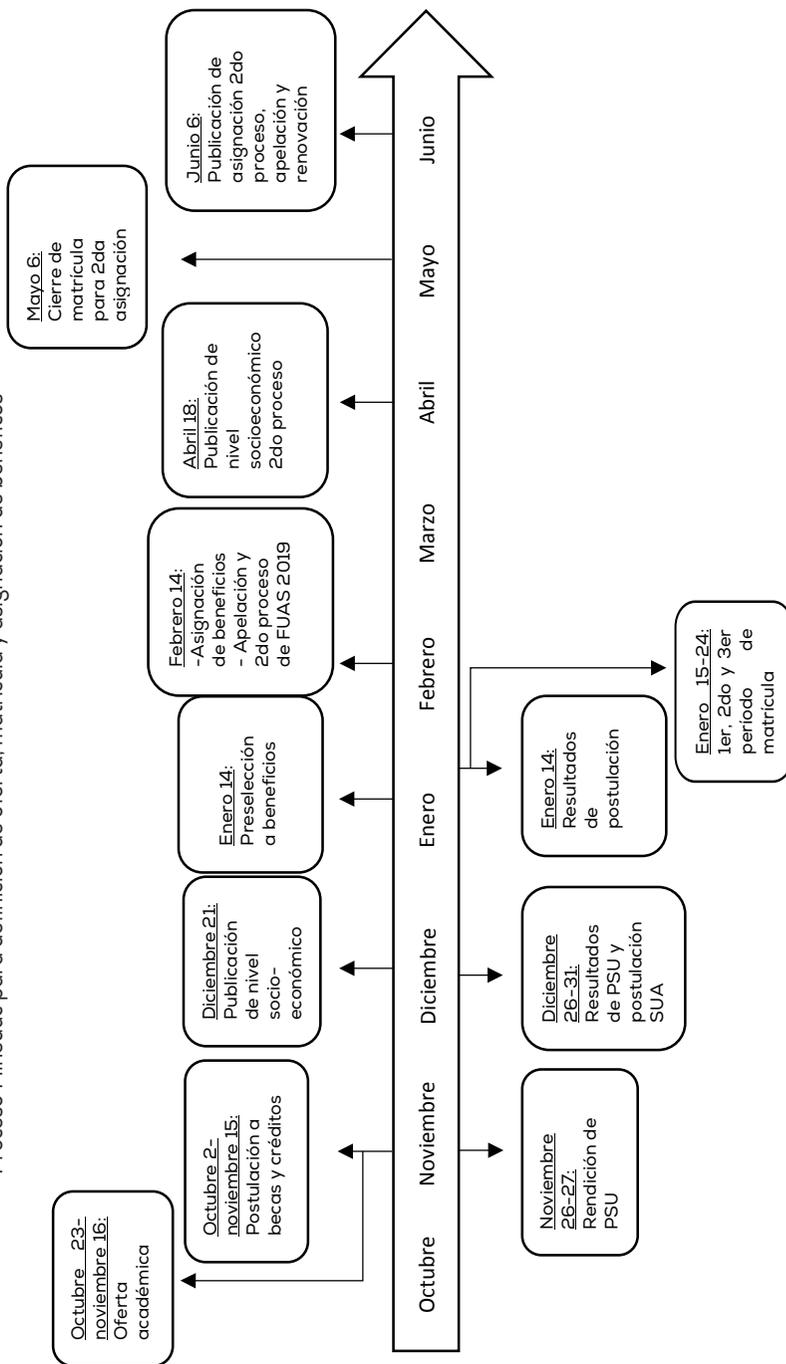
- Abdulkadiroglu, A., Nikhil, A. y Parag, P. 2017. The Welfare Effects of Coordinated Assignment: Evidence from the NYC HS Match. *American Economic Review* 107(12), 3635-3689.
- Aequalis 2019. Subsistema de acceso a la formación técnico-profesional: reflexiones y propuestas desde la experiencia en formación para el trabajo. Disponible en: <https://aequalis.cl/sites/default/files/publicaciones/2019-07/subsistema-de-acceso-a-la-formacion-tecnico-profesional.pdf> [25 de noviembre 2019].
- Bernasconi, A. y Rojas, F. 2003. Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003. Instituto de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/libros/14.pdf> [23 de noviembre 2019].
- Brunner, J. 2012. Ranking de notas: ¿equidad o confusión? Disponible en: <http://www.brunner.cl/?p=2752> [20 de marzo 2020].
- Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior 2012. Análisis y recomendaciones para el sistema de financiamiento estudiantil. Ministerio de Educación, Chile. Disponible en: <http://200.6.99.248/~bru487cl/files/ComParedes.pdf> [25 de noviembre 2019].
- DEMRE 2010. Prueba de Selección Universitaria (PSU): antecedentes y especificaciones técnicas. Documento interno. Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional. Santiago: Vicerrectoría de Asuntos Académicos, Universidad de Chile.
- DEMRE 2016. Prueba de Selección Universitaria. Informe técnico. Vol. I: Características principales y composición. Disponible en: <https://psu.demre.cl/estadisticas/documentos/informes/2016-vol-1-caracteristicas-principales-y-composicion.pdf> [22 de noviembre 2019].
- DEMRE 2019. Proceso de admisión 2020. Disponible en: <https://psu.demre.cl/calendario/> [10 de octubre 2019].
- Ekmekci, M. y Yenmez, M.B. 2014. Integrating Schools for Centralized Admissions. GSIA Working Papers N° 2014-E20. Carnegie Mellon University.
- Espinoza, R., Soohyung, L. y López, H. 2017. Endogenous Market Formation: Theory and Evidence from Chilean College Admissions. Documento de Trabajo N° 2017-002. Disponible en: [https://www.waseda.jp/inst/wias/assets/uploads/2017/08/002\\_Lee\\_Endogenous-Market-Formation.pdf](https://www.waseda.jp/inst/wias/assets/uploads/2017/08/002_Lee_Endogenous-Market-Formation.pdf) [20 de noviembre 2019].
- Gil, F.J., Paredes, R. y Sánchez, I. 2013. El ranking de notas: inclusión con excelencia. *Temas de la Agenda Pública* 8(60), 3-19.
- Grassau, E. 1956. Análisis estadístico de las pruebas de Bachillerato. *Anales de la Universidad de Chile* 102, 77-93.
- Halaburda, H. 2009. Unravelling in Two-Sided Matching Markets and Similarity of Preferences. Working Paper N° 09-068. Harvard Business School. Disponible

- en: [https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/09-068\\_13002cf0-a22d-49c1-9359-b855e92f8818.pdf](https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/09-068_13002cf0-a22d-49c1-9359-b855e92f8818.pdf) [20 de marzo 2019].
- Koljatic, M. y Silva, M. 2006. Validación de la PSU: comentarios al estudio acerca de la validez predictiva de los factores de selección a las universidades del Consejo de Rectores. *Estudios Públicos* 104, 331-346.
- Machado, C. y Szerman, C. 2016. Centralized Admission and the Student-College Match. Discussion Paper Series N° 10251. Institute of Labor Economics (IZA).
- Mineduc 2018. *Estrategia Nacional de Formación Técnico-Profesional*. Santiago: Mineduc, Unesco.
- Mineduc 2019. *¿Qué sabemos sobre admisión a la educación superior? Una revisión para la implementación del nuevo Sistema de Acceso en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Mineduc.
- Niederle, M., Roth, A. y Ünver, M.U. 2009. Unraveling Results from Comparable Demand and Supply: An Experimental Investigation. Working Paper N° 10-095. Harvard Business School. Disponible en: <https://hbswk.hbs.edu/item/unraveling-in-two-sided-matching-markets-and-similarity-of-preferences> [30 de noviembre 2019].
- OECD 2018. Education at a Glance 2018: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-e> [27 de noviembre 2019].
- Orr, D., Usher, A., Haj, C., Atherton, G. y Geanta, I. 2017. *Study on the Impact of Admission Systems on Higher Education Outcomes*. Vol. 1: *Comparative Report*. Luxembourg: European Commission, Publications Office of the European Union.
- Paredes, R. 2018. Desafíos en educación superior técnico-profesional (413-444). En Sánchez, I. (ed.), *Ideas en educación*. Vol. II: *Definiciones en tiempos de cambio*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Paredes, R. y Sevilla, P. 2015. Reforma educación superior técnico-profesional (317-345). En Sánchez, I. (ed.), *Ideas en educación. Reflexiones y propuestas desde la UC*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ruiz-Tagle, C. y Paredes, R. 2019. Educación superior técnico-profesional. ¿Una alternativa a la universitaria? *El Trimestre Económico* 86(341), 31-63.
- Roth, A.E. 1984. The Evolution of the Labor Market for Medical Interns and Residents: A Case Study in Game Theory. *Journal of Political Economy* 92(6), 991-1016.
- Roth, A.E. 1991. A Natural Experiment in the Organization of Entry-Level Labor Markets: Regional Markets for New Physicians and Surgeons in the United Kingdom. *The American Economic Review* 81(3), 415-440.
- Sevilla, P., Fariás, M., Weintraub, M. 2014. Articulación de la educación técnico-profesional: una contribución para su comprensión y consideración desde la política pública. *Calidad en la Educación* 41, 83-117.
- UDP-Vertebral 2019. Regímenes de admisión en la educación superior técnico-profesional. Enfoque de Políticas ESTP N° 1.

Anexo

Hitos del sistema de admisión universitaria

Proceso Mineduc para definición de oferta, matrícula y asignación de beneficiarios



Fuente: elaboración propia a base de fechas del proceso de admisión 2019.

Artículo

## Las claves conceptuales del debate constitucional chileno: poder constituyente, legitimidad de la Constitución y cambio constitucional

Samuel Tschorne

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

**RESUMEN:** Los principales esfuerzos que se han hecho por examinar la cuestión de la legitimidad de la Constitución y la necesidad de cambio constitucional están atados a una concepción soberanista o revolucionaria del poder constituyente que resulta inadecuada para el caso chileno. Esta forma de entender la cuestión constitucional ha llevado a que el debate sea presa tanto de una exagerada fijación con la herencia política y económica de la dictadura, como de un excesivo localismo que, al sobredimensionar las particularidades del caso chileno, impide apreciar sus afinidades con fenómenos más extendidos y mejor estudiados. El abandono de esta concepción del poder constituyente es, así, un primer paso para entender mejor el carácter de la así llamada ‘crisis constitucional’ y del proceso de cambio constitucional que Chile enfrenta. Es más, como se muestra en este artículo, el concepto de descomposición constitucional ofrece una

---

SAMUEL TSCHORNE es Doctor en Derecho y Magíster en Derecho Público, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Es profesor asistente de la Facultad de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile. Dirección: Diagonal Las Torres 2640, Peñalolén, Santiago, Chile, CP 7941169. Email: [samuel.tschorne@uai.cl](mailto:samuel.tschorne@uai.cl).

perspectiva más apropiada para entender y discutir la experiencia constitucional chilena.

**PALABRAS CLAVE:** proceso constituyente, poder constituyente, cambio constitucional, legitimidad constitucional, soberanía popular, democracia, descomposición constitucional

**RECIBIDO:** marzo 2020 / **ACEPTADO:** julio 2020

### **The conceptual foundations of the Chilean constitutional debate: Constituent power, constitutional legitimacy and constitution-making**

**ABSTRACT:** Most attempts at explaining the problem of the legitimacy of the Constitution and the need for a new Constitution are based upon a sovereign or revolutionary conception of constituent power that is inadequate for the Chilean case. This understanding of Chile's constitutional problem has made the debate overly focused on the political and economic legacy of the dictatorship and prone to an exaggerated localism that overstates the particularities of the Chilean case. Abandoning this conception of the constituent power is a necessary step to better understand the character of the so-called 'constitutional crisis' and the constitution-making process that the country is currently facing. The concept of constitutional rot, it is argued, offers a more adequate conceptualization to understand and debate Chile's recent constitutional experience.

**KEYWORDS:** constitution-making, constituent power, constitutional change, constitutional legitimacy, popular sovereignty, democracy, constitutional rot

**RECEIVED:** March 2020 / **ACCEPTED:** July 2020

**L**a Ley 21.200 puede transformarse —si no en la última reforma constitucional—<sup>1</sup> en aquella que ponga fin a la vigencia de la Constitución de 1980. Esta reforma incorpora una nueva sección al capítulo final de la Constitución que establece, como lo anuncia en su epígrafe, un “procedimiento para elaborar una Nueva Constitución Política de la República”. Así, esta ley promete resolver por fin el problema constitucional chileno, que ha dado lugar a un proceso incesante

---

<sup>1</sup> Hasta el momento de la última revisión de este artículo, se han publicado diez leyes de reforma constitucional posteriores: leyes 21.216, 21.219, 21.221, 21.233, 21.237, 21.238, 21.248, 21.253, 21.257 y 21.261.

de reforma constitucional y a una persistente demanda por una nueva constitución. El propósito de este artículo es reconsiderar las claves conceptuales del debate que ha precedido al proceso constituyente que esta reforma inaugura. En las páginas que siguen sostendré que si bien se lleva bastante tiempo discutiendo acerca del problema constitucional y de la demanda por una nueva constitución, la comprensión del fenómeno se ha visto afectada por una serie de premisas discutibles acerca de la (i)legitimidad de la Constitución y del cambio constitucional, que están íntimamente asociadas a una determinada forma de entender el poder constituyente —la concepción ‘soberanista’ o ‘revolucionaria’— que se propugna como un elemento necesario de toda teoría constitucional democrática.

El núcleo del debate constitucional, como se verá, se articula en torno a tres cuestiones que atraviesan toda la discusión. La primera cuestión plantea la pregunta de si la Constitución puede legitimarse mediante reformas o si, por el contrario, la Constitución es irremediablemente ilegítima. Los principales intentos de respuesta a esta pregunta obligan, a su vez, a enfrentar la cuestión de si es correcto afirmar que la Constitución actual sigue siendo la Constitución de la dictadura. Sea cual sea la posición que uno adopte frente a estas cuestiones, una constante del debate constitucional ha sido el supuesto de que se ha estado frente a un ‘momento’ o ‘crisis’ constitucional, lo que obliga a examinar con cuidado la cuestión de si ha habido efectivamente —o, al menos, desde cuándo— una crisis constitucional. La tesis de este artículo es que los principales esfuerzos que se han hecho por responder a estas cuestiones se han orientado por una forma de entender el cambio constitucional que está atada a una concepción de poder constituyente que resulta inadecuada para el caso chileno.

En particular, en lo que sigue quiero demostrar que la concepción de poder constituyente que ha permeado la discusión constitucional ha llevado a que esta sea presa de una exagerada fijación con la herencia política y económica de la dictadura, y de un excesivo localismo que impide apreciar las afinidades del problema constitucional chileno con fenómenos más extendidos y mejor estudiados. Para tal objeto se ofrecerá, primero, una reconstrucción de la trayectoria del debate constitucional (sección 1) y de los rasgos centrales de la concepción soberanista o revolucionaria de poder constituyente que ha gravitado a lo largo

de toda la discusión (sección 2). Es el predominio de esta concepción lo que explica, por una parte, la excesiva atención que se ha dado al ‘momento constituyente’ que dio origen a la Constitución actual para discutir su legitimidad e identidad (secciones 2 y 3). Por otra parte, es la influencia de dicha concepción lo que permite entender también la insistencia en que el problema constitucional que Chile enfrenta tenga que ser descrito como una ‘crisis constitucional’. Por el contrario, como se intentará mostrar aquí, el concepto de ‘descomposición’ o ‘deterioro’ constitucional parece más apropiado para entender y discutir la experiencia constitucional chilena (sección 4).

A lo largo de este artículo se entenderá por proceso constituyente todo proceso de cambio constitucional que tiene como resultado la creación de una nueva constitución. En este contexto, se suele distinguir entre enmienda o reforma constitucional (i.e. revisiones parciales al texto constitucional) y reemplazo constitucional (i.e. revisión total del texto constitucional). De lo dicho pareciera seguirse que únicamente los procesos de reemplazo constitucional son procesos constituyentes, pero esta conclusión no es correcta. Esto se debe a que la distinción entre enmienda y reemplazo no es tan clara como parece. Primero, como se reconoce en la teoría constitucional (Arato 2015, 891-898; 2017a, 447-449), es posible que una nueva constitución sea producida por vía de reforma constitucional, lo que hace necesario distinguir entre meras reformas constitucionales y procesos constituyentes por vía de reforma: esto, a su vez, plantea el espinudo problema de cómo determinar la identidad de una constitución. Segundo, la distinción es poco clara pues, como demuestra la experiencia comparada, existen considerables grados de continuidad en el contenido de las constituciones de una misma comunidad política, aun cuando hayan mediado procesos de reemplazo constitucional en contextos de ruptura jurídico-institucional (Ginsburg 2014, 16-19). Finalmente, la distinción entre reforma y reemplazo constitucional no es exhaustiva. Hace tiempo que en teoría constitucional se reconoce que pueden producirse cambios en el sentido de las normas constitucionales sin que se altere el texto constitucional y que suelen denominarse ‘mutaciones constitucionales’ (Jellinek 2018 [1906]). La discusión más intensa sobre esta clase de cambio constitucional se da actualmente en el contexto estadounidense bajo la etiqueta de ‘cambio constitucional informal’ o similares que,

como ha insistido la literatura más reciente, no se produce solamente a través de variaciones en los patrones de interpretación constitucional de los tribunales, sino que también proviene de cambios en las prácticas políticas.<sup>2</sup> Esto ha llevado a autores como Ackerman (1991, 1998, 2018) y Griffin (1988, 1998, 1999, 2015) a distanciarse del tipo de teoría constitucional centrada en el texto constitucional y en su aplicación judicial, que ha tendido a predominar entre juristas.<sup>3</sup> Para entender el problema constitucional chileno es imprescindible asumir una perspectiva que vaya más allá del texto constitucional y su aplicación judicial, y que sea capaz de entender la evolución (y descomposición) de la constitución entendida no solo como texto constitucional, sino también como un complejo que involucra prácticas constitucionales que lo concretan y desarrollan.

### 1. La trayectoria del debate constitucional actual (2006-2018)

La legitimidad de la Constitución chilena actual ha sido objeto de una intensa controversia desde el comienzo mismo de su existencia, no solo porque su redacción originaria fue elaborada bajo una brutal dictadura militar y aprobada por un plebiscito fraudulento,<sup>4</sup> sino también porque ella fue diseñada para limitar la expresión de las fuerzas democráticas una vez que Pinochet y la junta militar entregaran el poder a un gobierno civil. Desde la proscripción de partidos de ideología marxista, al grado de independencia y prominencia que preservaron las Fuerzas Armadas, y al establecimiento de notorias limitaciones a la democracia electoral y la representación democrática, la Constitución contemplaba una serie de cláusulas problemáticas desde el punto de vista del constitucionalismo democrático ('enclaves autoritarios', 'cerrojos' o 'trampas'). Desde el retorno a la democracia, una serie de acuerdos entre la Concertación y las fuerzas que apoyaban la dictadura permitieron que

---

<sup>2</sup> Algunos constitucionalistas que han destacado la importancia de esta clase de cambio constitucional han llegado incluso a cuestionar la relevancia de los cambios constitucionales formales o enmiendas constitucionales (Strauss 2011).

<sup>3</sup> Una mirada europeo-continental del concepto de constitución y la problemática del cambio constitucional, la mutación constitucional y la identidad de la constitución, puede verse en Grimm (2006b, 33-41).

<sup>4</sup> Sobre la Constitución y la dictadura, véase Barros (2005) y sobre el plebiscito, Fuentes (2013).

la Constitución fuera continua y extensamente reformada, democratizándola por la vía de eliminar algunos de estos ‘enclaves autoritarios’. Con posterioridad a 1989 (Ley 18.825), el más relevante, sin duda, es el conjunto de reformas aprobado a fines del gobierno de Ricardo Lagos (Ley 20.050), que autorizó la promulgación de una versión recodificada de la Constitución (Decreto Supremo N° 100/2005 Ministerio Secretaría General de la Presidencia), con el importante efecto simbólico de remover los nombres y las firmas de Pinochet y los miembros de la junta del texto constitucional. Todo esto inspiró el fracasado intento de rebautizar el texto como la ‘Constitución de 2005’ y de presentarlo como la consecución de una ‘constitución democrática, acorde con el espíritu de Chile’.<sup>5</sup>

A pesar de que con la Ley 20.050 pareció por un momento que se había llegado a una Constitución legítima, que ponía fin a la transición y que permitía “el reencuentro de Chile con su historia” (Lagos 2005, 12), no tardó en quedar claro que todavía muchos aspectos del orden constitucional concitaban considerable división y rechazo. En efecto, desde el año 2006 fue posible observar tanto un notorio aumento en la presentación de mociones de reforma constitucional, así como una diversificación de los temas que eran parte de la agenda de reformas —especialmente temas como el reforzamiento de los derechos sociales y la promoción de la participación ciudadana (Fuentes 2012, 169-172; 2014, 96-99). Pronto, un gran número de actores políticos comenzó a levantar la demanda por una nueva constitución verdaderamente originada en democracia y a preguntarse si esta debiera hacerse a través del Congreso o de una asamblea constituyente.<sup>6</sup>

La cuestión constitucional no se transformó únicamente en un tema principal de las elecciones presidenciales de 2009, sino que ganó

---

<sup>5</sup> La optimista visión del propio Lagos (2005) en la época puede contrastarse con la reconsideración del tema que ofreció diez años después (Lagos 2015). Para una visión panorámica de este proceso en su conjunto, véase Fuentes (2012, 2014).

<sup>6</sup> Como ha mostrado Fuentes (2012, 171-178; 2014, 97-102), tras un considerable aumento de mociones parlamentarias promoviendo proyectos de reforma constitucional durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010), la cuestión constitucional adquirió un lugar destacado durante la campaña para las elecciones presidenciales de 2009, en la que tres candidatos (Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Marco Enríquez-Ominami y Jorge Arrate) promovieron la idea de una nueva constitución, lo que pronto comenzaría a animar el debate sobre el ‘mecanismo’ para elaborarla.

todavía más fuerza como consecuencia del ciclo de protestas estudiantiles del año 2011, que inspiró diversas estrategias para impulsar la demanda social por una nueva constitución y por una asamblea constituyente (Fuentes 2012, 172-185). Nuevamente, en las elecciones presidenciales de 2013 la cuestión constitucional tuvo un lugar prominente y constituyó una de las promesas de la campaña presidencial de Michelle Bachelet, quien inauguró durante su segundo mandato un ambicioso proceso constituyente en 2015, que concluyó con la presentación al Congreso de un proyecto de nueva constitución a tan solo días de finalizar su período, y que terminó por fracasar por falta de apoyo de parte de los partidos y del gobierno entrante (Verdugo y Contesse 2018).<sup>7</sup> La cuestión constitucional, sin embargo, reapareció con fuerza durante el extendido período de protestas, movilización social y violencia que se desencadenó a partir del 18 de octubre de 2019, sobre todo con el Acuerdo por la Paz Social y Nueva Constitución que se firmó el 15 de noviembre por líderes de partidos de todo el espectro político en medio de la sensación de que la democracia y el orden constitucional se encontraban seriamente en riesgo. De esta manera, se inicia un nuevo proceso constituyente formalmente inaugurado por la Ley 21.200.<sup>8</sup>

En este contexto, cada vez se ha vuelto más asentada la idea de que la estrategia gradualista de democratización vía reforma constitucional por la que se apostó desde el retorno a la democracia parece haber fracasado indefectiblemente. A pesar de las extensas reformas que se le han hecho, la Constitución continúa siendo rechazada por un amplio sector de opinión política y académica, que la considera como un obstáculo para el logro de una democracia genuina (la democracia chilena todavía es calificada como ‘protegida’, ‘incompleta’, ‘semisoberana’, ‘neutralizada’, etcétera) porque contiene una serie de instituciones

---

<sup>7</sup> Cuando asumió el segundo gobierno de Sebastián Piñera, este pareció más bien empeñado en reorientar el debate hacia la reforma del Estado y de la gestión administrativa, para lo cual creó en 2018 un Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado que alcanzó a publicar los lineamientos de su proyecto (Gobierno de Chile 2019).

<sup>8</sup> El así llamado ‘estallido social’ de octubre de 2019 sigue siendo un fenómeno reciente y necesitado de análisis más serios y reposados que los que proveen las crónicas periodísticas. No obstante, una útil y breve exposición sobre este ciclo de protestas y violencia, su contexto y consecuencias políticas puede encontrarse en Sehnbruch y Donoso (2020).

diseñadas para proteger el modelo político-económico de la dictadura contra la voluntad de cambio de las mayorías democráticas. Así, la estrategia gradualista de democratización vía reforma —y, junto con ella, toda la era de la Concertación y la democracia de los consensos (1990-2010)— comenzó a ser criticada por haber posibilitado la mantención de la herencia política y económica de la dictadura.<sup>9</sup> El problema constitucional y la crisis de legitimación del sistema político en Chile parecen ser ante todo consecuencia de un legado del autoritarismo, de la persistencia del proyecto político revolucionario o refundacional de la dictadura que parece sobrevivir a pesar de —o quizás gracias a— los esfuerzos reformistas de la transición (Heiss 2017; Ansaldi y Pardo-Vergara 2020).

Este es el trasfondo sobre el que se ha planteado que se está frente a una ‘crisis constitucional’ que pone al centro del debate político el cuestionamiento de la legitimidad de la Constitución e instala la demanda de un cambio constitucional. En particular, dos preguntas han concentrado la atención del debate: ¿es la Constitución vigente irremediablemente ilegítima? y, de ser necesaria una nueva constitución, ¿debe elaborarse a través de la convocatoria de una asamblea constituyente o basta el Congreso nacional para ello? Por sobre cualquier otra, la estrategia argumentativa que más se ha utilizado para discutir estas cuestiones gira en torno al concepto de poder constituyente, concepto que parece iluminar de manera muy clara desde un punto de vista democrático el problema de la (i)legitimidad de la Constitución y la discusión sobre la necesidad de una asamblea constituyente. Este concepto, sin embargo, al menos como se le entiende mayoritariamente, no parece ser el más idóneo para orientar la discusión.

---

<sup>9</sup> Una versión temprana de esta perspectiva, particularmente crítica del período postautoritario, véase en Moulian (1997, en especial 145-147, 337-364). Para una posición que si bien niega que la Concertación se limitara simplemente a administrar o reproducir la herencia de la dictadura, pero que reconoce que ella fue incapaz de reemplazar o superar el modelo económico (neoliberal) y el sistema institucional (el régimen constitucional) heredado de la dictadura y que incluso ayudó a ‘consolidar’ sus ‘rasgos fundamentales’, véase Garretón (2012, en especial 165-198). Otras contribuciones influyentes en la discusión de la continuidad del modelo neoliberal de la dictadura y de la ‘constitución del autoritarismo’ bajo los gobiernos de la Concertación, pueden encontrarse en los trabajos de Atria (2013b), Atria et al. (2013) y Huneus (2014).

## 2. El concepto de 'poder constituyente' y la (i)legitimidad de la Constitución

El concepto de poder constituyente ha adquirido particular prominencia en la teoría política y jurídica de las últimas décadas como herramienta para entender desde un punto de vista democrático la cuestión de la soberanía, la legitimidad de una constitución y el cambio constitucional<sup>10</sup> y, como era de esperarse, se ha convertido en una pieza conceptual clave en el debate constitucional chileno.<sup>11</sup> La forma más influyente de entender el concepto de poder constituyente y su vinculación con la soberanía popular y la democracia, tanto dentro como fuera de Chile, corresponde a lo que podría llamarse una concepción 'soberanista', 'revolucionaria' o 'fuerte' (Vinx 2019). Las líneas centrales de esta concepción pueden resumirse en una construcción argumentativa constituida por cinco premisas principales:

1. Bajo el ideario democrático, la única razón que puede justificar la autoridad de una constitución —esto es, la respuesta a la pregunta de por qué deberíamos respetarla— consiste en que la constitución en cuestión expresa la voluntad del pueblo. En una sociedad democrática, todo ejercicio de poder —incluido el poder para establecer las normas que constituyen a la comunidad política— es legítimo en la medida en que deriva del pueblo. Esto no es más que un corolario de la soberanía popular, que es el principio en el que se funda toda democracia: el titular último del poder político, el soberano del cual deriva toda otra forma legítima de poder político, es el pueblo (Atria 2013a, 28-29, 65; Böckenförde 2001, 47-55; Loughlin 2017, 151-152).<sup>12</sup>

2. Esta forma de pensar el poder constituyente ha sido un elemento central de la teoría constitucional democrática desde que se impusiera una concepción secularizada de legitimación con las revoluciones políticas de fines del siglo XVIII: el orden político no es algo dado, sino que es una creación humana artificial, que depende para existir de la voluntad de los miembros de la comunidad política. La autoridad de

---

<sup>10</sup> Una contribución paradigmática en este sentido es el conocido trabajo de Kalyvas (2005).

<sup>11</sup> Véanse los trabajos compilados por Bustamante y Sazo (2016).

<sup>12</sup> Sobre la trayectoria histórica de la reconfiguración de la soberanía como 'poder constituyente' del pueblo, puede consultarse Grimm (2015, 33-75).

los gobiernos no se funda en un orden natural o divino trascendente, que esté más allá del alcance humano, sino que se funda en la voluntad colectiva de los miembros de una nación —del pueblo— de darle esa forma a su vida política (Atria 2013a, 16, 26; 2016, 346-348, 351-352; Böckenförde 2017, 173-175; Loughlin 2017, 153-156). La constitución, en este sentido, es producto del ejercicio de la libertad de un pueblo, de su capacidad de autogobernarse (Somek 2014, 1-2, 38).

3. Dado que el ejercicio del poder constituyente corresponde al acto fundacional del orden político-jurídico, el poder constituyente en sentido estricto es necesariamente un poder originario o directo, no derivado. A diferencia de todo otro ejercicio de poder político, el poder que da origen a la constitución misma no puede —por definición— derivar de algún fundamento jurídico anterior o superior. En este sentido, salvo que se apele a la creencia, hoy abandonada, de un derecho suprapositivo (i.e. alguna especie de derecho natural o divino), el poder constituyente, en contraste con los poderes constituidos, no está sujeto al derecho ni a ningún tipo de limitación jurídica, tal que su ejercicio no es legal ni ilegal, sino que es extrajurídico (Atria 2013a, 25, 27, 69, 72, 91; 2016, 332, 354; Böckenförde 2017, 181-185). El único tipo de limitación del poder constituyente es interno, pues proviene de su objeto, de su inherente orientación a constituir o fundar un orden jurídico-político (Atria 2006, 71-89; Böckenförde 2017, 181-185; Kalyvas 2005, 227-237; Somek 2014, 52-53).

4. El ejercicio del poder constituyente supone una discontinuidad del régimen legal e institucional, el fin del antiguo régimen y el comienzo de uno nuevo. Esto impone la necesidad de distinguir el poder para fundar un nuevo orden constitucional (i.e. el poder constituyente originario) del poder de reformar una constitución existente (i.e. el poder constituyente derivado), que no es más que otro poder constituido y, como tal, sujeto al derecho vigente y a las limitaciones jurídicas que este le imponga. Puesto de otra manera, en contraste con el ejercicio del poder constituyente derivado en un proceso de reforma constitucional, el ejercicio del poder constituyente originario en un proceso constituyente no puede legitimarse apelando al derecho vigente o al orden político existente (Atria 2010, 179; 2013a, 33-35; 2017, 31-34; Atria et al. 2017, 32-34).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Atria observa que la diferencia es tan importante que bien puede dudarse de si son dos especies del mismo género (2006, 51-59; ver nota 17; 2016, 361-366).

5. El ejercicio del poder constituyente originario, en consecuencia, solo puede legitimarse como apelación directa en momentos extraordinarios —de ‘crisis orgánica’— al principio de soberanía popular. La legitimidad de un proceso constituyente depende exclusivamente de que la constitución que resulte de este proceso pueda ser vista como auténtica expresión de la voluntad del pueblo y esto, a su vez, dependerá de cuán inclusiva, libre e igual haya sido la participación de los ciudadanos en el proceso (Atria 2016, 339; Kalyvas 2005, 237-239). Esto explica por qué un proceso constituyente legítimo supone, bajo el ideario democrático, la elección de una asamblea de carácter representativo (en especial, una asamblea constituyente), complementada usualmente con una o más instancias de participación ciudadana directa tales como consultas, plebiscitos y referenda (Atria 2013a, 70-71, 80-84; Böckenförde 2017, 177-179).

Si uno adopta esta forma de entender el poder constituyente, no es difícil llegar a la conclusión de que la Constitución actual no fue producida a través de un procedimiento que la dotara de legitimación democrática. La Constitución no solo fue elaborada a través de un procedimiento excluyente, sin participación de órganos de representación y ratificada por un plebiscito que carecía de mínimas garantías institucionales, sino que debe su origen a una cruenta dictadura militar en un contexto en que no existía ni un mínimo de libertad política. Es más, se ha sugerido con cierta razón que en esto la Constitución de 1980 no es excepcional en la historia constitucional chilena. En efecto, bien puede decirse que de manera similar a la Constitución de 1980, también las constituciones de 1833 y 1925 fueron producto de la exclusión, la violencia y la intervención militar (Grez Toso 2016; Salazar 2011; Valdivia 2010). En este sentido, se ha afirmado que “todas nuestras constituciones nacieron como imposición sobre los perdedores” (Valdivia 2010, 131). A pesar de su ‘origen ilegítimo’, sin embargo, se reconoce que las constituciones de 1833 y 1925 “lograron alcanzar legitimidad” por la vía de permitir procesos de democratización y así incorporar las aspiraciones de grupos sociales antes excluidos; por contraste, la Constitución de 1980 “nunca ha logrado aceptación ciudadana y política, permaneciendo su ilegitimidad” (Valdivia 2010, 132).<sup>14</sup> Esto significa que si

---

<sup>14</sup> Es esto lo que explica la propuesta de retomar la Constitución de 1925 —la última Constitución en gozar de una legitimidad de ejercicio ‘incontestable’— como punto de partida para la elaboración de una nueva constitución (Fontaine et al. 2018). Parece, sin embargo, que se ha exagerado hasta cierto punto el grado de aceptación que alcanzó a obtener la Constitución de 1925 (Brahm 2019).

uno quiere juzgar la legitimidad democrática de una constitución no basta con examinar su origen, dado que, como lo muestra la experiencia histórica, también puede legitimarse subsecuentemente vía reformas y prácticas que gradualmente la ‘democraticen’.<sup>15</sup>

Es importante notar que parece haber algún grado de consenso en que la (i)legitimidad democrática de una constitución no se determina concluyentemente por la manera en que fue producida. Bien puede ser que una constitución ilegítima en su origen se legitime subsecuentemente a través de reformas y prácticas políticas que doten al orden constitucional de un carácter suficientemente democrático. Esto parece estar en tensión con la concepción soberanista o revolucionaria de poder constituyente que parece exigir que la constitución sea el producto de un proceso inclusivo, que contemple adecuados mecanismos de representación y participación ciudadana. Una manera de salvar esta dificultad es observando que una constitución que en su origen no deriva de la voluntad del pueblo puede, no obstante, devenir en expresión de la voluntad del pueblo por la vía de un proceso de ‘apropiación’. Esto, de hecho, es lo que habría sucedido con la Constitución de 1925, que en su origen “fue tan impuesta como la de 1980”: el pueblo a través del mismo proceso democrático fue “progresivamente apropiándose, de modo que lo que al principio puede haber sido una decisión heterónoma terminó siendo una decisión del pueblo” (Atria 2013a, 65). Dicho de otra manera, el ‘pecado de origen’ de la Constitución actual no es lo decisivo. La pregunta realmente importante no es si en 1980 ella podía ser vista como la expresión de la voluntad del pueblo; lo que importa entender es por qué hoy (no) puede ser vista como tal (Atria 2010, 172-173).

Esto exige refinar la cuestión constitucional: ¿por qué la Constitución de 1980, a diferencia de las de 1833 y 1925, no ha logrado legitimarse a pesar de todas las reformas que se le han hecho? ¿Es acaso irremediabilmente ilegítima? Hay quienes que, si bien aceptan en abstracto que una constitución de origen ilegítimo puede legitimarse en su ejercicio, creen, sin embargo, que la carga simbólica de la ‘sombra larga’ de Pinochet constituye una “dificultad formidable para la legitimación de la Constitución de 1980” (Fontaine 2018, 39). En este sentido, la conexión entre la Constitución y la dictadura es “demasiado directa y

---

<sup>15</sup> Véanse también los trabajos de Correa (2015) y Ossa (2018).

poderosa” y, por tanto, “reformar y seguir reformando la Constitución del 80 es legitimar *ex post* al general Pinochet como el fundador de la actual y la futura democracia de Chile” (Fontaine 2018, 41-42). Para “enterrar la Constitución del 80” hay que “enterrar simbólicamente la dictadura” (Fontaine 2018, 42). Esto lleva, así, a una de las preguntas más persistentes del debate constitucional chileno: ¿es realmente la Constitución actual la ‘Constitución de Pinochet’? Hay quienes han respondido negativamente a esta pregunta y han sostenido que afirmar que todavía vivimos bajo la Constitución de Pinochet —que Chile vive bajo el poder constituyente de la junta militar— supone desconocer la lucha que “significó la vuelta de la democracia y la reconquista del poder constituyente originario por parte del pueblo vencedor” (Cristi 2016, 320). De acuerdo con esta concepción, vivimos realmente bajo la ‘Constitución de 1989’, que es el resultado de la derrota de la dictadura y la recuperación por parte del pueblo del poder constituyente a partir de una “vasta movilización popular, la cual implicó grandes sacrificios y muestras de indudable heroísmo” en el contexto de los plebiscitos de 1988 y 1989 (Cristi 2014, 168, 171; 2016, 312, 317). A pesar de los ‘resabios’ antidemocráticos que la Constitución actual ha heredado de la constitución de Pinochet, eso no impide reconocer que la Constitución se ha legitimado por procesos dotados de legitimidad democrática y que la Constitución bien podría seguir la misma evolución que se le atribuye a la Constitución de 1925 (Cristi 2014, 171-173; 2016, 318-321).<sup>16</sup> Dicho de manera breve, la Constitución actual parece tener una carga simbólica paradójica: no solo tiene una que la ata a la dictadura sino que, al mismo tiempo, una que la une a la épica del retorno a la democracia.

Para entender el problema de la (i)legitimidad de la Constitución, entonces, se vuelve central la pregunta acerca de qué constitución se trata. ¿Es la Constitución actual la Constitución de la dictadura (i.e. la Constitución de 1980)? ¿O en realidad se trata de la Constitución parcialmente democratizada que surgió de la derrota de la dictadura y de la ratificación de sus reformas lograda por medios democráticos (i.e. la

---

<sup>16</sup> Debe notarse, en todo caso, que Cristi no niega los problemas de legitimidad de la Constitución actual y se inclina por la propuesta de retomar la Constitución de 1925, de la que ya se hizo referencia, pues la considera una opción que permite restaurar la legitimidad republicana, evitando caer en la ‘trampa refundacional’ (Cristi 2018).

Constitución de 1989)? ¿O se trata ya de una constitución totalmente democratizada gracias a las reformas aprobadas por la Ley 20.050 (i.e. la Constitución de 2005)? Esto parece indicar, como se mostrará en la siguiente sección, que, nuevamente en tensión con lo que propone la concepción soberanista o revolucionaria de poder constituyente, la cuestión de la legitimidad de la Constitución parece desplazarse de la pregunta por la titularidad del poder y la legitimidad de origen, a la pregunta por la legitimación en virtud de su contenido y del carácter más o menos democrático del régimen político al que constituye.

### **3. La identidad de la Constitución, el legado constitucional de la dictadura y los consensos de la transición**

Desde temprano en la discusión podía observarse que la pregunta por la identidad de la Constitución no era una cuestión tan sencilla como pudiera parecer a primera vista. Así, se ha sostenido que la Constitución de 1980 era ya en su origen una ‘constitución dual’, pues en ella se contenían dos constituciones: una permanente y otra transitoria (Barros 2005, 208-213), y a la que habría que agregar una tercera, la ‘constitución democrática’, que comenzaría a tomar forma a partir de las reformas aprobadas con el plebiscito de 1989 (Valenzuela 1997). Conviene considerar la cuestión con algo de detención porque, de ser cierta esta tesis, lo que actualmente está en discusión no sería tanto la Constitución de la dictadura (la de 1980), sino que la Constitución de la transición (la de 1989 o 2005).

La ‘constitución permanente’ contenía, en 120 artículos, el diseño político-institucional de la democracia protegida a través del cual la dictadura aspiraba a establecer un régimen que amarrara la futura democracia chilena y la pusiera a salvo de los errores del pasado. Sin desconocer que entre las fuerzas políticas de la dictadura militar convivían distintas concepciones, lo cierto es que parecía haber cierto consenso respecto de que el fracaso de la democracia se debía a que el sistema de partidos y las instituciones en las que estos tenían mayor presencia (el Congreso Nacional y los gobiernos locales) habían permitido que políticos autointeresados y demagógicos manipularan inescrupulosamente al electorado, exponiendo al país al riesgo de ser capturado por el populis-

mo y el marxismo internacional.<sup>17</sup> La constitución permanente contenía una serie de mecanismos internos de ‘autoprotección’ que buscaban resguardar el orden social de los ‘excesos’ de los partidos políticos y la democracia electoral (que más tarde recibirían el nombre de ‘enclaves autoritarios’); un régimen de gobierno con presidencialismo exacerbado y con un Congreso débil; con sustanciales limitaciones a la democracia electoral (generación no electoral de un tercio del Senado y ausencia de democracia en gobiernos regionales y municipales); un pluralismo político restringido y limitaciones a la esfera de influencia de los partidos; una serie de instituciones con autonomía constitucionalmente reconocida frente a los gobiernos de turno, tales como la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, el Banco Central, el Consejo de Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas (Barros 2005, 263-304; Fuentes 2012, 27-41).

Al momento de ser promulgada, sin embargo, la constitución permanente fue en la mayor parte una constitución meramente nominal y declarativa, pues era preterida por una ‘constitución transitoria’ contenida en 29 disposiciones que reproducía con pocas alteraciones la constitución orgánica que la dictadura militar había adoptado con anterioridad.<sup>18</sup> el general Pinochet preservaba el cargo de presidente de la República al menos por ocho años más, correspondientes a la duración del mandato presidencial, y la junta militar retenía el ejercicio de la potestad legislativa y el poder constituyente, quedando sujeta, sin embargo, toda reforma constitucional “siempre a aprobación plebiscitaria”.<sup>19</sup> Antes de expirados los ocho años, habría un plebiscito para pronunciarse sobre la persona que propusiera la junta militar para ejercer el cargo de presidente para el período siguiente y luego de un año entraría en funciones el Congreso nacional elegido de acuerdo con las reglas permanentes; de ser rechazada la propuesta de la junta militar, después de un año entraría finalmente en plena vigencia el articulado

---

<sup>17</sup> Sobre el diagnóstico de la dictadura militar y sus errores, véase el trabajo de A. Valenzuela (1994).

<sup>18</sup> Sobre la constitución orgánica de la dictadura, puede consultarse Barros (2005, 61-114). Las disposiciones jurídicas que articularon dicho marco están compiladas como ‘textos complementarios’ al Acta constitucional N° 2 en Soto Kloss (1980, 69-74, 135-306).

<sup>19</sup> Véase, la literal A de la 18ª disposición transitoria y la literal d) de la 20ª disposición transitoria.

permanente de la constitución, debiéndose convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias (Barros 2005, 209-211; Valenzuela 1997, 11-12).

No obstante, una institución de la constitución permanente que entraría anticipadamente en funciones fue el Tribunal Constitucional, al que le correspondió examinar todas las leyes orgánicas constitucionales que habían de dictarse por la junta para el desarrollo del marco constitucional. Esto resultaría de la mayor importancia, pues el Tribunal Constitucional impondría tanto exigencias sustanciales respecto de las normas complementarias de la constitución permanente en materia de justicia electoral, procesos electorales y partidos políticos, como que estas fueran aplicadas al plebiscito de 1988 (Barros 2005, 337-353; Valenzuela 1997, 12-19). Aun así, quedaron amplios espacios de manipulación que hicieron decisivo el hecho de que las fuerzas de oposición se organizaran y fueran capaces de movilizarse como Concertación de Partidos por el No para exigir garantías y diseñar estrategias que aseguraran el desarrollo limpio del plebiscito, contando con el apoyo de gobiernos extranjeros (Valenzuela 1997, 18-22).

La victoria obtenida en el plebiscito de 1988 terminaría por galvanizar la determinación por parte de las fuerzas de oposición organizadas en la Concertación de Partidos por el No de dejar de cuestionar la validez jurídica de la Constitución de 1980. Este primer gran consenso de la transición haría posible el acercamiento con los partidarios más moderados de la dictadura, abriéndose el camino para el segundo gran consenso de la transición: la necesidad de acordar reformas a la Constitución para democratizarla. Se haría posible, así, la aprobación del primer paquete de reformas a la Constitución aprobadas con el plebiscito de 1989 (Ley 18.825), dando comienzo a un proceso de conformación de una tercera constitución, la “Constitución democrática” (Valenzuela 1997, 3-4, 23-31). Las reformas de 1989 implicaron, por una parte, que nunca entraría plenamente en vigencia la constitución permanente de la democracia protegida promulgada en 1980, aunque, como denunciaban los propios líderes de la Concertación, la Constitución quedaba también lejos de ser plenamente democrática. Es esto lo que llevó a la estrategia gradual o ‘secuencial’ de democratización del orden constitucional mediante reformas sucesivas que fueran removiendo los enclaves autoritarios. Los últimos hitos más significativos de este proceso fueron sin

duda las reformas constitucionales de 2005 (Ley 20.050) y la reforma electoral que terminó con el sistema binominal (Ley 20.840).<sup>20</sup>

Siguiendo esta línea argumentativa, entonces, lo que estaría actualmente en crisis es la legitimidad de la Constitución democrática que comenzó a tomar forma a partir de 1989, no la Constitución de Pinochet. Así, se ha sostenido que el actual debate constitucional deriva en verdad del cuestionamiento de la “Constitución de la transición” por la ruptura de los consensos que la sustentaron (Alvarado 2016, 32-42, 65-77). El problema que se enfrenta, en consecuencia, no es solo constitucional, sino que se trata de una crisis política más amplia, derivada del agotamiento de la política de la transición y de la reevaluación del rol histórico de la coalición de partidos que la lideró. Es precisamente en el marco de esta reevaluación que comenzó a ser discutido por intelectuales si acaso los gobiernos de la Concertación deberían ser vistos más bien como continuadores del legado político-económico de la dictadura, revitalizándose la tesis de la esencial continuidad entre la Constitución actual y la Constitución de Pinochet.

¿Puede afirmarse la continuidad entre la Constitución actual y la de la dictadura sin desconocer el carácter democrático de los plebiscitos de 1988 y 1989? Sí, en la medida en que no parece haber contradicción entre afirmar que “las decisiones fundamentales sobre la organización del poder no fueron, en lo esencial, tomadas en 1988, sino en 1980” y reconocer que en 1988 se migró hacia una constitución democrática o republicana en el sentido de que desde ese momento se está frente a “la constitución de un poder que de otro modo no existiría” (Atria et al. 2017, 37). Con anterioridad a 1988, imperaba un poder que no se fundaba en la Constitución, sino en la “pura facticidad del control del poder real” (Atria et al. 2017, 35) por la dictadura militar y en el reconocimiento *de facto* de su autoridad por parte del resto de las FFAA y de un sector suficientemente amplio de la población.<sup>21</sup> A partir del retorno a la democracia, el fundamento del ejercicio del poder pasa a estar en la Constitución y, en este sentido, la Constitución pasa a ser una constitución democrática. Esto no debe llevar a “exagerar, sin embargo,

---

<sup>20</sup> Una discusión panorámica de este proceso en Fuentes (2012, 46-206; 2014, 83-102).

<sup>21</sup> Atria (2006, 60-89) ofrece una discusión más extendida de la complejidad del problema de la relación entre la dictadura —o, quizás, la ‘tiranía’— militar, la Constitución y la violencia.

la significación constitucional de 1988” (Atria et al. 2017, 37). Sería ciertamente un error decir que con el plebiscito de 1989 se legitimaron democráticamente todos los enclaves autoritarios que persistieron en el orden constitucional (e.g. senadores institucionales, sistema binominal, consejo de seguridad nacional) y, por lo tanto, no puede afirmarse que desde entonces estas cláusulas antidemocráticas “pasaron a quedar fundadas en el poder constituyente del pueblo” (Atria 2016, 356-366).

Aquí lo crucial, para esta perspectiva, es notar que la decisión constitucional expresada en estos enclaves autoritarios (‘trampas’ o ‘cerrojos’) de la Constitución de 1980 era “impedir que el modelo político y económico de la dictadura, una vez finalizada esta, pudiera ser transformado mediante el poder político democrático”; la finalidad de la institucionalidad de la Constitución de la dictadura no era otra que la de “neutralizar la política democrática” para “proteger el modelo neoliberal por ella impuesto” (Atria 2017, 19-21; Atria et al. 2017, 11, 17-18, 41-42). Es el efecto neutralizador de esta institucionalidad el que se ha mantenido a pesar de todas las reformas que se han hecho. Es más: bien podría argumentarse que con estas reformas se eliminaron cerrojos que ya estaban desgastados, dejando intactos aquellos que retenían capacidad neutralizadora, generando así la ilusión de un cambio significativo sin que realmente se hubiera producido (Ansaldi y Pardo-Vergara 2020, 26; Atria 2013a, 45-46). En particular, persistieron aspectos de la Constitución extraordinariamente problemáticos, tales como el sistema binominal para las elecciones parlamentarias (que sobrerrepresentaba a las fuerzas políticas que apoyaron a la dictadura) y la sujeción de la regulación de importantes materias a leyes supermayoritarias (leyes orgánicas constitucionales). La operación combinada de estos mecanismos institucionales ha sido clave para la persistencia de la legislación promulgada por la dictadura y ha otorgado a las fuerzas que la apoyaban un considerable poder de veto frente a reformas sustanciales, lo que se ha visto reforzado gracias al modo en que el Tribunal Constitucional ha ejercido sus inusualmente extensas atribuciones de control de la legislación (Ansaldi y Pardo-Vergara 2020, 25-27; Atria 2013a, 44-54; Atria et al. 2017, 41-71; Heiss 2017, 470-472, 474-475; Sierra y Mac-Clure 2011).

El sistema binominal, una de las claves institucionales del diseño autoritario para limitar la acción reformadora de los gobiernos de-

mocráticos, fue finalmente reemplazado por un sistema proporcional moderado en 2015 (Ley 20.840). Hay buenas razones, sin embargo, para pensar que algunas de las principales características de la forma de hacer política que floreció bajo el marco institucional que diseñó la dictadura se mantengan, incluso faltando el sistema binominal. Esto podría ser así no solo por la persistencia de las leyes supermayoritarias y los extensos poderes de control de la legislación del Tribunal Constitucional, sino también por el tipo de cultura política que se ha formado desde el retorno a la democracia bajo la influencia de la arquitectura constitucional diseñada por la dictadura. Una constitución no es solo un texto que contiene un cierto número de disposiciones legales, sino que es además un complejo de prácticas y convenciones, un *ethos* que define lo que se considera un comportamiento político apropiado. Esto significa, en consecuencia, que los arreglos institucionales diseñados para neutralizar las fuerzas democráticas que promuevan reformas sustanciales del legado político-económico de la dictadura han cristalizado en una cultura política ‘binominal’ o ‘neutralizada’ que ha internalizado los sesgos de ese sistema en favor de la estabilidad y las soluciones de compromiso, i.e. hay una extendida concepción de acuerdo con la cual reformas sustanciales no pueden ser legítimamente impuestas por simples mayorías sino que exigen ‘grandes acuerdos’, incluso cuando formalmente la cuestión no esté sujeta a legislación supramayoritaria (Atria 2017, 21-22; Atria et al. 2017, 75-98).

Es esta ‘cultura política de la neutralización’, se sostiene, lo que ha terminado por deformar el imaginario político democrático de manera tal que el sistema político termina siendo crecientemente disfuncional (disolución de la responsabilidad política, ineficacia legislativa y administrativa), provocando una cada vez más pronunciada ‘crisis de representación’ y un profundo deterioro de la integridad y la disciplina del sistema de partidos (Atria 2017, 23-27; Atria et al. 2017, 99-134). Fue tan exitosa, en este sentido, la estrategia de la dictadura de neutralizar la capacidad de producir cambios sustanciales a través del sistema político, que no solo aseguró la preservación de su modelo político-económico (‘neutralización buscada’), sino que terminó por generar, sin buscarlo, una incapacitación general de acción del Estado, que lo hace incapaz de proteger a los ciudadanos frente a la proliferación de prácticas abusivas y al actuar de los ‘poderes fácticos’ (‘neutralización logra-

da’), provocando la actual ‘crisis de gobernabilidad’ (Atria 2017, 19-21; Atria et al. 2017, 17-28, 72, 124-127).

Llegados a este punto es importante destacar un aspecto central de la tesis de la continuidad de la Constitución actual con la Constitución de la dictadura, pues muestra que parte importante de su argumento no parece, después de todo, descansar en la concepción soberanista o revolucionaria de poder constituyente. Si se mira con cuidado el argumento de la tesis de la continuidad, puede notarse que la crisis constitucional que se constata no se relaciona primariamente con el hecho de que la Constitución no pueda ser vista como la expresión de la voluntad del pueblo, sino que más bien con las patologías o deformaciones del sistema político chileno postautoritario que, a su turno, derivan en parte del diseño constitucional impuesto por la dictadura y en parte de la cultura política que surgió luego del retorno a la democracia (Atria et al. 2017, 38, 76-79). Es más: quienes sostienen la tesis de la continuidad parecen estar de acuerdo con quienes la niegan respecto de que parte importante de la explicación de la actual crisis constitucional se debe a la ruptura de los consensos de la transición. Para ponerlo en sus términos, se sostiene que la actual ‘crisis constitucional’ se explica por una ‘pérdida de hegemonía o consenso’ que se manifiesta en la magnitud que alcanza la “demanda política de transformación del modelo de la dictadura”, notoriamente a partir del año 2011. Es con esta coyuntura que se ha puesto finalmente en entredicho la disposición de la “burguesía y mayoría concertacionista” a aceptar el constreñimiento de la capacidad de cambio de los gobiernos democráticos como precio de “un estado general de estabilidad y relativa prosperidad” (Atria et al. 2017, 39-40).<sup>22</sup>

Pero si esto es así, parece haber buenas razones para preguntarse si la crisis se debe al éxito del diseño constitucional de la dictadura o, paradójicamente, al de la propia Concertación. En efecto, hay un aspecto en el que el proyecto refundacional de la dictadura militar en materia política y constitucional fracasó de manera rotunda. Con la nueva institucionalidad, la dictadura pretendía alterar profundamente el viejo sistema multipartidista chileno, al que despreciaba abiertamente y veía como uno de los principales responsables del fracaso del régimen democrático al que puso término con el golpe de Estado de 1973

---

<sup>22</sup> Para una lectura de lo sucedido a partir del ‘estallido social’ de octubre de 2019, en esta línea, véase Ansaldo y Pardo-Vergara (2020, 23-36).

(Valenzuela 1994, 91-94; Valenzuela y Dammert 2006, 68-69). A pesar de la represión, el exilio y sus antagonismos históricos, una porción significativa de los partidos políticos de oposición a la dictadura sería capaz —contra lo que esta esperaba— de superar la fragmentación y articularse como Concertación de Partidos por el No para derrotar a Pinochet en el plebiscito de 1988 y consolidarse como la coalición de partidos electoralmente más exitosa de la historia de Chile.<sup>23</sup> A pesar de un pasado marcado por la confrontación y la existencia de un contexto institucional manifiestamente hostil, la Concertación de Partidos por la Democracia ganaría todas las elecciones presidenciales y parlamentarias desde 1989 hasta 2009, gobernando de manera continua por veinte años luego del retorno a la democracia (Siavelis 2014, 33-35).

Es importante entender lo improbable que era la conformación de una coalición de partidos de estas características, qué fue lo que la hizo posible y qué explica su declive. Como lo demuestra la propia trayectoria política de Chile bajo la Constitución de 1925, los regímenes presidenciales con sistemas multipartidistas normalmente vienen acompañados de una notoria inestabilidad en la política de coaliciones de partidos, tendiendo a generar gobiernos presidenciales de minoría, en permanente confrontación con el Congreso y relativamente incapaces de llevar adelante su agenda legislativa (Valenzuela 1994, 93-137). Ciertamente, factores externos tales como el temor a una regresión autoritaria, la presencia de las Fuerzas Armadas en política y del propio Pinochet, la moderación política producida por el trauma del quiebre de la democracia en 1973, los incentivos del sistema binominal de elecciones parlamentarias y demás, facilitaron inicialmente la formación de la Concertación. Para su persistencia en el tiempo, sin embargo, lo decisivo fue la cristalización de una serie de prácticas políticas orientadas a la preservación de la coalición, que bien pueden llamarse los ‘enclaves de la transición’: el cuoteo de los cargos en los ministerios y los servicios públicos, y el control de las candidaturas parlamentarias por las dirigencias partidarias, para asegurar una representación equilibrada de todos

---

<sup>23</sup> Irónicamente, como observa Siavelis (2014, 32), el hecho de que se haya establecido un plebiscito para 1988 sobre la permanencia de Pinochet, en vez de una elección presidencial propiamente tal, que podría haber fragmentado a la oposición en torno a diversos candidatos y programas de gobierno, facilitó que la oposición se unificara en torno a su rechazo a Pinochet.

los partidos y recompensar su apoyo; la red informal de dirigentes políticos que se identificaban más con la coalición que con los partidos individuales ('partido transversal'); la negociación extraparlamentaria de proyectos legislativos significativos del gobierno con el sector empresarial y los partidos de derecha para asegurar anticipadamente su cooperación ('democracia de los acuerdos'); y la intangibilidad del modelo económico y la estrategia de desarrollo, estrechando considerablemente los márgenes de lo posible en materia de políticas sociales y disminución de la desigualdad (Siavelis 2009, 7-17; 2014, 44-51; 2016, 67-74).

Aquí parece existir una notable ironía. De acuerdo con este análisis, es la cristalización de estas prácticas lo que parece explicar no solo el éxito de la Concertación y la transición a la democracia, sino también el posterior declive de la Concertación y de la calidad de la democracia chilena. Son estos enclaves de la transición los que parecen explicar el creciente distanciamiento y desconfianza de la ciudadanía respecto de los partidos políticos y el Congreso, la extendida percepción de que las preferencias de los ciudadanos importan cada vez menos en un sistema ('partidocracia') en el que dominan partidos sin base social y que es funcional a la preservación de un *statu quo* que beneficia primariamente a las élites económicas y políticas (Siavelis 2009, 4-7, 17-20; 2014, 51-53; 2016, 74-80; Valenzuela 2012; Valenzuela y Dammert 2006, 72-78). Esto sugiere, entonces, que la crisis constitucional se debe no tanto al diseño constitucional de la dictadura y los enclaves autoritarios, sino a prácticas originadas en democracia y que hicieron posible, contra las previsiones de la dictadura y lo que sugería la experiencia histórica, la conformación y estabilización de la exitosa coalición de partidos que lideró la transición.

En suma, cualquiera sea la posición que uno adopte respecto de la cuestión de la (dis)continuidad entre la Constitución actual y la Constitución de 1980, sea que se esté bajo la Constitución de la dictadura y los enclaves autoritarios, o de la Constitución democrática y de los enclaves de la transición, lo cierto es que parece indudable que el diagnóstico de que se está frente a una crisis constitucional obedece no tanto a que la Constitución no sea la expresión de la voluntad del pueblo, sino a que parece haberse dañado —quizás de manera irremediable— el rol que tradicionalmente han jugado las instituciones de representación democrática y los partidos políticos en la democracia chilena. Como

muestra consistentemente la literatura reciente sobre el tema, parece existir un extendido consenso en que si bien hace no mucho Chile podía enorgullecerse de tener un sistema de partidos institucionalizado y estable, actualmente los partidos políticos chilenos muestran preocupantes síntomas de desarraigo social, desinstitucionalización, desestructuración ideológica e incongruencia entre el nivel nacional y subnacional, que explican los altos niveles de desafección ciudadana, la personalización de la política y el creciente nivel de movilización y protesta social autonomizado de los partidos (Luna y Altman 2011; Luna y Rosenblatt 2012; Valenzuela 2012).<sup>24</sup>

#### **4. Crisis constitucional, deterioro democrático y el proceso de cambio constitucional**

Una constante del debate constitucional es que se da por supuesto que se lleva más de una década frente a una extendida crisis política, que en distintas oportunidades ha alcanzado proporciones constitucionales, como lo demuestra la recurrente afirmación de que se vive un ‘momento constitucional’ o, derechamente, una ‘crisis constitucional’. Si bien ambas nociones se utilizan recurrentemente sin detenerse a precisar su contenido o sus límites, su uso sugiere el diagnóstico compartido de que se está frente a una coyuntura decisiva de carácter constitucional, en el sentido de que pareciera inminente la ocurrencia de un proceso constituyente. Esta íntima conexión entre crisis constitucional y proceso constituyente parece natural y necesaria si uno adopta la concepción soberanista o revolucionaria de poder constituyente. En esta sección se criticará el excesivo uso que se le ha dado a la noción de crisis constitucional y se explicará de manera más clara su relación con otras variedades de crisis política (e.g. crisis de representación, gobernabilidad, etcétera), para proporcionar una imagen más adecuada de la experiencia constitucional chilena reciente.

---

<sup>24</sup> Existe bastante literatura reciente sobre los problemas actuales del sistema de partidos y la crisis de representación (e.g. Dosek 2016; Joignant Rondón et al. 2017; Luna 2016, 2017; Luna y Mardones 2017; Rovira Kaltwasser y Castiglioni 2016). Sobre la creciente movilización ciudadana y protesta social, así como sobre su autonomización del sistema de partidos, pueden consultarse los trabajos de Roberts (2016), Somma (2017), y Somma y Medel (2017).

Como se ha visto, de acuerdo con la concepción soberanista o revolucionaria, el ejercicio del poder constituyente originario supone necesariamente una ruptura del orden constitucional existente —una ‘crisis constitucional’— que permita su reemplazo por uno nuevo. Esta es la nota distintiva del poder constituyente originario: a diferencia del poder para reformar una constitución que, como toda potestad constituida, se encuentra sometido al derecho existente, el poder para fundar una nueva constitución, por definición, tiene una naturaleza extrajurídica. Esto se debe a que la formación misma tanto del concepto moderno de constitución como del concepto de poder constituyente está históricamente asociada a la oleada de revoluciones políticas que se inaugura con la revolución estadounidense y la revolución francesa, y a que la posterior propagación de las constituciones y del constitucionalismo ha permanecido en gran parte asociada a momentos fundacionales posteriores al derrumbe del orden político y jurídico preexistente, tales como una revolución, una guerra de independencia, una guerra civil, un golpe de Estado, un proceso de transición desde un régimen autoritario o descolonización, etcétera (Grimm 2006b, 27-30; 2006a).

El modelo soberanista o revolucionario está hecho, así, a la medida de procesos de fundación de un nuevo orden en el que fuerzas revolucionarias, desplegando la hegemonía y la legitimidad logradas durante el proceso de liberación, actúan en nombre del pueblo e imponen una nueva constitución. No puede sorprender, por lo mismo, que esta concepción no resulte adecuada para procesos de cambio constitucional en los que ninguna fuerza política tiene una posición hegemónica o la suficiente legitimidad como para imponer unilateralmente una nueva constitución, por lo que necesariamente se llegará a una constitución negociada.<sup>25</sup> Respecto de este tipo de procesos de cambio constitucional no tiene sentido afirmar que necesariamente suponen una disrupción del orden constitucional y legal existente, que tengan necesariamente un carácter extrainstitucional. El grado de continuidad legal puede ser, junto con otros elementos (i.e. inclusión, transparencia, participación, etcétera), un factor que contribuya a dotar de legitimidad y estabilidad a

---

<sup>25</sup> Para un intento de contribuir al debate constitucional chileno desde un paradigma ‘postsobrano’ o ‘posrevolucionario’ de cambio constitucional, véase Arato (2015).

un proceso en el que ninguno de los actores es capaz de proveerla por sí mismo (Arato 2015, 895-898).

Esta clase de procesos de cambio constitucional —que está entre las categorías de revolución y reforma— parece iluminar mejor tanto el fallido proceso para una nueva constitución promovido durante el segundo gobierno de Bachelet como el proceso recientemente iniciado, que responde en su origen y en su diseño a una concepción negociada de cambio constitucional. En efecto, en el diseño del actual proceso se ha recurrido a varias fuentes de legitimación tales como el aseguramiento de un alto grado de continuidad legal (e.g. Ley 21.200), el establecimiento de un órgano constituyente especial de carácter representativo y deliberativo, sujeto al derecho (arts. 135 y 136 de la Constitución) y a mecanismos consensuales de decisión inalterables para el propio órgano (art. 133); la exigencia de participación directa de la ciudadanía vía plebiscito tanto al inicio del proceso (art. 130) como para la aprobación final del proyecto de constitución propuesto por el órgano constituyente (art. 142).<sup>26</sup>

Parece evidente, además, que en el contexto chileno actual no hay ninguna fuerza política o movimiento social que tenga la capacidad o legitimidad para imponer unilateralmente una nueva constitución. Esto hace que sea poco conveniente la apelación al concepto de poder constituyente, pues en los procesos de cambio constitucional recientes en Latinoamérica la retórica del poder constituyente no ha promovido, en la práctica, la realización de procesos constituyentes más inclusivos y participativos. Por el contrario, si se mira con cuidado la experiencia latinoamericana, en los casos en que se ha invocado el poder constituyente lo ha sido predominantemente para evadir la necesidad de negociar con —cuando no derechamente excluir a— las fuerzas políticas opuestas, así como para proceder de manera extraconstitucional o infringir las reglas de procedimiento y decisión previamente acordadas

---

<sup>26</sup> Un intento de interpretar el proceso constituyente actualmente en marcha a la luz de la concepción soberanista o revolucionaria del poder constituyente puede encontrarse en Atria (2020). En lo esencial, esta interpretación parece descansar simplemente en el argumento de que dado el carácter originario y extrainstitucional del poder constituyente, este puede elegir expresarse de cualquier manera, lo que incluye, por tanto, la posibilidad de elegir expresarse a través de poderes constituidos, sin perder por ello su independencia respecto de los poderes constituidos y lo que estos decidan.

para el proceso constituyente, e.g. Venezuela en 1999, Ecuador en 2008 (Landau 2019).<sup>27</sup>

Por último, cabe preguntarse hasta qué punto (o, al menos, desde cuándo) se ha estado en Chile frente a una crisis como las que han inspirado la concepción soberanista o revolucionaria del poder constituyente. Como habrá podido notarse por lo dicho hasta este punto, en el debate chileno se lleva ya más de quince años apelando de maneras muy diversas al concepto de crisis de la mano de la idea de que es necesario o probable un cambio constitucional. Como se recordará, en varios puntos se ha recurrido a nociones tales como ‘crisis de representación’, ‘crisis de legitimación’, ‘crisis de confianza’ y ‘crisis de gobernabilidad’, relacionando esto de una forma no claramente especificada con que se está frente a un ‘momento constitucional’ o ‘crisis constitucional’. Dado el extendido y variado uso de estas y otras nociones afines, de manera continua por más de tres lustros, parece relativamente evidente que se ha abusado de estas expresiones o al menos se las ha sobreutilizado sistemáticamente. Esto hace necesario clarificar qué se quiere decir con crisis constitucional o momento constitucional, y de qué manera esto se relaciona con las demás variedades de crisis y con la cuestión del cambio constitucional.

En una primera aproximación, parece claro que se habla de crisis constitucional o momento constitucional para expresar la constatación de que se está frente a una situación en la que la mantención del *status quo* se ha vuelto insostenible tal que es necesaria o al menos muy probable la adopción de una decisión de carácter constitucional. Sin embargo, debe notarse que, en este contexto, es relevante un tipo de crisis constitucional todavía más restringido, puesto que debería tratarse de una crisis tal que la decisión que se ha vuelto inminente sea la fundación de una nueva constitución de una manera que no dependa del orden constitucional existente. ¿Puede decirse algo más preciso acerca del contenido del concepto de crisis constitucional?

---

<sup>27</sup> La única excepción, en este sentido, es el caso colombiano de 1991, que tiene notorias particularidades que lo separan del resto de la experiencia latinoamericana reciente (Landau 2019, 573-576, 585-586). También se ha sometido a una crítica empírica la teoría recibida sobre la relación entre proceso constituyente y el éxito de una constitución (contenido normativo, durabilidad, democracia, etcétera), atendiendo a lo que muestra la experiencia latinoamericana entre 1900 y 2014 (Negretto 2017).

Una estrategia persuasiva para ofrecer una noción más diferenciada de crisis constitucional consiste en derivarla de la función primaria de una constitución (Levinson y Balkin 2009, 707-716) y, así, simplemente definir una crisis constitucional como una situación en la que existe un serio riesgo de que la constitución fracase en su función primaria: mantener los conflictos y su resolución dentro de los límites de la política ordinaria, de modo tal que no degeneren en situaciones de anarquía, violencia generalizada o guerra civil.<sup>28</sup> Esto significa que para que exista una crisis constitucional no basta con que haya un conflicto político agudo, ya sea entre poderes del Estado (i.e. un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso por la acusación constitucional de una autoridad de gobierno, del presidente incluso) o por movilización y protesta social agudos, aunque esta produzca focos de violencia (e.g. el conflicto mapuche). Tampoco constituyen *per se* situaciones de crisis constitucional la existencia de altos grados de desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado y los partidos, el declive de la participación electoral, etcétera. De acuerdo con esta concepción, en Chile no se ha experimentado una crisis constitucional, al menos hasta el así llamado ‘estallido social’ de octubre de 2019. Ni aun después de aquel 18 de octubre se ha estado cerca de una crisis constitucional en la que haya existido un riesgo serio de sustitución revolucionaria del orden constitucional. Pero si no el de una crisis constitucional, ¿qué carácter tiene el problema constitucional?, ¿habrá un concepto más apropiado para entender lo que ha sucedido durante la última década?

Un concepto más apropiado para entender lo que hasta ahora se ha tratado de discutir bajo el concepto de crisis constitucional es el concepto de descomposición constitucional (*constitutional rot*) (Balkin 2017, 150-155). A diferencia de una crisis constitucional, que ocurre en un espacio breve de tiempo, la descomposición constitucional hace referencia a un proceso de deterioro de las normas constitucionales de una democracia representativa que puede extenderse por un lapso relativamente extenso, que se traduce en la erosión de los rasgos propios del gobierno democrático —se vuelve progresivamente insensible a las demandas ciudadanas—, volviéndose cada vez más oligárquico, favo-

---

<sup>28</sup> Adaptada de Balkin (2017, 147-148), reproducido en Graber et al. (2018, 13-28).

reciendo a minorías privilegiadas que concentran capital social, cultural y económico (Balkin 2017, 150-151). Se han identificado cuatro principales factores generadores de descomposición constitucional (Balkin 2017, 152-153):

1. pérdida de confianza en las instituciones del Estado y en el resto de los ciudadanos;
2. polarización política y la percepción creciente de otros ciudadanos como enemigos;
3. creciente desigualdad, lo que genera intenso malestar y resentimiento;
4. disminución de la capacidad para articular políticas públicas racionales y eficaces.

La operación continuada de estos factores se traduce en una serie de riesgos para la preservación de la democracia, tales como la excesiva concentración de poder en minorías privilegiadas, la pérdida de conexión de los dirigentes políticos con segmentos crecientes de la población, la creciente disfuncionalidad del gobierno y la administración, que, a la larga, bien pueden desembocar en una crisis constitucional propiamente tal o en la progresiva pérdida del carácter democrático del orden constitucional, i.e. regresión autoritaria y populismo (Balkin 2017, 153-155). Dado lo que se ha dicho en las páginas precedentes, parece relativamente claro que estos factores pueden observarse en el caso de Chile y permiten explicar con relativa naturalidad la dimensión constitucional de las otras variedades de crisis que aparecen en la discusión constitucional chilena (crisis de confianza, crisis de representación, crisis de gobernabilidad, etcétera). Es necesario detenerse brevemente en esto.

Desde luego, en Chile ha existido una caída relativamente temprana, sostenida y cada vez más generalizada en la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones (PNUD 2019, 47-55). Esto plantea una de las paradojas de la experiencia política chilena de las últimas décadas. Dado el excelente desempeño que el sistema político chileno ha mostrado de acuerdo con índices objetivos, tanto en indicadores económicos (e.g. crecimiento económico, reducción de la pobreza, desarrollo humano) como políticos (e.g. calidad democrática, programas sociales, transparencia), parece sorprendente que los resultados obtenidos en índices subjetivos (o de percepción ciudadana) han ido

empeorando consistentemente a lo largo del período —e.g. confianza en las instituciones, identificación con los partidos, participación electoral (Joignant Rondón et al. 2017, 3-10; Luna 2016; Rovira Kaltwasser y Castiglioni 2016, 4-13; y Siavelis 2016, 76). Para nuestros propósitos, resulta significativo que uno de los principales factores tras el deterioro de la confianza en las instituciones (especialmente de las tres instituciones peor evaluadas: los partidos políticos, el Congreso y los tribunales de justicia) deriva de la extendida percepción de que estas instituciones favorecen sistemáticamente a minorías privilegiadas y exhiben mayores niveles de corrupción (PNUD 2019, 56-63). Más todavía, a pesar de los notables avances en la reducción de la pobreza y el desarrollo humano, el sistema político ha mostrado cierta incapacidad para disminuir los altos niveles de desigualdad (económica, territorial, de género, etcétera) y, peor aún, se ha generalizado la percepción de que existe una elite socioeconómica ‘cerrada’ que protege sus privilegios y que no parece conocer ni entender las condiciones en que vive la mayoría de los chilenos (PNUD 2019, 9-10; Sehnbruch y Donoso 2020).

El problema de la desigualdad, especialmente respecto de bienes y servicios (e.g. educación, salud y previsión), que ha pasado a reclamarse como objeto de derechos sociales inherentes a la ciudadanía, ha adquirido particular prominencia a medida que las políticas de desarrollo social tecnocráticas promovidas desde los tiempos de la Concertación han comenzado a mostrar sus limitaciones. Minimizado el riesgo de una regresión autoritaria, se ha perdido temor a las demandas de transformación económica y a la polarización política y se han comenzado a desvanecer los consensos de política económica que permitieron despolitizar parte importante de los conflictos distributivos (Luna 2016). Esto explica la creciente movilización ciudadana en torno a las desigualdades, que ha repolitizado estas causas mediante la protesta social por fuera —a pesar, incluso— de los canales institucionales de representación y el sistema de partidos (Somma 2017; Somma y Medel 2017; Roberts 2016). El notable aumento de la protesta social durante las últimas décadas da muestras de una creciente politización de la sociedad chilena, pero de una politización que ocurre desde fuera del sistema institucional y sin conexión con asociaciones de la sociedad civil que en tiempos anteriores canalizaron estos conflictos (e.g. organizaciones sindicales), lo que explica su carácter inorgánico y frag-

mentado (PNUD 2019, 12-13; Sehnbruch y Donoso 2020). Esto viene de la mano de uno de los elementos centrales de la experiencia política chilena reciente al que ya se apuntó en la sección anterior: la extendida percepción de que las demandas de la ciudadanía importan cada vez menos en un sistema político dominado por partidos sin base social, y que beneficia primariamente a las elites económicas y políticas (Siavelis 2009, 4-7, 17-20; 2014, 51-53; 2016, 74-80; Valenzuela 2012; Valenzuela y Dammert 2006, 72-78). Esta ‘partidocracia’, sin embargo, se ha mostrado crecientemente frágil como consecuencia de los crecientes niveles de fragmentación, desinstitucionalización y debilidad organizacional de un sistema de partidos (Dosek 2016; Luna y Rosenblatt 2017), que ha quedado sobrepasado por una ciudadanía cada vez más polarizada (Lindh et al. 2019) y movilizada (Roberts 2016) que muestra un pronunciado y persistente malestar y desapego frente a la política institucional (Joignant Rondón et al. 2017; Luna 2016, 2017; Rovira Kaltwasser y Castiglioni 2016).

El concepto de descomposición constitucional parece, así, iluminar mejor la complejidad y extensión del problema constitucional que enfrenta Chile. Es más, la adopción del concepto de descomposición constitucional permite señalar la necesidad de reconsiderar otro aspecto de la discusión. Un riesgo importante de la manera en que se ha desarrollado el debate constitucional chileno es que se piense que los problemas de la democracia chilena residen en una serie de arreglos institucionales determinados (i.e. enclaves, trampas o cerrojos), heredados de su particular pasado histórico reciente —ya sea de la dictadura o de la transición— y que bastaría removerlos para lograr una democracia plena, completa o soberana. Si se adopta, en cambio, la estrategia de análisis centrada en el concepto de descomposición constitucional, aparecen de manifiesto las afinidades que tiene el caso chileno con el fenómeno más extendido y mejor estudiado de la crisis de la democracia representativa en el mundo contemporáneo, que ha mantenido intensamente ocupados a constitucionalistas, cientistas políticos e historiadores políticos en los últimos años (e.g. Ginsburg y Huq 2018; Graber et al. 2018; Levitsky y Ziblatt 2018; Loughlin 2019; Przeworski 2019; Rosenbluth y Shapiro 2018; Runciman 2018; Tooze 2018). Asimismo, en las últimas décadas, la ‘política constitucional’ —i.e. controversias sobre el diseño, reemplazo, revisión o radical re-

interpretación de la constitución— ha adquirido más prominencia no solo en Chile, sino que parece ser un fenómeno generalizado a nivel global (Arato 2017b, vii). Más aún, la política constitucional ha adquirido tanto protagonismo en las últimas décadas en América Latina, que la región se ha convertido en el más importante ‘laboratorio’ a nivel mundial de procesos constituyentes bajo condiciones democráticas (Landau 2019, 567). No se quiere con esto negar que el caso chileno pueda tener particularidades, pero estas solo pueden percibirse una vez realizado el debido examen comparado.

## 5. Conclusiones

Quisiera destacar, para concluir, tres importantes lecciones del análisis ofrecido en estas páginas para orientar la discusión constitucional en lo que viene. Primero, hay buenas razones para pensar que la idea de poder constituyente, al menos en la concepción soberanista o revolucionaria que ha tendido a predominar, no es el marco conceptual adecuado para entender el problema de la (i)legitimidad de la Constitución actual y el carácter del proceso de cambio constitucional que se enfrenta. Segundo, debe evitarse la exagerada fijación con el legado político y económico de la dictadura, que tiene como consecuencia una subestimación del papel que las fuerzas políticas democráticas y las prácticas políticas del periodo postautoritario tienen en la comprensión del fenómeno. El problema constitucional chileno se debe tanto al pasado autoritario como al más reciente pasado democrático, incluso a aquel que solo hace un par de décadas parecía hacer de la transición un modelo a seguir. Finalmente, debe evitarse cualquier clase de nacionalismo metodológico puesto que, mirado el asunto con más detención, resulta que aspectos cruciales del problema constitucional chileno parecen responder no a la particular trayectoria histórica de Chile, sino que a fenómenos de más alcance (i.e. crisis de la democracia representativa y auge de la política constitucional). Particularmente importante para interpretar el caso chileno y su proceso de cambio constitucional en lo inmediato, sería, sin duda, mirar con más cuidado la experiencia latinoamericana reciente, en especial casos de cambio constitucional consensuado en contextos democráticos.

## Bibliografía

- Ackerman, B. 1991. *We the People*. Vol. 1: *Foundations*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Ackerman, B. 1998. *We the People*. Vol. 2: *Transformations*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Ackerman, B. 2018. *We the People*. Vol. 3: *The Civil Rights Revolution*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Alvarado, C. 2016. *La ilusión constitucional: sentido y límites del proceso constituyente*. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, IES.
- Ansaldi, O. y Pardo-Vergara, M. 2020. What Constitution? On Chile's Constitutional Awakening. *Law and Critique* 31, 7-39.
- Arato, A. 2015. Beyond the Alternative Reform or Revolution: Postsovereign Constitution-Making and Latin America. *Wake Forest Law Review* 50(4), 891-920.
- Arato, A. 2017a. Democratic Legitimacy and Forms of Constitutional Change. *Constellations* 24(3), 447-455.
- Arato, A. 2017b. *The Adventures of the Constituent Power: Beyond Revolutions?* Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press.
- Atria, F. 2006. Sobre la soberanía y lo político. *Derecho y Humanidades* 12, 47-93.
- Atria, F. 2010. Participación y alienación política: el problema constitucional (163-190). En Fuentes, C. (ed.), *En nombre del pueblo: debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Atria, F. 2013a. *La constitución tramposa*. Santiago: Lom Ediciones.
- Atria, F. 2013b. *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano*. Santiago: Catalonia.
- Atria, F. 2016. Nueva constitución y poder constituyente: ¿qué es institucional? En Bustamante, G. y Sazo, D. (eds.), *Democracia y poder constituyente* (325-366). Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Atria, F. 2017. Sobre la nueva constitución y su urgencia (15-43). En *Constitución de la República: desafíos y propuestas*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria Santiago.
- Atria, F. 2020. Constituent Moment, Constituted Powers in Chile. *Law and Critique* 31, 51-58.
- Atria, F., Larraín, G., Benavente, J.M., Couso, J. y Joignant, A. 2013. *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Random House Mondadori.
- Atria, F., Salgado, C. y Wilenmann, J. 2017. *Democracia y neutralización: origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional*. Santiago: Lom Ediciones.
- Balkin, J. 2017. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. *Maryland Law Review* 77, 147-160.

- Barros, R. 2005. *La junta militar: Pinochet y la Constitución de 1980*. Santiago: Sudamericana.
- Böckenförde, E.W. 2001. La democracia como principio constitucional (47-131). En Böckenförde, E.W., *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.
- Böckenförde, E.W. 2017. The Constituent Power of the People. A Liminal Concept of Constitutional Law (169-185). En Künkler, M. y Stein, T. (eds.), *Constitutional and Political Theory: Selected Writings*. Oxford: Oxford University Press.
- Brahm, E. 2019. ¿Volver a la Constitución de 1925? Una propuesta sin fundamento histórico. *Revista Chilena de Derecho* 46(1), 79-97.
- Bustamante, G. y Sazo, D. (eds.) 2016. *Democracia y poder constituyente*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Correa, S. 2015. Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente. *Estudios Públicos* 137, 43-95. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101208/rev137\\_SCorreaSutil.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101208/rev137_SCorreaSutil.pdf) [14 de mayo, 2020].
- Cristi, R. 2014. Precisiones en torno a la noción de potestad constituyente (163-175). En Ruiz-Tagle Vial, P. y Cristi, R., *El constitucionalismo del miedo: propiedad, bien común y poder constituyente*. Santiago: Lom.
- Cristi, R. 2016. Proceso constituyente originario (305-324). En Bustamante, G. y Sazo, D. (eds.), *Democracia y poder constituyente*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Cristi, R. 2018. El ánimo refundacional de Jaime Guzmán y Fernando Atria (141-173). En Fontaine, A., Mascareño, A., Cristi, R., Herrera, H., Trujillo, J. y Ossa, J.L., *1925 Continuidad republicana y legitimidad constitucional: una propuesta*. Santiago: Catalonia.
- Dosek, T. 2016. Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile (1989-2015) (Vol. 2, 135-191). En Freidenberg, F. (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina, 1978-2015*. Ciudad de México: UNAM.
- Fontaine, A. 2018. ¿Por qué no retomar la Constitución de 1925? (21-57). En Fontaine, A., Mascareño, A., Cristi, R., Herrera, H., Trujillo, J. y Ossa, J.L., *1925 Continuidad republicana y legitimidad constitucional: una propuesta*. Santiago: Catalonia.
- Fontaine, A., Ossa, J.L., Mascareño, A., Cristi, R., Herrera, H. y Trujillo, J. 2018. *1925 Continuidad republicana y legitimidad constitucional: una propuesta*. Santiago: Catalonia.
- Fuentes, C. 2012. *El pacto: poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Fuentes, C. 2013. *El fraude: crónica sobre el plebiscito de la Constitución de 1980*. Santiago: Hueders.
- Fuentes, C. 2014. Democratizando Chile mediante reformas constitucionales (79-106). En Sehnbruch, K. y Siavelis, P. (eds.), *El balance: política y políticas de la Concertación (1990-2010)*. Santiago: Catalonia.

- Garretón, M.A. 2012. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: CLACSO.
- Ginsburg, T. 2014. ¿Fruto de la parra envenenada? Algunas observaciones comparadas sobre la constitución chilena. *Estudios Públicos* 133, 1-36. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/pags/20160304100600.html> [14 de mayo 2020].
- Ginsburg, T. y Huq, A.Z. 2018. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gobierno de Chile 2019. *Agenda de Modernización del Estado*. Disponible en: <https://www.gob.cl/modernizaciondelestado/> [14 de mayo 2020].
- Graber, M.A., Levinson, S. y Tushnet, M.V. (eds.). 2018. *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford: Oxford University Press.
- Grez Toso, S. 2016. La ausencia de un poder constituyente democrático en la historia de Chile (16-53). En Grez, S., *Asamblea Constituyente: la alternativa democrática para Chile*. Santiago: América en Movimiento Editorial.
- Griffin, S.M. 1988. What Is Constitutional Theory? The Newer Theory and the Decline of the Learned Tradition. *California Law Review* 62, 493-538.
- Griffin, S.M. 1998. *American Constitutionalism from Theory to Politics*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Griffin, S.M. 1999. Constitutional Theory Transformed. *Yale Law Journal* 108, 2115-2163.
- Griffin, S.M. 2015. Understanding Informal Constitutional Change. *Journal of Institutional Studies* 1, 4.
- Grimm, D. 2006a. Condiciones y consecuencias del nacimiento del constitucionalismo moderno (45-76). En Grimm, D., *Constitucionalismo y derechos fundametales*. Madrid: Trotta.
- Grimm, D. 2006b. Constitución (27-43). En Grimm, D., *Constitucionalismo y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Grimm, D. 2015. *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*. New York: Columbia University Press.
- Heiss, C. 2017. Legitimacy Crisis and the Constitutional Problem in Chile: A Legacy of Authoritarianism. *Constellations* 24, 470-479.
- Huneus, C. 2014. *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- Jellinek, G. 2018 [1906]. *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Joignant Rondón, A., Morales Quiroga, M. y Fuentes, C. 2017. Malaise in Representation: Attitudes, Beliefs, Behaviours, and Causalities (1-43). En Joignant, A., Morales Quiroga, A. y Fuentes C. (eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kalyvas, A. 2005. Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power. *Constellations* 12, 223-244.

- Lagos Escobar, R. 2005. Una constitución para el Chile del bicentenario (1-18). En Zúñiga, F. (ed.), *Reforma constitucional*. Santiago: LexisNexis.
- Lagos Escobar, R. 2015. La cuestión constitucional: reflexiones de un actor. *Estudios Públicos* 139, 197-210. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160504/asocfile/20160504161929/revista\\_139\\_completa.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160504/asocfile/20160504161929/revista_139_completa.pdf) [14 de mayo 2020].
- Landau, D. 2019. Constituent Power and Constitution Making in Latin America (567-588). En Landau, D. y Lerner, H. (eds.), *Comparative Constitution Making*. Camberley Surrey, UK: Edward Elgar.
- Levinson, S. y Balkin, J. 2009. Constitutional Crises. *University of Pennsylvania Law Review* 157, 707-754.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing.
- Lindh, J., Fábrega, J. y González, J. 2019. La fragilidad de los consensos. Polarización ideológica en el Chile post Pinochet. *Revista de Ciencia Política* 39, 99-127.
- Loughlin, M. 2017. On Constituent Power (151-175). En Dowdle, M. y Wilkinson, M. (eds.), *Constitutionalism beyond Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Loughlin, M. 2019. The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy. *Oxford Journal of Legal Studies* 39, 435-454.
- Luna, J.P. 2016. Chile's Crisis of Representation. *Journal of Democracy* 27(3), 129-138.
- Luna, J.P. 2017. *En vez del optimismo: crisis de representación política en el Chile actual*. Santiago: Catalonia.
- Luna, J.P. y Altman, D. 2011. Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society* 53, 1-28.
- Luna, J.P. y Mardones, R. (eds.) 2017. *La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile*. Santiago: RIL Editores.
- Luna, J.P. y Rosenblatt, F. 2012. ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual (115-252). En Díaz, F.J. y Sierra, L. (eds.), *Democracia con partidos: informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: CEP/CIEPLAN.
- Luna, J.P. y Rosenblatt, F. 2017. Las organizaciones partidarias: antes y después de 1973 (33-55). En Luna, J.P. y Mardones, R. (eds.), *La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile*. Santiago: RIL Editores.
- Moulian, T. 1997. *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: Arcis, Lom.
- Negretto, G. 2015. Procesos constituyentes y refundación democrática: el caso de Chile en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política* 35, 201-215.
- Negretto, G. 2017. Constitution Making and Constitutionalism in Latin America: The Role of Procedural Rules (17-56). En Dixon, R. y Ginsburg, T. (eds.),

- Comparative Constitutional Law in Latin America*. Camberley Surrey, UK: Edward Elgar.
- Ossa, J.L. 2018. Retomar la Constitución de 1925: reflexiones burkeanas (59-95). En Fontaine, A., Mascareño, A., Cristi, R., Herrera, H., Trujillo, H. y Ossa, J.L. *1925 Continuidad republicana y legitimidad constitucional: una propuesta*. Santiago: Catalonia.
- PNUD 2015. *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada*. Santiago: PNUD.
- PNUD 2019. *Diez años de auditoría a la democracia: antes del estallido*. Santiago: PNUD.
- Przeworski, A. 2019. *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, K. 2016. (Re)Politicizing Inequalities: Movements, Parties and Social Citizenship in Chile. *Journal of Politics in Latin America* 8, 125-154.
- Rosenbluth, F.M. y Shapiro, I. 2018. *Responsible Parties: Saving Democracy from Itself*. New York: Yale University Press.
- Rovira Kaltwasser, C. y Castiglioni, R. 2016. Introduction: Challenges to Political Representation in Contemporary Chile. *Journal of Politics in Latin America* 8, 3-24.
- Runciman, D. 2018. *How Democracy Ends*. New York: Basic Books.
- Salazar, G. 2011. *En el nombre del poder popular constituyente: Chile, siglo XXI*. Santiago: Lom.
- Sehnbruch, K. y Donoso, S. 2020. Social Protests in Chile: Inequalities and Other Inconvenient Truths about Latin America's Poster Child. *Global Labour Journal* 11(1), 52-58.
- Siavelis, P. 2009. Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de Ciencia Política* 29(1), 3-21.
- Siavelis, P. 2014. De una coalición necesaria a una permanente (31-53). En Sehnbruch, K. y Siavelis, P. (eds.), *El balance: política y políticas de la Concertación (1990-2010)*. Santiago: Catalonia.
- Siavelis, P. 2016. Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection. *Journal of Politics in Latin America* 8(3), 61-93.
- Sierra, L. y Mac-Clure, L. 2011. *Frente a la mayoría: leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile*. Santiago: UNDP.
- Somek, A. 2014. *The Cosmopolitan Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Somma, N. 2017. Discontent, Collective Protest, and Social Movements in Chile (47-68). En Joignant Rondón, A., Morales Quiroga, M. y Fuentes, C. (eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. New York: Palgrave Macmillan.
- Somma, N. y Medel, R. 2017. Shifting Relationships Between Social Movements and Institutional Politics (29-61). En Donoso, S. y von Bülow, M. (eds.), *Social Movements in Chile*. New York: Palgrave Macmillan.

- Soto Kloss, E. (ed.) 1980. *Ordenamiento constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Strauss, D. 2011. The Irrelevance of Constitutional Amendments. *Harvard Law Review* 114, 1457-1505.
- Stuven, A.M. 2010. Constitucionalismo, República y ciudadanía (155-160). En Fuentes, C. (ed.), *En nombre del pueblo: debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Tooze, A. 2018. Cruelly Absent Grandeur? Democracy's Twenty-First-Century Histories. *Geschichte und Gesellschaft* 44, 466-490.
- Valdivia, V. 2010. Estabilidad y constitucionalismo: las sombras de la excepcionalidad chilena (131-154). En Fuentes, C. (ed.), *En nombre del pueblo: debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Valenzuela, A. 1994. Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile (91-150). En Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press.
- Valenzuela, A. 2012. Crisis de representación y reforma política en Chile (19-46). En Díaz, F.J. y Sierra, L. (eds.), *Democracia con partidos: informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: CEP/CIEPLAN.
- Valenzuela, A. y Dammert, L. 2006. Problems of Success in Chile. *Journal of Democracy* 17, 66-67.
- Valenzuela, S. 1997. *La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile*. Working Paper 242, Kellogg Institute.
- Verdugo, S. y Contesse, J. 2018. Auge y caída de un proceso constituyente: lecciones del experimento chileno y del fracaso del proyecto de Bachelet. *Derecho y Crítica Social* 4, 139-148.
- Vinx, L. 2019. Ernst-Wolfgang Böckenförde and the Politics of Constituent Power. *Jurisprudence* 10(1), 15-38. *EP*

---

# Nota de investigación

---

Nota de investigación

# Actores en procesos de transferencia de políticas sociales en América Latina

Cecilia Osorio Gonnet

Universidad Alberto Hurtado, Chile

**RESUMEN:** En esta nota de investigación se aborda el rol de los actores en los procesos de formulación de políticas sociales y en su transferencia entre países de América Latina. El diverso grupo de actores que es posible identificar en la literatura incentiva a ajustar la discusión sobre algunas de sus particularidades: carácter individual o colectivo, rol técnico o político. A través de este ejercicio se perfilan futuras líneas de trabajo y una nomenclatura —tecnócrata social—, las que aportan tanto a la literatura acerca de políticas públicas en Chile como a los estudios respecto de la transferencia y la difusión de políticas en América Latina.

**PALABRAS CLAVE:** políticas sociales, actores, transferencia de políticas públicas, tecnócratas sociales, programas de transferencia condicionada

**RECIBIDO:** abril 2020 / **ACEPTADO:** octubre 2020

## Actors in policy transfer processes in Latin America

**ABSTRACT:** This research note addresses the role of actors in the process of social policy formulation and its transfer between Latin American countries. The diverse group of actors that can be identified in the literature encourages the discussion of some of

their particularities: individual or collective character, technical or political role. Through this exercise, future lines of work and a nomenclature —social technocrat— are outlined, which contribute both to the literature on public policies in Chile and to the studies on the transfer and dissemination of policies in Latin America.

KEYWORDS: social policies, actors, policy transfer, social technocrats, conditional cash, transfer programs

RECEIVED: April 2020 / ACCEPTED: October 2020

Los procesos de investigación se inician con un diseño, con hipótesis y expectativas de hallazgos. No obstante, puede ocurrir —y es deseable que así sea— que surjan resultados inesperados o trazos de estos que insinúan nuevos caminos a seguir. Durante el desarrollo del proyecto Fondecyt de Iniciación “¿Cómo viajan las ideas? La tecnocracia chilena como agente de transferencia de programas sociales a Guatemala y Paraguay”,<sup>1</sup> emergió evidencia que abrió un ámbito de discusión no previsto acerca de los actores en política pública y que sugiere una nueva nomenclatura —tecnócrata social—, los que serán presentados en esta nota de investigación.

La investigación se sitúa en el contexto de un proceso regional de difusión de políticas, específicamente los Programas de Transferencia Condicionada (PTC)<sup>2</sup> en América Latina (Osorio 2018, 2020; Sugiyama 2011). Tuvo como objetivo identificar y analizar el rol de la tecnocracia chilena en la transferencia de componentes del programa Chile Solidario (CHS) y del programa Puente hacia PTC de Guatemala, Paraguay y

---

<sup>1</sup> Este Proyecto Fondecyt de Iniciación N° 11160363 fue desarrollado entre 2016 y 2019.

<sup>2</sup> Los PTC son programas sociales que tienen como objetivo entregar apoyo monetario a las familias pobres y extremadamente pobres, e incrementar el desarrollo de capital humano en los niños y adolescentes de aquellos grupos familiares. Su característica esencial es la provisión de dinero a condición de que las familias utilicen determinados servicios de salud y/o educación (Cecchini y Madariaga 2011). Los primeros programas se implementaron en Brasil y México, a mediados de la década de 1990. En los siguientes años se replicaron en toda la región latinoamericana, llegando a beneficiar en el año 2010 a alrededor de 113 millones de personas (Cecchini y Madariaga 2011, 107). La evidencia sugiere que esta numerosa presencia y significativa concentración geográfica de los programas en la región (18 de 20 países los han implementado) fue el resultado de un proceso de difusión de políticas (Osorio 2018, 2020).

Colombia.<sup>3</sup> Específicamente, se buscaba identificar a los actores involucrados en los procesos de adopción, las capacidades institucionales de estos países, los mecanismos de adopción y las características de los programas implementados.

El ámbito de investigación se sitúa en los estudios de difusión y transferencia de políticas públicas, pero genera la confluencia de esta agenda de investigación con el análisis de los actores nacionales e internacionales. La metodología utilizada fue la de seguimiento de procesos (*process tracing*) para reconstruir los casos de adopción de los programas. Se realizaron levantamientos de información primaria<sup>4</sup> y secundaria, lo cual permitió identificar a los actores relevantes en los procesos de adopción de los programas, las capacidades institucionales de los países y las características de los programas adoptados. Todo ello facultó el que se pudieran reconstruir los procesos de adopción de los PTC y las instancias de transferencia de componentes desde el caso chileno.

Durante este transcurso emergió evidencia acerca de los actores de políticas públicas que motivaron ámbitos de discusión no contemplados inicialmente, como objetivos centrales de la investigación. Ello incentivó a repasar la discusión en la literatura respecto de algunas de sus particularidades: carácter individual o colectivo, rol técnico o político. A través de este ejercicio se perfilan nuevas líneas de investigación y una

---

<sup>3</sup> Existe una amplia literatura acerca de la circulación, difusión y transferencia de políticas públicas. En esta investigación se trabaja con el término de circulación de políticas públicas, el cual se refiere a un movimiento amplio de ideas/políticas que pueden avanzar y retroceder en el tiempo y el espacio (Porto de Oliveira et al. 2020). Difusión de política se refiere a un proceso colectivo (pero no coordinado), “mediante el cual la adopción de la innovación por miembro(s) de un sistema social es comunicada a través de determinados canales y en el tiempo, y activa los mecanismos que aumentan la probabilidad de adopción por otros miembros que todavía no la han adoptado” (Levi-Faur 2005, 23). Transferencia se refiere a un movimiento de política de una unidad a otra; esto es, un “proceso mediante el cual se utiliza el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas de un sistema político (pasado o presente) en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político” (Dolowitz y Marsh 2000, 5).

<sup>4</sup> El trabajo de campo se realizó en las ciudades de Bogotá (25-28 de septiembre de 2018), Ciudad de Guatemala (6-10 de octubre de 2018), Asunción (2-5 de septiembre de 2018) y Santiago de Chile (9 de marzo de 2017-6 de septiembre de 2019). En este proceso se desarrollaron un total de 43 entrevistas.

propuesta de nomenclatura —tecnócrata social—, que aportarán tanto a la literatura acerca de políticas públicas en Chile como a la de transferencia y difusión de políticas en América Latina.

## 1. Actores en transferencias de políticas sociales

Algunos de los objetivos de la investigación fueron identificar a quienes formaron parte de los procesos de transferencia entre países, e identificar su rol y sus espacios de incidencia. Durante el desarrollo de la investigación, surgieron hallazgos que generaron nuevas preguntas en relación a los actores participantes en los procesos de diseño de políticas públicas, así como de su circulación.

Los actores son aquella entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones, cuyas características son cualitativamente distintas a las de la suma de las decisiones de los individuos que la integran y a la cual se le puede atribuir responsabilidad por los resultados de sus acciones (Hindess 1986). Bajo esta lógica, Dente y Subirats (2014) señalan que los actores son aquellos que llevan a cabo acciones relevantes para intervenir en alguna etapa del proceso de políticas públicas.

Tanto la literatura de difusión como la de transferencia de políticas toman consideración sobre la importancia de los agentes que participan en el proceso (Newmark 2002). Los funcionarios electos, los burócratas, los partidos políticos, los académicos y las organizaciones internacionales son algunos de los actores que se presentan ampliamente en ambas literaturas. Sin embargo, Graham, Shipan y Volden (2013) argumentan que la atención prestada a los diferentes actores varía significativamente entre los campos de estudio. Los casos de estudio acerca de transferencia suelen estar delimitados a cada país, revelando detalles sobre su política interna para determinar si y de qué forma se realizó la adopción. Por el contrario, los trabajos en difusión se centran en identificar decisiones similares en un grupo de países, a menudo ignorando el rol que desempeñan los actores. Además, según Stone (2001), en la literatura de transferencia se privilegia a los actores oficiales como burócratas, políticos y agencias. No obstante, actores no estatales también participan en la transferencia de ideas que influyen en la agenda pública, mientras los actores estatales se invo-

lucran en la transferencia dura de prácticas que requieren decisiones formales (Stone 2001).

En esa línea, en la revisión de la literatura se identificó una amplia gama de actores tales como las comunidades epistémicas (Adler y Haas 1992), comunidades de políticas (Marsh y Rhodes 1992), *think-tanks* (Uña, Lupica y Strazza 2009), embajadores de políticas (Porto de Oliveira 2017), expertos ciudadanos (Montero 2018), organismos internacionales (Weyland 2006), organismos no gubernamentales (Stone 2004), emprendedores de políticas (Mintrom 1997) y tecnócratas (Silva 1991), entre otros. Ahora bien, en los casos de estudio se observó a solo algunos actores de este listado —tecnócratas, comunidades epistémicas y organismos internacionales. Ello constituye parte de los hallazgos de la investigación.

## 2. Características y ámbitos de interacción

Una particularidad a identificar es el carácter individual o colectivo de los actores. Los primeros se definen como actores unitarios con intereses contrapuestos y diversos. Los segundos, como una entidad donde sus miembros poseen —en mayor medida— intereses, percepciones y creencias similares o convergentes. Pueden además contar con cierto grado de organización y recursos, y con mecanismos para la resolución de conflictos internos (Coole 2005). No obstante, también es posible identificar a actores colectivos nominales, en quienes no existe una relación personal alguna, sino que su interacción está centrada en el nexo y en las similitudes que el investigador les atribuye y que pueden no tener alguna significación para sus miembros (Knorr-Cetina 1982). Un segundo aspecto que es pertinente distinguir es si cuentan con ‘influencia o alcance político’ (Meynaud 1968), el que se ejerce a través de consejo, recomendaciones acerca de materias económicas y de políticas públicas a los actores políticos (Meynaud 1968).

Considerando lo anterior, un actor que destaca en los casos analizados son los tecnócratas. Estos actores individuales sobresalen porque poseen un alto entendimiento académico, lo cual les permite ser elegidos para ocupar posiciones clave en el proceso decisorio de grandes y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas (Silva 1991). Ahora bien, en el estudio de campo, una complejidad que emerge es

distinguir a los tecnócratas de los técnicos; estos últimos también pueden ser definidos como profesionales con alto conocimiento en su ámbito. Bajo esta lógica, técnicos y tecnócratas son igualmente ‘expertos’, aunque en diferente grado. “La distinción, obviamente, no responde al nivel de conocimiento específico que poseen desde un punto de vista absoluto. De hecho, remite más bien al alcance político y al poder relacional propio de sus actuaciones y posiciones administrativas. Así, mientras los técnicos son por lo general ‘especialistas’ en el desempeño de sus labores, los tecnócratas revelan una actitud —digámoslo así— mucho más “panorámica” (Puello 2009, 131). Los tecnócratas disfrutarían de cierto tipo de ‘autonomía funcional’ dentro de los límites de sus propios campos o áreas de experticia, aunque influenciando, inclusive, las decisiones ‘no técnicas’ (Puello 2009). En los casos analizados, destaca con claridad un tipo de tecnócrata que es posible denominar como ‘tecnócrata social’. Esta nomenclatura busca destacar su alto grado de conocimiento acerca de los PTC y de políticas sociales en sus respectivos países y en la región, lo cual les otorga una legitimidad que contribuye a la transferencia de los programas. Los tecnócratas sociales son convocados debido a su conocimiento técnico, pero cuentan con la ya mencionada ‘autonomía funcional’ en el ámbito social, lo cual facilita que sean consultados y, por lo tanto, contribuyen a la circulación de los programas y sus componentes. La de tecnócrata social es, así, una nomenclatura particular que emerge a partir de la investigación realizada.

Por otra parte, destacan en los casos el rol de un actor colectivo nominal: las comunidades epistémicas. Este concepto permite identificar a los expertos, ya que las comunidades pueden ser consideradas como “el vehículo para el desarrollo de premisas teóricas relevantes sobre la creación de interpretaciones y elecciones colectivas” (Adler y Haas 1992, 368). Estos actores presentan características similares a los técnicos y tecnócratas en cuanto al conocimiento especializado, pero se observaría un mayor grado de autonomía, vinculada a su desempeño en actividades académicas de consultoría, asesoría, entre otros.

Bajo esta lógica, ya se había identificado en investigaciones previas la configuración —desde mediados de la década de 1990 hasta 2010— de una comunidad epistémica que contribuyó a instalar un consenso acerca de los PTC como iniciativas eficaces para combatir la pobreza en América Latina (Osorio 2018, 2020). Esta comunidad se

vinculó de manera importante a los organismos internacionales y sus actividades, por lo que estos constituyeron una plataforma y un medio de acción para la primera. Las acciones y la capacidad de influencia de ambos actores se encuentran vinculadas, y no es posible explicar la incidencia de uno sin considerar al otro (Osorio 2018, 2020). En la presente investigación también se identifica a esta comunidad de expertos; sin embargo, lo que destaca y abre nuevas preguntas es la interacción con los tecnócratas sociales. En ese sentido, es posible observarlos en esa vinculación, así como en el tiempo formando parte de esta comunidad epistémica regional, durante el cual contribuyen a la difusión regional (y global) de los PTC y a la transferencia de componentes específicos entre países (Osorio y Vergara 2019). Al respecto se abre un espacio a profundizar referido a la relación entre ambos.

Por último, también debe tenerse en cuenta el rol de los organismos internacionales —Banco Mundial, Banco Interamericano para el Desarrollo, CEPAL y OEA, entre otros—, ya que comparten objetivos e intereses, y pueden converger hacia ciertas políticas a través de diversos tipos de acciones. Una de ellas son los préstamos monetarios desde la banca multilateral. Luego, pueden proporcionar asistencia técnica en los acuerdos oficiales con países y en la cooperación triangular mencionada. Asimismo, a través de las actividades meditativas pueden transmitir investigación y generar discusión acerca de las tendencias internacionales (Bradford 2009). En cuarto lugar, por medio de la exhortación —documentos, informes y otros— se empaquetan las ideas y recomendaciones concretas para impulsar políticas específicas (Bradford 2009). En la presente y previas investigaciones, se ha realizado el rastreo de estas actividades y documentos. Es preciso profundizar en su vinculación e interacción con los tecnócratas sociales y la comunidad epistémica, así como ahondar en su incidencia frente al proceso de circulación de los PTC en la región.

### 3. Conclusiones

Los hallazgos que emanaron durante esta investigación dejan nuevas preguntas abiertas para abordar y muestran nuevas líneas de trabajo. Por una parte, es relevante continuar la discusión acerca de la especificidad de los actores, profundizando la mirada hacia la contribución de

cada nomenclatura y la capacidad de, en términos metodológicos, identificarlos en los casos de estudios. En segundo lugar, es preciso discutir acerca de la pertinencia de estas etiquetas para la realidad latinoamericana y chilena. La propuesta aquí planteada de los tecnócratas sociales requiere mayor discusión y observación empírica para perfeccionar su contribución al campo de estudio de las políticas sociales y de la circulación de políticas. Finalmente, se generan preguntas acerca del ámbito de origen de los actores, en qué niveles ellos interactúan y cuáles son sus espacios de incidencia. El esclarecimiento de aquello contribuiría a enriquecer y afinar el análisis en los distintos niveles posibles. Asimismo, también es relevante continuar la discusión acerca de cómo se vinculan, esto es, acerca de cómo interactúan entre los niveles local, nacional y global. Dada la emergencia de políticas innovadoras a nivel local en Chile en años recientes, se abre allí un campo para profundizar con respecto al rol de los actores y respecto de la circulación de políticas públicas.

## Bibliografía

- Adler, E. y Haas, P.M. 1992. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization* 46(1), 367-390.
- Bradford, N. 2009. The OECD's Local Turn. En Mahon, R. y McBride, S. (eds.), *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011. Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL 95. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf> [22 de octubre 2020].
- Coole, D. 2005. Rethinking Agency: A Phenomenological Approach to Embodiment and Agentic Capacities. *Political Studies* 53(1), 124-142.
- Dente, B. y Subirats, J. 2014. *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(1), 5-24.
- Graham, E., Shipan, C. y Volden, C. 2013. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *British Journal of Political Science* 43(3), 673-701. DOI: 10.1017/S0007123412000415.
- Hindess, B. 1986. Book Reviews. *Sociology* 20(2), 296-296.

- Knorr-Cetina, K. 1982. Scientific Communities or Transepistemic Arenas of Research? A Critique of Quasi-Economic Models of Science. *Social Studies of Science* 12(1), 101-130.
- Levi-Faur, D. 2005. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598(1), 12-32. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716204272371>.
- Marsh, D. y Rhodes, R.A.W. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Meynaud, J. 1968. *La tecnocracia ¿mito o realidad?* Madrid: Tecnos.
- Mintrom, M. 1997. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science* 41(3), 738-770.
- Montero, S. 2018. Expert-Citizens: Producing and Contesting Sustainable Mobility Policy in Mexican Cities. *Journal of Transport Geography* 67, 137-144.
- Newmark, A. 2002. An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *The Review of Policy Research* 19(2), 151-178.
- Osorio, C. 2018. *¿Aprendiendo o emulando? Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina*. Santiago: Lom.
- Osorio, C. 2020. *Conditional Cash Transfer Programs in Ecuador and Chile. The Role of Policy Diffusion*. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-51008-4.
- Osorio Gonnet, C. y Vergara, J.M. 2019. Programas de Transferencia Condicionada frente a frente: los casos de Chile, Paraguay y Colombia (2000-2012). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 19(32), 109-140. DOI: <https://doi.org/10.14409/daape.v19i32.8483>.
- Porto de Oliveira, O. 2017. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting - Ambassadors of Participation. International Institutions and Transnational Networks*. London: Palgrave Macmillan.
- Porto de Oliveira, O., Osorio Gonnet, C., Montero, S. y Kerches da Silva Leite, C. 2020. *Latin America and Policy Diffusion. From Import to Export*. New York: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429446139>.
- Puello, J.F. 2009. Política 'Qua experticia': élites intelectuales, tecnocracia, *think-tanks*. *Ciencia Política* 4(8), 115-146.
- Scharpf, F. 1997. Economic Integration, Democracy and the Welfare State. *Journal of European Public Policy* 4(1), 18-36.
- Silva, P. 1991. Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies* 23(2), 385-410.
- Stone, D. 2001. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. CSGR Working Paper 69/01.
- Stone, D. 2004. Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy. *Journal of European Public Policy* 11(3), 545-566.
- Sugiyama, N. 2011. The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas. *Global Social Policy* 11(2-3), 250-278.

Uña, G., Lupica, C. y Strazza, L. 2009. *Think tanks* y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México. Fundación Siena, Documento de Trabajo 06/09.

Weyland, K. 2006. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press. *EP*

---

# Reseñas

---

## Reseña

Carlos Peña. *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*. Santiago: Taurus, 2020. US\$17.75 (ISBN: 9789569635410), 237 pp. Edición en formato digital: febrero 2020.

**Marcelo Arnold-Cathalifaud**, Universidad de Chile, Chile

**C**arlos Peña es uno de los más influyentes columnistas de la plaza. Se caracteriza por desplegar sus opiniones con referencias a fuentes filosóficas, sociológicas e históricas; destaca por tener un estilo argumentativo lógico, crítico e informado, el cual ameniza con el uso de paradojas. En ese oficio es un náufrago en medio de un océano de comentaristas que se agencian como intérpretes, detractores o defensores de causas de todo tipo.

El texto se compone de cuatro partes. La primera trata de los movimientos sociales y su significado para la convivencia democrática; la segunda se concentra en el ‘estallido social’, cuya forma más visible se inició en Santiago el atardecer del viernes 18 de octubre del 2019. Las dos últimas partes refieren a la nueva constitución para Chile, considerando tanto sus posibilidades de construcción (su ‘grado cero’) como las que se abren con ella. Las partes se dividen en secciones, las que en su mayoría conservan formas de columnas periodísticas. En algunas de ellas se desarrollan relaciones que podrían parecer accesorias, pero son siempre sugerentes.

Peña se anuncia con una provocación a los conocimientos establecidos. Específicamente, para él las interpretaciones del estallido social adolecerían de una excesiva simplicidad, serían desbordantes en enjuiciamientos morales y confundirían las justificaciones de los hechos acaecidos con sus explicaciones. Lo anterior, en suma, “no parece intelectualmente correcto” (4). Con esa crítica hace un llamado de atención

ante una liviandad que —según su análisis— sería inexcusable. Con respecto al tema constitucional asume un tono algo más normativo, destacando sus posibilidades para la reconducción política y deteniéndose en señalar los desafíos que debiesen acompañar un proceso deliberativo de tal magnitud.

El autor instala la paradoja del bienestar como base explicativa del estallido social. La idea es que “como en otras esferas del quehacer humano, la parte buena lleva atada una parte mala que no se puede rechazar” (99). Desde allí cuestiona la opinión preponderante de que las movilizaciones sociales consistan en reacciones abruptas de masas de sujetos que protestan frente a las desigualdades sociales. Esta causa, según Peña, aunque sea perfectamente plausible es, dada su generalizada y rápida aceptación, una parte sustantiva del problema a explicar. Más aún, cuando otras evidencias apuntan a una paulatina disminución de las desigualdades en Chile y cuando los efectos de esos mejoramientos se testimonian en gran parte de los movilizados, así como, por cierto, en muchas de sus consignas y demandas —“Los descontentos en Chile pertenecen a la generación más educada y llena de expectativas de todas las que en Chile han existido” (44). Desde esa aparente contradicción invita, explícitamente, a repasar la información histórica, sociológica y filosófica disponible, dejando en evidencia una injustificable desconsideración del conocimiento sobre estas materias —recuerda, siguiendo a Aron (2004), los análisis de Tocqueville, Marx y Comte a la revolución de 1848, contra la monarquía de Luis Felipe.

Peña sostiene que lo que rodea y entrega los cauces para el estallido social se corresponde con los procesos que acompañan a una “rápida modernización capitalista” (41). Estos cambios habrían provocado importantes modificaciones en las condiciones materiales de vida (en referencia a Marx) y desde allí han afectado las otras esferas de la sociedad chilena, especialmente las subjetividades de sus miembros. Es decir, el estallido no trataría solo de los quiebres de los mecanismos de integración social o de conflictos de clases, sino que de profundas transformaciones en los valores y expectativas. Sería un efecto de un repentino bienestar para amplias capas de la población —o expectativas de posibilidad cierta del mismo— que habrían ocurrido, justamente, en estos últimos tres decenios, curiosamente, los mismos que los manifestantes consideran el origen de sus problemas y de los del país. Esta

imagen, es decir, el desacople entre condiciones objetivas (mejores niveles generales de bienestar) y percepciones subjetivas (generalización de un malestar social), es interpretada por Peña como “la dialéctica del progreso y desilusión que caracteriza a las sociedades modernas” (185).

Habiendo establecido, implícitamente, las explicaciones del estallido social en un marco epistemológico, Peña indaga sobre cómo se concilia una prosperidad objetiva con un malestar subjetivo y por qué este último se interpreta como respuesta ante las injusticias y, como hecho evidente, ante las desigualdades sociales. Esta comprensión popular tendría algo de construcción social, estaría mediada por los procesos que la instalaron. De hecho, alude Peña, las funciones de los nuevos movimientos sociales consistirían en la difusión de formas de distinguir que llevan a considerar actividades normalizadas en la sociedad como señales de desigualdades o abusos injustificables. Lo relevante es lo que acompaña a dicha interpretación: las protestas restablecerían la contingencia al desenmascarar situaciones —como se traduce en la consigna “Chile despertó”— se las declara posibles de modificar. Esta redefinición es una pieza fundamental para las autoexplicaciones de los movilizadores y sus adherentes, pues solo considerando los aspectos negativos de la sociedad como posibles de cambiar, pueden sostenerse con efectividad los esfuerzos, no menores, que implican enfrentar y oponerse al *statu quo*. Así, la política de la protesta se revela como el oficio de constituirse en el arte de lo imposible (en referencia a Žižek 2013).

No escapa al autor el hecho de que las denuncias de las desigualdades y sus injusticias acompañan prácticamente a todos los países y son el sonido de fondo del capitalismo. Precisar los factores movilizadores es indispensable cuando se quiere ir más allá de generalidades que se afirman señalando la presencia de condiciones previas y de oportunidades políticas. Peña se hace cargo de ello identificando procesos que elevaron los niveles de descontento y que, en conjunto, habrían actuado como desencadenantes del estallido social. Destaca, entre estos, el ideal que supone concebir la igualdad social no solo como deseable, sino como posible, y para lo cual habría medios disponibles (la educación, por ejemplo). Pero la magnitud de las expectativas decepcionadas gatilla, como puede anticiparse, conflictos sociales de proporciones, cuyas escaladas constituyen una suerte de nueva normalidad. Como lo señaló Merton (1964, 165): “Cuando se considera al sistema institucionalizado

la barrera para la satisfacción de objetivos legitimados está montada la escena para la rebelión”.

En conexión con lo anterior, el texto resalta la composición generacional de los activamente movilizados (a los cuales el descrédito del mecanismo meritocrático por la vía educacional impacta directamente). La masiva participación de jóvenes en las protestas caracterizaría muchas de sus expresiones: su aparente ausencia de orientaciones normativas (anomia), el protagonismo de la subjetividad como fuente de certezas, la emocionalidad y corporalidad desplegadas en las manifestaciones, el activo desprecio a figuras de autoridad, a la institucionalidad, y buenas dosis de atracción por la novedad. Pero, aunque las manifestaciones sean llamativas, serían otras condiciones, más estructurales, las que acoplarían las adhesiones de otros sectores y capas sociales. Entre esos factores, Peña destaca el desmantelamiento de los mecanismos de cohesión social que acompañan a la expansión de las lógicas mercantiles, cambios que dejarían en la intemperie a multitudes de individuos condenándolos a tener que arreglárselas como puedan. Como telón de fondo, el autor alude a la diferenciación de la sociedad, la cual multiplica el potencial de desigualdades e insatisfacciones y deja a la política impotente para traspasar sus fronteras (lo que se daría en llamar la pérdida de su centralidad, de su clivaje clasista, de sus pretensiones escatológicas y, en general, la instalación de una imagen social de un vacío de poder).

Trazado el escenario del malestar social —sucintamente descrito—, Peña se dirige, desde la tercera parte de su libro, a una reiterada y popular proyección del estallido social: la nueva constitución para Chile. Esta demanda, considerada como uno de los efectos más revolucionarios del estallido del 18 de octubre, implicaría la conveniencia de dar un cauce al descontento social, cambiando los fundamentos jurídicos de nuestra convivencia. Esta exigencia es congruente con el diagnóstico. La sociedad chilena suplió las condiciones materiales de existencia, afectando sus planos culturales y las subjetividades de su población: la institucionalidad requiere entonces de un reajuste.

Peña valora la demanda de un cambio constitucional, y quizás por ello se extiende en los problemas y riesgos que deberían tomarse en cuenta en el proceso de deliberación. Su oficio le permite ser implacable en advertir las dificultades ante un desafío que no dispone de un algoritmo para una solución.

Como la construcción constitucional requiere de una racionalidad especial —la de las razones prácticas— los debates deberán, por lo tanto, procesar las múltiples motivaciones movilizadas, convenir las bases y alcances de sus contenidos y, al mismo tiempo, los procedimientos para acordar todo lo anterior. La tarea es gigantesca, pues el nuevo orden constitucional, refundacional para algunos, no podrá sostenerse con legitimidad en presunciones pre o extrasociales. Deberá apoyarse por sus propios medios. Solo se contaría con que “no hay derechos anteriores, salvo el de participar en plenitud del debate y como un miembro de ella [la sociedad]” (161).

Quizás en la sociedad premoderna sería más sencillo, pero hoy el principal obstáculo deriva de otra ambivalencia de la modernidad y que, claramente, habría sido expresada en el estallido social. Aquella consistiría en que “hoy día creemos en la soberanía popular, pero al mismo tiempo en los derechos individuales” (120). En esa declaración se advierten combinaciones explosivas, pues mientras más se consideren los procedimientos democráticos y más se respeten los valores de la libertad y la autonomía individual, más difícil será establecer los acuerdos. Así, en los ideales que se desean, acecharían los mayores peligros.

Carlos Peña también coloca la demanda por la igualdad en una posición equivalente a la de la meritocracia, con el añadido de que, siendo ambas exigibles, chocan con aporías para su concreción (en suma: son ‘mentiras nobles’). Si la meritocracia es el criterio para distribuir beneficios individuales, las desigualdades son sus ineludibles consecuencias y, por lo tanto, debería colocársele freno; si la igualdad quiere ser efectiva, recompensar esfuerzos podría no tener cabida, pues atentaría contra los derechos de los menos dotados.

El trasfondo histórico tampoco permitiría ignorar los cuestionamientos a la legitimidad de la actual Constitución. Peña ilustra algunos dilemas que se presentarán. Por ejemplo, el hecho de exigir la unanimidad para las decisiones importantes haría improbable alcanzar acuerdos; si se opta porque se establezcan por mayorías —lo que parecería ser compatible con la complejidad de los debates— no podría ignorarse que estas serán circunstanciales y, por ende, frágiles con el paso del tiempo. A su vez, si se pretenden establecer *quorums* para evitar la volatilidad de las normas constitucionales y asegurar sus expectativas a futuro, tendría que justificarse el inhibir el derecho de futuras nuevas mayorías para cambiar lo acordado por las anteriores mayorías.

Pero el proceso constituyente no solo chocaría con desafíos procedimentales. La heterogeneidad y consecuente diversidad de anhelos y frustraciones que acompañan los procesos de modernización impondrían más problemas. Por ejemplo, ¿sobre qué bases podrían establecerse derechos comunes cuando lo que prima en países modernizados son las diferencias de intereses? Paralelamente, la pesada carga de la diferenciación de la sociedad se anunciaría desde la economía con el problema de la escasez —que no puede ser resuelto política o jurídicamente— o desde la ciencia —que impondrá la conveniencia de considerar el conocimiento de los expertos. Evidentemente, con estos considerandos se interpela a las élites, las cuales deberían estar instruyéndose para no ser alcanzadas de improviso con las consecuencias derivadas de los procesos que deberán intentar conducir.

Sin confundir el realismo con el pesimismo, Peña abandona en las últimas partes del libro su continencia y propone, tomando en consideración las ideas de grandes pensadores contemporáneos, fórmulas de compromiso frente al tema constituyente (por ejemplo, en acuerdo con las ideas de Rawls, la teoría de los juegos permitiría simular las estrategias disponibles). Entre estas fórmulas, el autor recomienda tomar en cuenta los derechos humanos al momento de construir las bases de la discusión constituyente, diferenciar las desigualdades tolerables de las intolerables —que son, en su mayoría, las transgresoras de los valores de la modernidad—, además de garantizar la pluralidad cultural —abrirse a la disputa de significados inclusive— y la equidad entre los géneros —incluyendo, para ello, las acciones afirmativas. Estas propuestas coinciden con muchas consignas del estallido social, salvo cuando recuerda el cuestionamiento de un Tribunal Constitucional o un órgano equivalente. En este caso, destaca que “la importancia de un vigilante de la Constitución deriva del hecho de que esta última no se agota en la mera escrituración de reglas” (200).

Hasta ahora hemos señalado algunos de los aportes del libro. Su selección no está exenta de limitaciones y distorsiones, pero no inhibe ejercitar el juicio crítico. Ciertamente, no estamos ante un texto de pura sociología (para fortuna de su feligresía), pero tampoco puede dejarse pasar esa pretensión.

Al enfrentar los análisis que otros comentaristas dirigen a las audiencias masivas, principalmente a las redes sociales, Peña tiende, en

contrapartida, a afirmarse en la erudición. En todo caso, la opción de derivar o sostener argumentos a partir de ‘las grandes ideas’ de pensadores o de teorías científicas de alcance medio, es un buen recurso para promover niveles más altos de reflexión. Ese estilo lo encontramos en Beck (1998, sociedad del riesgo) o en Castells (2004, sociedad de la información). En este sentido, el texto de Peña tiene peso, pero desde el punto de vista de la sociología, podría ser insuficiente. Una ciencia social acumulativa necesita de modos de explicación más abstractos sobre fenómenos sociales complejos y dinámicos, reducciones racionales, establecer comparaciones, colocar en juego hipótesis, nutrirse con evidencias cualitativas o cuantitativas, aproximaciones comprensivas, etcétera.

Solo por sugerir líneas en esa última dirección, el antes, durante y después del ‘estallido social’ bien podría tratarse con teorías sociológicas aplicadas a la sociedad moderna. Por ejemplo, desde la teoría de los sistemas sociales pueden considerarse los procesos observados bajo el influjo de la diferenciación funcional de una sociedad ya mundializada (Luhmann 2007). Igualmente podría prestarse atención a sus conflictos y contradicciones, movimientos sociales de protesta inclusive, desde las dinámicas de inclusión y exclusión social que son acompañantes de las denominadas ambivalencias de la modernidad, y no como imperfecciones inherentes a sus dialécticas, sino como productos de la emergencia y funcionamiento de sistemas sociales autónomos y especializados que van componiendo diversos planos simultáneos en la sociedad. Estos procesos construyen disímiles e incongruentes perspectivas, las que en su conjunto desencadenan un incremento de las comunicaciones en conflicto o, al menos, las vuelven plenas de ‘bucles extraños’ y donde las causas son atribuibles a ‘esto y lo otro’. Dicho en modo afirmativo, la sociedad contemporánea, por su condición policontextural y multicéntrica, produce diferentes planos para su realización y, si se trata de su observación, no podría esperarse una sola referencia, sino múltiples. Desde tal perspectiva, las explicaciones de los hechos sociales podrían descargarse de referencias a subjetividades y referirse a las autocomprensiones de la sociedad en la sociedad.

Desde la aproximación señalada, la exposición de paradojas, ambivalencias y ambigüedades solo serían impresiones difusas de la dinámica alcanzada por la complejidad de la sociedad: un producto de las limitaciones de sus observadores. Asimismo, el desafío práctico de una

construcción deliberativa de la nueva constitución podría relacionarse, mejor, con la complejidad social que debe ser tomada en cuenta y evitar que sea construida desde solo una parte de la sociedad.

Por cierto, una interpretación teórica dura no podría aspirar a constituirse en la más popular. Su ganancia sería otra: esclarecer científicamente problemas y avanzar sobre nuevas preguntas. Sobre este punto, y en justicia, el trabajo intelectual de Carlos Peña no se aleja tanto de esos propósitos, pero claramente la suya es una ‘sociología pública’ (Burawoy 2005) y su espacio es el debate con y entre las élites. Por eso, si, como creemos, nuestro autor se propuso provocar e influir en líderes de opinión y de decisión, su libro es muy aconsejable.

## Bibliografía

- Aron, R. 2004. *Las etapas del pensamiento sociológico: Montesquieu, Comte, Marx, Tocqueville, Durkheim, Pareto, Weber*. Madrid: Tecnos, 2004.
- Beck, U. 1998. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Burawoy, M. 2005. For Public Sociology. *American Sociological Review* 70(1), 4-28.
- Castells, M. 2004. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. 1. México DF: Siglo XXI.
- Luhmann, N. 2007. *La sociedad de la sociedad*. México DF: Herder-UIA.
- Merton, R. 1964. *Teoría y estructuras sociales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. 2002. *Justicia como equidad*. Barcelona, México DF: Paidós.
- Žižek, S. 2013. *Demanding the Impossible*. New York: Polity Press. *EP*

## Reseña

Stéphanie Alenda (ed.). *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2020. US\$20.23 (ISBN: 9789562892025), 380 pp.

**Pablo Ortúzar Madrid**, Instituto de Estudios de la Sociedad, Chile

Leer *Anatomía de la derecha chilena*, editado por la socióloga Stéphanie Alenda de la Universidad Andrés Bello, es como revisar un mapa de la época de los grandes exploradores. El conjunto de ensayos dibuja con lujo de detalles algunos territorios, rellenando otros más bien con la imaginación. Al final, logra generar una imagen completa, una forma total con bordes más o menos provisorios sobre la cual nuevos cartógrafos operarán precisiones y confirmaciones en el futuro. Es, así, un libro que sirve para pensar. Una obra con la que se puede conversar tanto en duros como en suaves términos. Una lectura que se acomete con lápiz en ristre.

Dado que la introducción de la editora ofrece un resumen adecuado de cada uno de los capítulos, en esta reseña me gustaría centrarme en las reflexiones que el texto me parece provocar, de acuerdo a las glosas marginales que fui acumulando a medida que avanzaba en su lectura.

El gran escollo inicial enfrentado por el texto es la definición de su objeto de estudio. ¿Qué es la derecha chilena? Todos en Chile lo sabemos, o creemos saberlo, pero otra cosa es tratar de definirlo. Podríamos decir que son los herederos políticos de Pinochet o que son los que perdieron en el plebiscito de 1988. Muchos estarían cómodos con esa idea. Y quizás hubiera sido más o menos precisa en 1990. Pero hoy en día resulta precaria e inexacta al ser contrastada con el material recabado, tal como muestran todas las investigaciones compiladas.

---

PABLO ORTÚZAR MADRID es antropólogo social y Magíster de Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad, Universidad de Chile; actualmente es estudiante del programa doctoral en Teoría Política, Universidad de Oxford, Reino Unido. Es investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), Santiago, Chile. Dirección: Renato Sánchez 3838, Las Condes, Santiago, Chile, CP 7550240. Email: [portuzar@ieschile.cl](mailto:portuzar@ieschile.cl).

Y es que, a diferencia de la geografía terrestre, en los territorios políticos el cataclismo parece ser una constante: cambia, todo cambia. Tanto, que todo esfuerzo de mapeo normalmente se ve interrumpido por algún gran evento. En el caso de este libro, el estallido social de 2019.

Para escándalo general, entonces, esta complicación desafía prejuicios cómodamente instalados. Resulta que los referentes que usamos para definir nuestras posiciones políticas y las ajenas —referentes que marcan a generaciones completas— se vuelven rápidamente obsoletos. Respiramos la política a través de clivajes muertos o desfallecientes. Esto explica que las interpretaciones curiosas estén a la orden del día, como el cacareado temor a que Ricardo Lagos fuera ‘un nuevo Allende’ —promovido en su momento por muchos de los mismos que hoy lo destacan como el gran último estadista— o la curiosa y difundida idea de que el triunfo de Piñera en 2010 significaba, sin más, el retorno de Pinochet a La Moneda.

Así, lo primero que nos advierte Alenda es que el contenido específico de las posiciones políticas etiquetadas como ‘izquierda’ y ‘derecha’ es fluctuante. Definirlas a partir de elementos demasiado contingentes resulta, entonces, un error. Se trata de oposiciones concretas, históricamente delimitadas.

Esto ya nos dice algo sobre la naturaleza de la actividad política. A pesar del sesgo ilustrado, la acción política no se trata de teorías inmutables puestas en juego, donde lo factual es una simple anécdota. La política no es la mera representación de teorías de la justicia, así como el rito no es la mera representación del mito, como se creyó alguna vez. Por eso, probablemente, los grandes pensadores de la praxis del poder no son, en general, filósofos muy elevados. La escuela de esta praxis son los recovecos de lo mundano, las inclinaciones del espíritu observadas por la experiencia histórica, y no las plácidas bibliotecas. Quizás por lo mismo, los filósofos, desde Grecia en adelante, han mirado con sospecha y avidez una ocupación donde los sabios son más parecidos a Toby Ziegler y Josh Lyman de *The West Wing* que a Platón o Heidegger.

La acción política, nos muestra este libro, ocurre en una intersección compleja e inestable, donde miles de factores confluyen, se entrecruzan y se empujan mutuamente. Las identidades flotan y cambian con el tiempo. Y, muchas veces, las reformas más deseadas por un bando político son justo aquellas que su oponente está en mejor posición para llevar adelante y capitalizar. Solo Nixon puede ir a China...

¿Cómo distribuir, entonces, las etiquetas de izquierda y derecha en medio de todo este desorden? Una forma es apelar al ‘todos sabemos de lo que estamos hablando’; otra es la genealogía: lo que venga de lo que fue en el pasado la derecha, ha de ser la derecha hoy; la tercera es tratar de definir un comportamiento o creencia que se repita de manera consistente en relación a una determinada posición política identificable con la derecha.

Los autores convocados por *Anatomía de la derecha chilena* siguen distintas estrategias, pero casi todos optan por el sentido común, a veces adornado con una cita previa de algún teórico político renombrado. Luego, rápida y directamente, se van al giro propio de su capítulo. Esto funciona perfectamente bien para el lector, ya que si hay en Chile una coalición política que se define a sí misma como de ‘centroderecha’ y casi todo el mundo entiende qué es eso, parece innecesario hacer más preguntas. ‘Lo reconozco cuando lo veo’ es más o menos el criterio propuesto.

Sin embargo, Alenda, Le Foulon y Suárez-Cao optan por meterse en un problema interesante y proponen su propia coordenada de observación general. Ellas parten por evaluar críticamente el criterio diseñado por Bobbio y utilizado por Luna y Rovira en Chile para identificar a la derecha, consistente en “el hecho de concebir las desigualdades como naturales y difíciles de erradicar”, en oposición a una izquierda que entendería dichas desigualdades como construidas, “dejando mayor espacio a la idea de cambio social” (32). En vez de dicho criterio, las autoras proponen una definición ampliada consistente en “la defensa del orden natural enraizado en una visión tradicionalista y/o religiosa del mundo, y del que la concepción sobre las desigualdades es sólo una dimensión” (32).

Lo complicado de esta definición es que interactúa mal con el caso de Evópoli, que es uno de los más comentados en el libro. Dicho conglomerado, ‘posmaterialista’, liberal y progresista, tendría que ser de izquierda bajo ese prisma. Pero no lo es. Las mismas autoras parecen retirar el guante arrojado cuando advierten que ninguna de estas definiciones abstractas puede ser postulada como ‘transhistórica’. Que el contenido de las posiciones políticas no deja de cambiar. Y que, justamente, en el caso de la derecha chilena, dicho contenido está efectivamente cambiando.

Algo notable del libro, de hecho, es que va descartando una por una casi todas las formas fáciles o muy reduccionistas de definir a la derecha, hasta el punto de que el lector comienza a sospechar que la distinción entre partidos políticos es más parecida a la diferencia entre equipos de fútbol que a otra cosa. Es decir, que las razones de muchas personas para identificarse con tal o cual conglomerado político son mucho más complicadas, personales y afectivas que lo que la mente ilustrada, que supone una orientación basada en intereses inmediatos y posturas existenciales racionalizadas, logra captar.

Resulta muy posible, entonces, que cualquier persona dada de una tendencia política tenga más afinidad existencial con muchos de sus adversarios, que con muchos de sus aliados. Esto bien puede llevar a una conclusión pluralista: lo lógico es no tratar las posturas políticas como si fueran opciones morales excluyentes, habida cuenta de que son posiciones más o menos heredadas, arraigadas en buena medida en el plano de los afectos. Y que así como ser de tal o cual equipo de fútbol no puede, en realidad, entregarnos información confiable con respecto al carácter moral de una persona, tampoco puede hacerlo el identificarse con tal o cual partido político.

Esto nos advierte también sobre el carácter parcial de lo político. Se trataría de una dimensión de la realidad, que puede expandirse o contraerse, pero que nunca la agota, y que siempre está mezclada y superpuesta con otros planos. Luego, tratar de reconducir y reducirlo todo a opciones políticas sería una receta segura para desorientarse en el mundo. Y los chilenos somos dados a eso. Un ejemplo obvio sería la oposición entre los que vitoreaban al avión *Supertanker* y los que hacían lo propio con el *Ilyushin* durante los incendios forestales de hace algunos años, entendiendo que una opción era de derecha y la otra de izquierda (aunque, en los hechos, se trataba de dos aviones combatiendo incendios forestales). La actual crisis sanitaria nos ha regalado muchos otros ejemplos absurdos de ese tipo (sería ‘de derecha’, por ejemplo, buscar que los estudiantes vuelvan a clases y ‘de izquierda’, lo contrario).

Pero la totalización imaginaria de lo político no solo genera anécdotas absurdas. También es un ingrediente temible de las dinámicas sacrificiales: atribuir lo aparentemente inexplicable a causas políticas permite ganar una seguridad y una sensación de control que los seres

humanos valoramos ampliamente, aunque tengan pies de barro, pero que muchas veces conquistamos a través del sacrificio de otros. Los mismos incendios combatidos por los aviones mencionados, dada la novedad del fenómeno, llevaron a muchas personas a buscar chivos expiatorios plausibles entre sus adversarios de siempre. Y de ahí a los linchamientos hay siempre un paso.

Esta derivada del libro tiene una enorme actualidad, dada la polarización posterior al estallido social. ¿Cómo entendemos la crisis social? ¿Qué significa la polarización política? ¿Es de izquierda o de derecha lo que está pasando en la calle? El hecho brutal de la parcialidad de lo político y la vaguedad de sus oposiciones que el libro nos obliga a aceptar nos exige, también, asumir que la respuesta a estas preguntas es más difícil de lo que pensamos. Y que ninguna teoría reduccionista, incluyendo especialmente las conspirativas, podrá darnos una respuesta satisfactoria.

Por último, el libro también nos entrega pistas sobre por qué funciona la democracia: si las oposiciones políticas son mucho menos claras de lo que imaginamos o podemos postular en un plano abstracto, eso quiere decir que la posibilidad de acuerdos es también mayor de lo que normalmente creemos. Los partidos no son bandos con claras filosofías opuestas enfrentadas a muerte en cada punto, y no deberíamos pretender que lo sean. Aquí, de nuevo vuelve a la cabeza la idea de un partido de fútbol, donde el buen espectáculo depende de ambos equipos, en oposición a la guerra de exterminio, que algunos oscuros filósofos de moda plantearon en el pasado como la forma más pura de la acción política.

Las investigaciones de *Anatomía de la derecha chilena*, en suma, nos permiten entender mejor la compleja y cambiante realidad de la vida política, evitando simplificaciones fáciles y obligándonos a aceptar hechos incómodos que, sin embargo, nos hacen mejores ciudadanos. Su lectura desafía la pereza intelectual del fanatismo, tanto como las pretensiones racionalistas para entender la vida en común. A través de ella nos damos cuenta de que la política es más y menos de lo que normalmente pensamos: más enredada y opaca, y a la vez menos abarcante y potente en relación con el mundo. En este sentido, aunque el libro no alcanzó a cubrir la crisis de 2019, llega justo a tiempo para ofrecer elementos altamente terapéuticos y orientadores para una comunidad

que hoy duda respecto de los pasos a seguir, y que es tentada en cada momento por discursos extremos e impulsos sacrificiales. Aire fresco, en medio de una atmósfera chata y comprimida. *EP*

## Reseña

Judith Butler. *Sin miedo. Formas de resistencia a la violencia de hoy*. Madrid: Taurus, 2020. US\$19.90 (ISBN: 9788430623495), 144 pp.

Ángela Boitano Gruettner, Universidad Diego Portales, Chile

Suele ser decepcionante asistir a la conferencia de algún/a filósofo/a u otro/a pensador/a, artista si es que uno ya lo ha leído, estudiado o seguido su obra por algún tiempo. Leer *Sin miedo* no ha sido la excepción. De ahí el valor de una reseña de libro, a saber: definir la audiencia para la cual el texto comentado podría ser un aporte. En este sentido, *Sin miedo* es perfecto para un público poco familiarizado con la obra de Butler o que todavía no la ha estudiado en profundidad, aunque sí le interesa conocerla. Probablemente este libro abre el apetito por ahondar en la propuesta de Butler, que se desarrolla prolíficamente en su vasta escritura.

*Sin miedo* es una publicación que agrupa cinco conferencias que la filósofa dictó entre los años 2018 y 2019, en ciudades como Berlín, Guadalajara, Ciudad de México, La Habana, Buenos Aires y Santiago de Chile. En cada una de ellas, Judith Butler hace un guiño al lugar en el que habla. Es respetuosa de la audiencia y eso marca sus dichos, que concilian el pensamiento elaborado y complejo con una escucha menos enmarcada en el canon académico. Es fácil detectar en estas conferencias ciertos temas que las recorren transversalmente y de los que la autora ha dado cuenta en sus últimas publicaciones: la violencia política que se ejerce hacia determinados grupos de nuestra sociedad, la común vulnerabilidad como un factor que pone en evidencia tanto la interdependencia como la posibilidad de la acción política, y el énfasis

---

ÁNGELA BOITANO es Doctora en Filosofía, Magíster en Sociología y psicóloga clínica, Pontificia Universidad Católica de Chile. Es académica de la Escuela de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile. Dirección: Av. Ejército 333, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8320000. Email: [angela.boitano@mail.udp.cl](mailto:angela.boitano@mail.udp.cl).

que expone respecto de la desigual distribución de la vulnerabilidad, así como de la necesidad de luchar por una democracia que Butler define como radical.

En “Discurso valiente y resistencia”, la primera conferencia compilada en *Sin miedo*, se propone indagar en el potencial democrático de las asambleas políticas y en la virtud de la valentía. En la asamblea, el cuerpo se concierta con otros; este sería el escenario de la contienda política y, al mismo tiempo, un símbolo material de la precariedad. Es una reflexión que adquiere actualidad hoy, cuando la violencia política y nuestra experiencia actual de pandemia nos han develado cuán vulnerables somos, pese a lo cual buscamos persistir (Butler 2017b, 23). Tal vez, las experiencias de crisis, en particular cuando sus alcances son planetarios, pueden hacernos pensar, erróneamente, que son experiencias comunes o compartidas, pero esto no es así. La precariedad, sostendrá Butler, está diferencialmente distribuida en nuestras sociedades. Y es la ocasión, en efecto, de preguntar ¿qué tipo de poder vuelve precarias a las poblaciones? La respuesta de la filósofa es: los estados autoritarios, aunque también los estados debilitados que no son capaces de poner límites al capitalismo salvaje. Pero este no es el único lugar de vulneración.

En esta primera conferencia, Butler además advierte que no toda asamblea promueve valores democráticos. Para distinguir unas de otras se debería atender a sus objetivos y a su estructura igualitaria. La valentía, en tanto, es la actitud necesaria para enfrentar el poder político, dado el riesgo que se asume cuando, al formular un discurso crítico y emancipatorio, se desafía a este. El valor de la asamblea potencialmente democrática es que en ella se ‘prefigura’ una manera de vivir en función de los ideales de ‘interdependencia e igualdad’; en ella se anticipa el modo de organización política que permite la asamblea, la horizontalidad y el respeto a la diversidad.

La segunda conferencia, “Una crítica de la violencia de nuestro tiempo”, aborda la injusticia que se encuentra implícita en la desigual distribución de la *llorabilidad*. Con este término Butler se refiere al hecho de que se hace un duelo público solo por algunas vidas violentamente terminadas. Estas se lamentan (*lloran*) públicamente, otorgándoles así una dignidad. Otras, en cambio, aquellas que afectan generalmente a mujeres (femicidios) o a personas de comunidades trans o

travestis, suelen ser invisibles. Frente a esto, Butler propone alianzas de solidaridad, pues sostiene que únicamente “el colectivo protege al individuo de un destino violento” (51) y permite una lucha franca contra la injusticia. Desde ese sustrato es posible diseñar acciones que derriben la situación estructural que permite la violencia. El camino para enfrentar esta injusticia estructural es el que traza la no-violencia activa y apasionada, la solidaridad y la asunción de nuestra ineludible interdependencia. Pues ¿qué significa ser vulnerables? Depender de otro, y esta cuestión puede vincularse al sometimiento original que describe Butler en *Mecanismos psíquicos del poder* (2001), aunque también la vulnerabilidad implica una abertura al mundo.

La conferencia titulada “Sin aliento: la risa y el llanto al límite del cuerpo” indaga en el potencial político y crítico del sonido, atendiendo al ruido que hacen quienes usualmente no son escuchados. Quienes no suelen ser escuchados en sus demandas democráticas tampoco son reconocibles como sujetos y se tematizan como “cuerpos que viven en los límites de sus sonidos” (79). Nos recuerda esta afirmación la noción de ‘desrealización’ como el gesto que permite, a nivel discursivo, considerar como menos humanas a ciertas vidas “que no encajan en el marco dominante de lo humano” (Butler 2006, 60). Por lo tanto, el ruido que las personas producen al manifestar sus demandas sería el ruido de la democracia. Para Butler, el ruido puede llegar a ser subversivo e incluso destructor en el seno de una estructura política que pretende regular el sonido, el tonalismo; en definitiva, lo decible.

La autora destaca enfáticamente que la noción de democracia usada aquí es más amplia, por cierto, que la restringida acepción de democracia parlamentaria. Butler alude a una democracia basada en una concepción *social* de la libertad, según la cual “somos iguales unos a otros precisamente porque cada vida está ligada a otra y tenemos una participación equivalente en tal interdependencia” (75). La autora vuelve en esta conferencia a referirse al cuerpo como escenario en el que tiene lugar el sufrimiento político y, al mismo tiempo, como lugar privilegiado de la *acción encarnada* en que se concierta con otros cuerpos para dar a conocer su existencia.

“Crítica, discrepancia y el futuro de las humanidades” —cuarta conferencia— propone una reflexión en torno a las humanidades como uno de los soportes de la crítica y la imaginación de mundos posi-

bles en los que la diversidad y el respeto a la diferencia sean su rasgo constitutivo. Butler reconoce que el nicho privilegiado en el que se desarrollan las humanidades es la universidad, lo que puede implicar muchas veces una cierta ceguera respecto de la vida exterior a ella. Pero esta institución, afortunadamente, tiene “paredes porosas” (104) y las humanidades, por otra parte, son inimaginables sin su vínculo con el arte, la escritura, el pensamiento. Esto último constituye otra manera de porosidad. Asimismo, la universidad también tiene sentido por quienes la componen, esto es, seres o cuerpos situados temporalmente y proyectados hacia el futuro. En efecto, visto de esta manera, las humanidades no son un lujo, sino una necesidad en un mundo que requiere la crítica, la imaginación, la reformulación de viejas categorías. Por lo mismo, revisten siempre un potencial riesgo cuando promueven “imaginar de otro modo” (126) el futuro.

Finalmente, en “Justicia y memoria”, Butler reflexiona sobre tres aspectos que deben ser tenidos en cuenta para promover una sociedad justa en un contexto en el que emerge peligrosamente una forma peculiar de revisionismo: el negacionismo. Primero, advierte que los esfuerzos por preservar la memoria son piedra angular de hacer justicia y que ciertos “autoritarios de nuevo cuño” (131) representan la versión neoliberal del antiguo fascismo. En segundo lugar, señala que a la violencia fundacional del Estado debe oponerse un ejercicio de memoria que forme parte de una cultura democrática; de lo contrario, al crimen fundacional se agrega un segundo crimen: la negación de este. Se trata de un tema ampliamente examinado por Butler en numerosas obras anteriores. En *¿Quién le canta al Estado-nación?* (Butler y Spivak 2009, 65), la filósofa menciona que el Estado produce discursivamente a aquellos a los que priva de derechos y termina confinándolos a la condición de sin-Estado. Y, tercero, Judith Butler reafirma que la negación del exterminio es la continuación de este bajo formas nuevas. Agrega que, si bien ya no nos enfrentamos con las mismas figuras que produjeron esos crímenes, debemos traducir esa experiencia al momento presente, pues mucha violencia ejercida en dictadura perdura hasta nuestros días.

Como señalábamos al comienzo de esta reseña, leer este libro puede ser una invitación al/a la lector/a no iniciado/a en la obra de Butler a profundizar en la complejidad de esta. Los temas tratados en este grupo de conferencias se remontan a ideas fundacionales de su filosofía y a

preocupaciones más recientes. En cuanto a las primeras, se advierte la indagación acerca del estatus de ‘sujeto’. Esta es una pregunta central, pues del estatus de sujeto se deriva la posibilidad de una acción política. Aun cuando este se encuentre traspasado por la dependencia que lo vincula a otros y a partir de la cual se explica tanto la vulnerabilidad como la resistencia colectiva (2006, 77). Por otra parte, su preocupación por la posibilidad de radicalizar la democracia se vincula con una particular definición de reconocimiento que formula en *Vida precaria* (2006). Ahí lo entiende como un acto que involucra una transformación de los individuos involucrados, pues en el acto de reconocimiento “nos volvemos algo nuevo, desde el momento en que nos constituimos a causa del llamado —una necesidad y un deseo del Otro que tiene lugar en el lenguaje, en el sentido más amplio, sin el cual no podríamos existir—” (Butler 2006, 72). En efecto, cuando se reclama por reconocimiento, el sujeto se expone, se arriesga a devenir algo distinto de lo que originalmente es y, al mismo tiempo, se enfrenta a una experiencia de vulnerabilidad humana común.

La reflexión de Butler acerca de la violencia es necesaria, urgente, nunca suficiente. La contracara del miedo es la violencia. Nos hace presente la violencia sistemática que se ha ejercido sobre o contra grupos minorizados produciendo identidades a las que se atribuye el carácter de ‘violentas’, ‘disruptivas’, ‘subversivas’ y ‘terroristas’. La violencia del Estado produce grupos ‘vulnerados’ que no están en un encierro social. Por el contrario, suelen congregarse pese a los intentos de ‘reducir’ (experiencia que conocen de sobre los mapuche) o exiliar en todas las versiones en que se constituye un gesto simbólico de aislamiento. Los estados autoritarios han reproducido estos gestos hasta el cansancio. No obstante, se torna un gesto inútil y estéril que reproduce y recrea una vulnerabilidad humana que circula y, tarde o temprano, afecta a todos por igual. Siempre somos afectados por los actos que ejecutamos sobre otros en el mundo, pues somos seres interdependientes y vulnerables.

Butler reconoce que nuestra sociedad se moviliza y se conmueve frente a la violencia, pero lo hace de una manera diferencial: de un modo que pone en evidencia el valor diferente que se le asigna a la vida de las personas dependiendo del lugar social que ocupen. En este punto es pertinente recurrir a Hannah Arendt. Esta señala que cuando se expulsa a una minoría, este grupo naturalmente tiende a producir

cierta “emigración interior” (Arendt 2008, 29) o abandono del mundo que ha insistido en declararlo indeseable. Se retiran del espacio público hacia la libertad de pensamiento, lo que es una manera de sobrevivir cuando se les ha privado de participar de la vida política en igualdad de condiciones. El aislamiento produce empobrecimiento material y la colonización cultural, en otras palabras, la imposibilidad de producir discursos acerca del mundo común. Pero vemos que esto nunca se logra plenamente. Los grupos minorizados fraternizan con más facilidad ‘en tiempos de oscuridad’, como diría Arendt, y ese gesto es el que, lejos de hacerlos desaparecer, los hace ‘ser’. En efecto, de la producción social de las minorías vulneradas y sometidas surge la identidad como un hecho político. Al respecto, Arendt (2008) dirá que su respuesta a la pregunta por su identidad en los primeros años del nazismo es ‘soy judía’.

Para hacer justicia al pensamiento situado de Butler, es imposible soslayar la situación de pandemia que vive el mundo. El año 2020 será recordado por esto. Y es necesario referirla, pues esta experiencia nos ha develado de manera aún más dramática cuán vulnerables somos. Lo mencionábamos antes: la precariedad frente a esta crisis está —como siempre— diferencialmente distribuida en nuestras sociedades. Por otra parte, el reverso de la pregunta acerca de lo que vuelve precaria una vida es la pregunta por lo que la vuelve digna. Se plantea esta pregunta pues entronca con las tesis que Butler desarrolla en este libro. Lo que vuelve digna una vida es su posibilidad de concertarse con otros en una acción colectiva traspasada por la ‘conciencia encarnada’ de la crisis.

Nos parece que Butler tiene especial interés en enfatizar la vulnerabilidad que asoma a propósito de la conciencia del cuerpo. El peligro, lo mencionábamos antes, se percibe en los terremotos, en las guerras, en las epidemias, tal vez los fenómenos más propicios para pensar en los riesgos de la especie (Boitano 2020, 25). Pero Butler aclara que vulnerabilidad no es “dañabilidad” (2017b, 21), sino receptividad en el sentido de que no habría historia inscrita en el cuerpo sin vulnerabilidad corporal. La epidemia probablemente no será una oportunidad de comunión, pero permitirá mirar, aunque sea por un momento, la política del cuerpo. Esta vulnerabilidad nos afecta como el animal humano que somos, pues es ‘nuestro cuerpo’ el que enferma o el que teme. Y aquí se propone entender ‘nuestro cuerpo’ no como el volumen que termina en el límite que señala la piel, sino como una dimensión en la que pue-

do padecer con otro (Boitano 2020, 27). En efecto, los cuerpos no son unidades cerradas, estamos más o menos siempre abiertos hacia otros, por eso nos duele el dolor de otros. Tal vez por eso la mirada del cuerpo destruido o sufriente se saca de la vista de las personas sanas. La vulnerabilidad humana común supone cierta atadura precontractual (Butler 2017a). La pandemia, en ese sentido, nos resta omnipotencia y nos revela los lazos precontractuales que nos unen a otros.

Por último, es importante destacar que el valor de esta compilación reside en que muestra a una filósofa situada, atenta a una audiencia heterogénea y capaz de sintonizar con un mundo cultural ávido de marcos explicativos para las complejidades del presente.

## Bibliografía

- Arendt, H. 2008. *Hombres en tiempos de oscuridad*. Barcelona: Gedisa.
- Boitano, Á. 2020. Noción de crisis: acepciones, límites y actualidad del concepto. *Revista Internacional de Filosofía Mutatis Mutandis*. Vol. 1: *Dossier: Crisis* 14, 11-29.
- Butler, J., Laclau, E. y Žižek, S. 2011. *Contingencia, hegemonía, universalidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Butler, J. y Spivak, G. 2009. *¿Quién le canta al Estado-nación?* Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J. 2001. *Mecanismos psíquicos del poder*. Madrid: Cátedra.
- Butler, J. 2005. *Dar cuenta de sí mismo. Violencia, ética y responsabilidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Butler, J. 2006. *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J. 2017a. *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia la performatividad de la asamblea*. Barcelona: Paidós.
- Butler, J. 2017b. Vulnerabilidad corporal, coalición y la política de la calle. *Nómadas* 46, 13-30. *EP*

## Reseña

Michael T. Osterholm. *La amenaza más letal: nuestra guerra contra las pandemias y cómo evitar la próxima*. Santiago: Planeta, 2020. US\$ 23.48 (ISBN 9789563607574), 382 pp.

**Carolina Velasco y Alejandra Benítez**

Centro de Estudios Públicos, Chile

**L**a amenaza más letal: *Nuestra guerra contra las pandemias y cómo evitar la próxima* adentra al lector en el mundo (desconocido para muchos) de la epidemiología, así como en los riesgos y desafíos de enfrentar una pandemia global. Escrito y publicado originalmente en 2017, el libro fue traducido al español en 2020, en una nueva edición que incluye un prólogo en el que el autor conecta el contenido original con la pandemia del SARS-CoV-2, lo que lo hace aún más atractivo ante el contexto mundial actual.

El Dr. Michael Osterholm, reconocido epidemiólogo a nivel internacional, con vasta experiencia en enfermedades infecciosas, narra, en colaboración con Mark Olshaker, gran parte de su experiencia en este ámbito. Osterholm relata su participación en reuniones, mesas y comisiones de gran relevancia, en la búsqueda y el entendimiento de nuevos brotes epidémicos, y presenta, de manera casi educativa (aunque podría ser algo reiterativa), el objetivo de la disciplina de la epidemiología, así como el rol que cumplen en la salud pública las instituciones asociadas al área. El libro se centra en las enfermedades infecciosas, aterrizando esta materia para una población no experta (capítulos 1 al 5). Guía de

---

CAROLINA VELASCO es economista y MA en Economía con mención en Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, y Máster en Políticas Sociales, London School of Economics and Political Sciences, Reino Unido. Investigadora del Centro de Estudios Públicos, CEP, Santiago, Chile. Dirección: Monseñor Sotero Sáenz 162, Providencia, Santiago, Chile, CP 7500011. Email: [cvelasco@cepchile.cl](mailto:cvelasco@cepchile.cl)

ALEJANDRA BENÍTEZ es economista y MA en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos, CEP, Santiago, Chile. Dirección: Monseñor Sotero Sáenz 162, Providencia, Santiago, Chile, CP 7500011. Email: [mbenitez@cepchile.cl](mailto:mbenitez@cepchile.cl)

manera lógica al lector para comprender los problemas que estamos enfrentando en este ámbito, y le alerta respecto de la falta de preparación e inversión en mecanismos de prevención y tratamiento de dichas enfermedades; también advierte del riesgo inminente ante una próxima pandemia (capítulos 6 a 19). Posteriormente, enuncia algunas propuestas para abordar estos problemas (capítulos 20 y 21).

Para un tema tan complejo como el que acomete, el texto logra transmitir conocimientos e inquietudes al lector. Esto es conseguido, por un lado, gracias a la misma escritura, donde se aprecia la mano del colaborador Mark Olshaker, destacado escritor que ha sido autor y coautor de libros sobre criminología, inteligencia y salud pública, entre otros, y es uno de los dos escritores de *Mind Hunter*, obra en la que se basó la serie de Netflix que lleva el mismo nombre.

Por otro lado, contribuye a la ilustración del contenido la presentación de distintas analogías que facilitan su comprensión. Una de las más utilizadas proviene del reconocido padre de la epidemiología y salud pública, el Dr. John Snow, quien descubrió que uno de los mayores focos de un brote de cólera, enfermedad que causó altas tasas de mortalidad en Londres alrededor de 1800, se originaba en una bomba de agua de uso común en la población. Al retirar la palanca de la bomba de agua cesaron los casos infectados (51). En base a esta analogía, a lo largo del libro se asemeja la epidemiología al acto de ‘retirar la palanca de la bomba’, esto es, descubrir la fuente de propagación y con ello intentar detener o reducir la velocidad de transmisión de una enfermedad.

La mayor parte de la población no hubiera sospechado que era siquiera probable la existencia de una pandemia como la provocada por la enfermedad Covid-19 en 2020 y, de haberlo pensado, nadie imaginaba que sería tan complejo abordarla y mitigarla. Según varios expertos, la pandemia del coronavirus está siendo una de las peores de la historia de la humanidad, alcanzando a mediados de octubre de 2020 sobre los 40 millones de casos contagiados y 1,1 millones de fallecidos, según cifras oficiales.<sup>1</sup> Si bien esta última cantidad es menor que la estimada para la pandemia de gripe de 1918-1919, se debe considerar que median cien años entre ambas, período en el que los avances tecnológicos en salud han sido muy potentes, incluyendo, por ejemplo, el desarrollo de

---

<sup>1</sup> Centro de recursos de coronavirus de la Universidad John Hopkins. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> [22 de octubre 2020].

la penicilina, vacunas, medicamentos para prevenir la malaria y tratamientos para enfermedades como el sida.

Esta nueva pandemia se esparció sin piedad, tomándonos desprevenidos y sin una estrategia o liderazgo mundial para enfrentarla. A lo largo de su obra, cuya primera edición data de 2017, Osterholm argumenta justamente que, a pesar del grado de desarrollo que han logrado la ciencia y la tecnología en nuestros tiempos, la probabilidad de que una enfermedad infecciosa se propague a nivel mundial está latente, como fue confirmado en 2020. La transmisión de este conocimiento epidemiológico por medio del uso de términos simples, que permite a personas sin conocimiento científico tomar conciencia de estos riesgos, así como la capacidad para despertar un sentido de alerta frente a la falta de entidades con autoridad fuerte para enfrentar estas situaciones, son, a nuestro juicio, dos de los principales aportes de *La amenaza más letal*.

Entre las razones que, según el autor, aumentan el riesgo de la existencia de potenciales brotes pandémicos en la actualidad, se encuentra, antes que nada, lo vulnerables que somos como especie. También señala la dificultad de lograr una colaboración internacional en el abordaje de los desafíos de la salud pública (como el control de enfermedades, la búsqueda de vacunas y de tratamientos, entre otros). Además, menciona el rápido crecimiento de la población humana y animal, el creciente flujo de movimiento e interdependencia entre distintos países y el impacto del cambio climático en nuestro planeta. Osterholm se refiere, asimismo, a los riesgos asociados a los mismos agentes infecciosos y a los avances científicos, como la resistencia a los antimicrobianos, y las mutaciones de los patógenos y su posible mal uso.

Como ejemplo de las dificultades para avanzar en la colaboración internacional, el autor se refiere a lo difícil que es hoy en día repetir la estrategia aplicada para la erradicación de la viruela en las décadas de 1960 y 1970. Entonces, las dos grandes potencias de esa época (Estados Unidos y Unión Soviética), lideraron la solución sanitaria, situación más difícil de lograr actualmente, debido a la mayor competencia que existe entre las naciones, así como al bajo poder que tienen algunas de ellas. En el año 2020, países de relevancia mundial como Estados Unidos y Brasil muestran tener un alto y creciente nivel de fragilidad, de acuerdo al Índice de Estados Frágiles que el libro comenta (The Fund

for Peace 2020). Lo anterior puede haber tenido como consecuencia que en ambos países la población desconfíe del manejo de la pandemia. Tal como lo enuncian Fetzer et al. (2020) en su estudio de 175 países, más del 70% de la población de esos estados declara no confiar en el gobierno para velar por la salud de la población y considera que la respuesta de aquel fue insuficiente.

Respecto del crecimiento de la población humana, especialmente en países en vías de desarrollo, este ha generado altos niveles de hacinamiento y condiciones insalubres, lo que facilita la propagación de agentes patógenos (muchos de ellos necesitan que exista población concentrada para propagarse con fuerza, ya que de lo contrario mueren). Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la actualidad, 828 millones de personas viven en barrios marginales, número que va en aumento.<sup>2</sup> Por otra parte, el importante crecimiento de la población animal —destinada a la producción de alimentos— ha implicado aglomeraciones de estos en espacios pequeños, siendo asimismo vulnerables a infecciones. Además, dado que algunos tienen contacto con humanos y ciertos microbios pueden adaptarse a las personas, funcionan como una fuente de nuevos virus o bacterias (como la viruela bovina y la de los monos, y las enfermedades que se transmiten desde las aves).

Desde otro punto de vista, el creciente flujo de movimiento e interdependencia entre distintos países, facilita la propagación de patógenos y plantea un desafío, ya que el cierre de comercios y fronteras, entre otros, afecta la cadena de suministros. Como se menciona en el libro,

irónicamente, el modo en que hemos organizado el mundo para mejorar la eficiencia, el desarrollo económico y nuestro estilo de vida —los esfuerzos generalmente útiles por transformar el planeta en una aldea global— nos ha hecho más susceptibles que en 1918 a los efectos de las enfermedades infecciosas. (99)

Ello ha quedado en evidencia con la pandemia actual, que ha generado alzas en precios de productos y falta de abastecimiento de otros (CEPAL 2020; OMS 2020).

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html> [21 de septiembre 2020].

Por último, el autor menciona que el cambio climático presenta un desafío adicional. Si bien es poco lo que se sabe respecto de los efectos que este podría tener en la propagación de infecciones, Osterholm comenta que probablemente serán negativos. Por ejemplo, el alza en las temperaturas puede facilitar la supervivencia de algunas enfermedades propias de zonas tropicales en otras regiones, facilitando su propagación hacia nuevos lugares. Aun ante ese potencial riesgo, la erradicación e incluso el control de la propagación de enfermedades como el sida, la tuberculosis y la malaria, ha dejado de ser prioridad, aunque siguen afectando a millones de personas que se contagian cada año. En 2019, el número de fallecidos por sida fue de 690.000<sup>3</sup>, y en 2018 fallecieron 1,5 millones<sup>4</sup> y 405.000<sup>5</sup> de tuberculosis y malaria, respectivamente. El autor aventura que la baja atención que se otorga a estas enfermedades responde a que el impacto de dichas infecciones es mucho menor en países más ricos, que son los que lideran la investigación científica y su financiamiento.

Hay otras potenciales amenazas que la enfermedad del coronavirus ha dejado en evidencia, que en el libro no se mencionan. Una de ellas tiene que ver con las características sociodemográficas de la población. En el caso de la Covid-19, la población más afectada es la más envejecida y con enfermedades preexistentes (Guan et al. 2020; Stefan et al. 2020). En esa línea, la mayor longevidad de la población global también se presenta como un riesgo adicional. La proporción mundial de personas de 65 años o más pasó de ser el 5% al 9% entre 1960 y 2019 (Banco Mundial 2020). A la vez, la prevalencia de condiciones de salud crónicas como diabetes e hipertensión arterial, ha aumentado. Por ejemplo, entre 1980 y 2014, la población con diabetes ha incrementado de 108 a 422 millones.

Respecto de los riesgos asociados a los mismos agentes infecciosos y los avances científicos para contenerlos, en primer lugar se encuentra

---

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.unaids.org/es/resources/fact-sheet#:~:text=En%202019%2C%20alrededor%20de%20690.000,%2C6%20millones%5D%20de%202010> [23 de octubre 2020].

<sup>4</sup> Disponible en: [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tuberculosis#:~:text=La%20tuberculosis%20\(TB\)%20es%20una,251%20000%20personas%20con%20VIH](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tuberculosis#:~:text=La%20tuberculosis%20(TB)%20es%20una,251%20000%20personas%20con%20VIH) [23 de octubre 2020].

<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.who.int/malaria/media/world-malaria-report-2019/es/#:~:text=En%202018%2C%20se%20estimaron%20405,malaria%20en%20todo%20el%20mundo> [23 de octubre 2020].

la resistencia que los microbios han desarrollado contra algunos anti-bióticos. Ello responde a su consumo masivo en humanos y a su uso en la producción animal, lo que resulta en una disminución fuerte de su eficacia en el tratamiento de bacterias, lo cual lleva a que enfermedades hoy en día tratables podrían dejar de serlo. En segundo lugar, la gripe es una de las afecciones más riesgosas debido a que su transmisión es por vía aérea y porque la propagación comienza antes de que se manifiesten los síntomas. Es por esta razón que en la pandemia actual la estrategia de seguimiento de los infectados y sus contactos ha sido tan relevante; de este modo, se puede aislar a los posibles contagiados antes de que empiecen a transmitir la enfermedad, evitando así brotes más grandes (Consejo asesor Covid-19 2020; Kretzschmar et al. 2020; Li et al. 2020). El seguimiento es también relevante porque el virus de la gripe muta año a año, por lo cual las vacunas que se desarrollan deben ir actualizándose. Dado lo anterior y su relación con virus en animales, se hace muy difícil su estudio. En efecto, Osterholm menciona que, aun cuando lleva años analizándolos, percibe que cada vez sabe menos sobre estos agentes.

Finalmente, el autor menciona el peligro del uso malintencionado de los microbios, como puede ocurrir en las investigaciones que buscan modificarlos en su capacidad de enfermar y de transmitir y agravar la dolencia. Estas modificaciones, según lo que plantea Osterholm, podrían causar daño, ya sea intencionalmente (bioterrorismo, como ocurrió con el ántrax según se detalla en el libro) o no (por ejemplo, que por accidente se escape un virus modificado genéticamente). Allí reside la relevancia de tener control sobre los estudios y laboratorios y, nuevamente, en relación con los riesgos mencionados previamente, se releva la importancia de la cooperación internacional.

En lo que refiere a la comprensión de la complejidad que hay en el desarrollo de soluciones a los problemas planteados, los capítulos finales asociados a propuestas son bastante informativos respecto de las actuales respuestas a las enfermedades infecciosas, ya sea instituciones a cargo, financiamiento y organización de estrategias para afrontarlas, así como sus problemas vigentes. Por ejemplo, se mencionan algunos inconvenientes que afectan el funcionamiento de la OMS: (i) cada país miembro tiene un voto, aunque su apoyo económico difiere; (ii) la dificultad de coordinar una entidad que cuenta con sedes regionales; (iii) la

falta de rendición de cuentas. En efecto, dichas deficiencias han salido a la luz en esta pandemia, junto con otras, como el marco legal que rige al trabajo relativo a las emergencias. Según *The Economist* (2020), este marco restringe su accionar, puesto que la OMS no tiene las facultades para exigir, por ejemplo, disponer de información a tiempo respecto de un brote en un país miembro, ni puede tomar medidas en caso de que el país no la entregue.

No obstante, el Programa Anticrisis, planteado en el volumen para abordar estas amenazas, no difiere sustancialmente de los mecanismos actuales en cuanto a que debe ser una (o más de una) entidad supranacional la que lidere las respuestas, con las dificultades que ello conlleva, puesto que exige a los países delegar poder. Por ejemplo, se propone crear la Alianza Mundial para el Control de Enfermedades Transmitidas por Mosquitos, una organización internacional similar a la Junta Nacional de Asesoramiento Científico para la Bioseguridad, y otra para abordar urgentemente todo lo relacionado con la resistencia antimicrobiana.

Esta multiplicidad de instituciones contrasta con el énfasis que se plantea en el libro en relación con el tratamiento conjunto de las enfermedades infecciosas y con el concepto de *One Health* ('una salud'). En particular, se señala: "hasta que aceptemos que estas enfermedades en humanos y animales son una sola disciplina, no conseguiremos prevenirlas y controlarlas del todo" (366).

Lo que sugiere el autor, para la mayoría de las amenazas tratadas en el libro, es la provisión de un mayor y más estable financiamiento, replicando el modelo de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), según el cual los estados se comprometen con recursos para estar preparados en caso de una amenaza. La receta en general involucra también la colaboración público-privado internacional, con recursos provenientes de entidades gubernamentales, fundaciones y empresas, y una buena gestión. Sin embargo, tal como se señala en el texto, el gran desafío, del que aún no se tiene respuesta ni se realiza un planteamiento, tiene que ver con que la gobernanza de esta(s) entidad(es) permita contar con un liderazgo planetario cuya institucionalidad tenga la capacidad de tomar decisiones complejas y de hacerlas cumplir.

Otro aspecto relevante de la propuesta es que el programa descansa en Estados Unidos (EEUU) para cumplir los objetivos: "Una de las premisas de nuestro Programa Anticrisis es que los Estados Unidos tendrán

que afrontar las responsabilidades de liderazgo y cargar con el grueso del peso financiero” (637). Ello implica una mayor dependencia y, por lo tanto, vulnerabilidad ante cambios en las políticas y en la situación económica de dicha nación, como ha ocurrido en 2020, cuando el presidente de ese país amenazó con retirar el financiamiento de la OMS (el 15,2% del presupuesto de la OMS proviene de los aportes del gobierno de EEUU).<sup>6</sup>

Es probable que el déficit en las propuestas que se sugieren en el libro responda a que no es fácil dar respuesta a los problemas y amenazas planteados, debido, principalmente, a que presentan externalidades, ya sean positivas o negativas. Las externalidades se refieren a los eventos en que la acción de una persona impone costos (externalidad negativa) o crea beneficios (externalidad positiva) a otros individuos (Phelps 2018), que no son internalizados por quienes los generan. Por ejemplo, las enfermedades infecciosas y la resistencia antimicrobiana tienen externalidades negativas; la primera, porque una persona puede contagiar a otras al adquirir la enfermedad (ya sea por el aire o por un vector como mosquitos); la segunda, porque el sobreuso (o uso innecesario) de antibióticos hace que los microbios se hagan inmunes a dichos fármacos, afectando al resto de la población. Por el contrario, una vacuna tiene externalidades positivas, puesto que no solo protege a quien la recibe, sino también al resto.

Este es un problema que los economistas conocemos bien y cuyo remedio tiene que ver con la intervención del Estado o de un regulador para lograr cambios en los comportamientos de las personas, ya que las soluciones netamente privadas o de mercado son insuficientes, en particular cuando los derechos de propiedad no están bien definidos o los costos de transacción son muy altos (Tuohy y Glied 2011; Phelps 2018). Phelps (2018) señala como ejemplo los resfríos, que se contagian mediante la tos. Dado que el aire no tiene dueño, la persona no asume el costo de su acción, salvo que le preocupe resfriar a algún miembro de su familia o a compañeros de oficina, pero ello no ocurrirá en espacios públicos. Aun cuando, señala Phelps, existiesen derechos de propiedad sobre el aire (por ejemplo, que a cada persona le correspon-

---

<sup>6</sup> Información disponible en la página web de la Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://open.who.int/2018-19/contributors/contributor> [21 de septiembre 2020].

dieran dos metros a la redonda), los costos de transacción de demandar a todos los que estornudan cerca son altos.

En general, hay dos formas de abordar las externalidades: mayor regulación de los comportamientos o subsidios e impuestos, o ambas modalidades en conjunto. El dilema que presenta Osterholm es que en este caso no existe una entidad supranacional a la que todos obedezcan y que pueda establecer reglas, pero, sobre todo, hacerlas cumplir. Los problemas que se abordan en el libro no son propios de una ciudad o país, sino que, como se describiera, afectan a todo el planeta y pueden hacerlo muy rápidamente, como ha ocurrido en la actualidad con el virus SARS-CoV-2. Por ejemplo, en varias de las enfermedades que se mencionan, la mejor solución proviene de la inmunización masiva, lo que requeriría de una alta y constante inversión. Sin embargo, los modelos de negocios de las farmacéuticas se basan cada vez más en la producción de medicamentos patentados (son más fáciles de hacer y el mercado es más regular) y menos en el desarrollo de vacunas o antibióticos, porque el costo de dicho proceso es demasiado alto. Por lo tanto, la inmunización requiere de apoyo económico, más aún si es para una enfrentar una crisis sanitaria ‘universal’ como la gripe pandémica, según se plantea en el texto.

La lectura de *La amenaza más letal*, al alertar sobre tantos temas de gravedad, deja al lector con la idea de que nos podríamos acercar a etapas complejas para la humanidad y con una sensación de preocupación e impotencia. Ello, porque la mayoría de las acciones propuestas para abordar los problemas planteados dependen de la política y de los tomadores de decisiones, quienes pueden tomar o no en consideración en sus decisiones las preferencias de la ciudadanía, así como las recomendaciones sugeridas por los expertos e investigadores. También puede ocurrir que la información sea desconocida por los tomadores de decisiones, debido a que las problemáticas no se han abordado con la suficiente importancia. Por ello, el hecho de que la población esté informada es asimismo y sobre todo hoy en día, otra forma de influir en la toma de decisiones, por ejemplo, mediante las redes sociales, como se ha demostrado en el caso del cambio climático. Pero, también, para tomar conciencia de las propias acciones (consumo de antibióticos o autorregulación por parte de los productores de animales).

Estas razones llevan al anhelo de que este libro sea leído no solo por los tomadores de decisiones, sino también por el personal del sector

salud, por encargados de desastres y catástrofes, por científicos y por la población general. Tal como se plantea allí, como ciudadanos “debemos presionarlos y hacerles saber que no existen partidos cuando hablamos de políticas o medidas de salud pública” (376).

*La amenaza más letal*, entonces, deja un amplio campo para seguir estudiando y desarrollando las instituciones e institucionalidades que necesitamos tener para abordar de manera conjunta futuras amenazas, y releva también la importancia de estar preparados y de contar con un plan de acción. A pesar de ello, la actual pandemia, en general, encontró a los países sin aquel plan, lo que conllevó una lenta reacción, según se ha evidenciado tanto en el caso de países más desarrollados —Estados Unidos (The Lancet 2020) y Reino Unido (Pollock et al. 2020)— como en países de menor nivel de desarrollo —tal es el caso de algunas naciones latinoamericanas (Benítez et al. 2020).

Como se menciona en el libro, sería un desperdicio que esta crisis no nos permitiera prepararnos para la próxima.

## Bibliografía

- Banco Mundial 2020. Data de libre acceso del Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador> [21 de septiembre 2020].
- Benítez, A., Velasco, C., Sequeira, A.R., et al. 2020. Responses to Covid-19 in Five Countries of Latin America. *Journal of Health Policy and Technology*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.014>.
- Blackman, A., Ibáñez, A.M., Izquierdo, A., et al. 2020. La política pública frente al Covid-19. Recomendaciones para América Latina y el Caribe. International Development Bank. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002302>.
- CEPAL 2020. Las restricciones a la exportación de productos médicos dificultan los esfuerzos por contener la enfermedad por coronavirus (Covid-19) en América Latina y el Caribe. Informes Covid-19. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45510/1/S2000309\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45510/1/S2000309_es.pdf) [21 de octubre 2020].
- Consejo asesor Covid-19, Ministerio de Salud 2020. Minuta revisa duración de aislamiento de casos y cuarentena de contactos Covid-19. Minuta 31 de mayo. Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.colegiomedico.cl/covid19/> [22 de octubre 2020].
- Guan, W., et al. 2020. Comorbidity and Its Impact on 1590 Patients with Covid-19 in China: A Nationwide Analysis. *European Respiratory Journal* 55(5), 2000547. DOI: 10.1183/13993003.00547-2020.

- Fetzer, T., Witte, M., Hensel, L., Jachimowicz, J.M., Haushofer, J., Ivchenko, A., Caria, C., Reutskaja, E., Roth, C., Fiorin, F., Gomez, M., Kraft-Todd, G., Goetz, F. y Yoeli, E. 2020. Global Behaviors and Perceptions in the Covid-19 Pandemic. DOI: <https://doi.org/10.31234/osf.io/3kfmh>.
- Kretzschmar, M., Rozhnova, G., Bootsma, M., et al. 2020. Impact of Delays on Effectiveness of Contact Tracing Strategies for Covid-19: A Modelling Study. *The Lancet*, 16 de julio. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30157-2](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30157-2).
- Li, Z., Chen, Q., Feng, L., et al. 2020. Active Case Finding with Case Management: The Key to Tackling the Covid-19 Pandemic. *The Lancet*, 4 de junio. DOI: [10.1016/S0140-6736\(20\)31278-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31278-2).
- OMS 2016. Informe mundial sobre la diabetes. Resumen de orientación. Disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204877/WHO\\_NMH\\_NVI\\_16.3\\_spa.pdf;jsessionid=C2FE84440A900DC19F457BF7B8C9B562?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204877/WHO_NMH_NVI_16.3_spa.pdf;jsessionid=C2FE84440A900DC19F457BF7B8C9B562?sequence=1) [21 de septiembre de 2020].
- OMS 2020. Pulse Survey on Continuity of Essential Health Services during the COVID-19 Pandemic. Interim Report. Organización Mundial de la Salud, 27 de agosto. Disponible en: [https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS\\_continuity-survey-2020.1](https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS_continuity-survey-2020.1) [21 de septiembre 2020].
- Phelps, C. 2018. *Health Economics*. Abingdon-on-Thames, UK: Routledge.
- Pollock, A.M., Roderick, P., Cheng, K.K. y Pankhania, B. 2020. Covid-19: Why Is the UK Government Ignoring WHO's Advice? *BMJ* 368, m1284. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.m1284>.
- Stefan, N., Birkenfeld, A.L., Schulze, M.B. y Ludwig, D.S. 2020. Obesity and Impaired Metabolic Health in Patients with Covid-19. *Nature Reviews Endocrinology* 16(7), 341-342. DOI: [10.1038/s41574-020-0364-6](https://doi.org/10.1038/s41574-020-0364-6).
- The Economist 2020. The World Needs a Better World Health Organisation. *The Economist*, 12 de septiembre. Disponible en: <https://www.economist.com/international/2020/09/12/the-world-needs-a-better-world-health-organisation> [21 de octubre 2020].
- The Fund for Peace 2020. Fragile State Index 2020 – Annual Report. Washington DC. Disponible en: <https://fragilestatesindex.org/2020/05/08/fragile-states-index-2020-annual-report/> [22 de octubre 2020].
- The Lancet 2020. Covid-19 in the USA: A Question of Time. *The Lancet* 395 (10232), 1229. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30863-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30863-1).
- Tuohy C. y Glied, S. 2011. The Political Economy of Health Care. En Glied, S. y Smith, P.C. (eds.), *The Oxford Handbook of Health Economics*. Oxford: Oxford University Press. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199238828.013.0004](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238828.013.0004). EP

## NÚMEROS ANTERIORES

### Nº 159, invierno 2020

**Gerard Delanty**, Teoría crítica como crítica a la Insustentabilidad: 'la vida dañada' en el Antropoceno. **Daniel Chernilo y Rodrigo Cordero**, El problema de la secularización: cuatro miradas a la fragilidad de los órdenes sociales modernos. **Hermann González, Felipe Larraín y Óscar Perelló**, Diversificación de exportaciones: ¿es Chile diferente a Australia y Nueva Zelanda? **Sylvia Eyzaguirre, Carmen Le Foulon y Valentina Salvatierra**, Educación en tiempos de pandemia: antecedentes y recomendaciones para la discusión en Chile. **Rodrigo Valdés**, En defensa de la Encuesta Nacional de Empleo del INE: una mirada desde la macroeconomía. **Báltica Cabieses**, *The Covid-19 Catastrophe. What's Gone Wrong and How to Stop It Happening Again*, de Richard Horton. **Robinson Lobos**, *Not Enough. Human Rights in an Unequal World*, de Samuel Moyn. **Consuelo Figueroa**, *(Las) Otras geografías en Chile. Perspectivas sociales y enfoques críticos*, de Andrés Núñez, Enrique Aliste y Raúl Molina (comps.).

### Nº 158, otoño 2020

**Carlos Peña**, La revolución inhallable. **Cristóbal Rovira Kaltwasser**, El error de diagnóstico de la derecha chilena y su encrucijada actual. **Bruno Henry de Frahan, Christopher Hartwell, Alberto Valdés**, ¿Queda espacio para crecer? Oportunidades para el comercio agroalimentario en el contexto de la modernización del acuerdo de asociación entre la UE y Chile. **Susana Gazmuri**, *Pensar la revolución. Historia intelectual de la independencia chilena*, de Gabriel Cid. **Carlos Hoevel**, *Octubre en Chile. Acontecimiento y comprensión política: hacia un republicanismo popular*, de Hugo Herrera.

### Nº 157, verano 2020

**Daniel Loewe**, Cuando la libertad importa: inmigrantes y movilidad libre. **Guillermo Le Fort**, La trampa del ingreso medio como convergencia a clubes de ingresos relativos. **Nicole Winkler, Pablo Correa, Francisca Lira y Rodrigo Cruz**, Ahorro previsional voluntario en Chile: evidencia y propuestas para su masificación. **Beatriz Sarlo**, Neopopulismo de la felicidad. **Álvaro Perpere**, *La síntesis de la libertad. Fundamentos teóricos desde la obra de Ortega y Gasset*, de Pablo Beytía. **Silvia Borzutzky**, *Resistance to Political Violence in Latin America: Documenting Atrocity*, de Oriana Bernasconi (ed.).

## N° 156, primavera 2019

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

## N° 155, invierno 2019

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