

# ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 138

OTOÑO

2015

---

<b>Michael W. Traugott</b>	Problemas relacionados con las encuestas preelectorales desde una perspectiva comparada
<b>Slaven Razmilic</b>	Impuesto territorial y financiamiento municipal
<b>José Miguel Valdivia y Tomás Blake</b>	El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el derecho administrativo
<b>Jorge Edwards</b>	Andrés Bello, el progresista aterrizado  Sobre <i>La derecha en la Crisis del Bicentenario</i> , de Hugo Herrera:
<b>Joaquín Fernandois Max Colodro</b>	Indigencia de ideas: La derecha en Chile De la crisis al futuro  Sobre <i>Growth Opportunities for Chile</i> , Vittorio Corbo, editor:
<b>Luis Felipe Céspedes</b>	El desafío de crear oportunidades para todos
<b>Mariano Tommasi</b>	Los desafíos de Chile hoy
<b>Sebastián Edwards</b>	Ya pronto una sombra serás  Sobre “La derecha ante el cambio de siglo”, de Hugo Herrera:
<b>Renato Cristi</b>	¿Una derecha republicana?
<b>Anita Josefina Trujillo y Joaquín Trujillo</b>	La educación pública según los hermanos Amunátegui

---

---

---

*ESTUDIOS PÚBLICOS*

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 138 otoño 2015

---

---

# ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*www.cepchile.cl*

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

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

Las colaboraciones deben ceñirse a las normas para Presentación de Trabajos a *Estudios Públicos*. Los trabajos sometidos a consideración, así como los comentarios y correspondencia deben dirigirse a: *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, C. Postal 7500011 Providencia, Santiago, Chile, o ser enviados por email a: [estudiospublicos@cepchile.cl](mailto:estudiospublicos@cepchile.cl).

© Centro de Estudios Públicos.

Está prohibida la reproducción total o parcial de los trabajos publicados. Toda reproducción debe contar con la autorización expresa del Centro de Estudios Públicos.

## **Print and online editions of *Public Studies***

The online edition of *Public Studies* is published on CEP's web site, [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl), and includes the papers in Spanish, and their abstracts both in Spanish and English. A number of papers and documents are also available in English in the online edition.

## **Indexación**

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

## **Suscripciones**

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

Email: [mponce@cepchile.cl](mailto:mponce@cepchile.cl)

Teléfono: 22328-2400. Fax: 22328-2440 (Formulario de suscripción en última página).

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

*Composición:* Pedro Sepúlveda; *diagramación:* David Parra

Impreso en *Andros Productora Gráfica*.

Hecho en Chile / Printed in Chile, 2015.

Director responsable **Harald Beyer**

Editor **Ernesto Ayala**

Asistente editorial **Joaquín Trujillo**

### Comité editorial

**Enrique Barros**

Universidad de Chile.  
Centro de Estudios Públicos.  
Santiago, Chile.

**Antonio Bascuñán**

Universidad Adolfo Ibáñez.  
Santiago, Chile.

**Dan Black**

The University of Chicago.  
Chicago, Estados Unidos.

**Marcelo Boeri**

Universidad Alberto Hurtado.  
Santiago, Chile.

**Andrés Bordalí**

Universidad Austral de Chile.  
Valdivia, Chile.

**José Joaquín Brunner**

Universidad Diego Portales.  
Santiago, Chile.

**Alejandro Jofré**

Universidad de Chile.  
Santiago, Chile.

**Dante Contreras**

Universidad de Chile.  
Santiago, Chile.

**Vittorio Corbo**

Centro de Estudios Públicos.  
Santiago, Chile.

**Sofía Correa**

Universidad de Chile.  
Santiago, Chile.

**Sebastián Edwards**

University of California  
Los Angeles (UCLA).  
Los Angeles, Estados Unidos.

**Cristián Eyzaguirre**

Director de empresas.  
Santiago, Chile.

**Juan Andrés Fontaine**

Libertad y Desarrollo.  
Santiago, Chile.

**David Gallagher**

Centro de Estudios Públicos.  
Santiago, Chile.

**Francisco Gallego**

P. Universidad Católica de Chile.  
Santiago, Chile.

**James Heckman**

The University of Chicago.  
Chicago, Estados Unidos.

**Juan Pablo Illanes**

Diario *El Mercurio*.  
Santiago, Chile.

**Fabián Jaksic**

P. Universidad Católica  
de Chile.  
Santiago, Chile.

**Felipe Larraín B.**

P. Universidad Católica  
de Chile.  
Santiago, Chile.

**Jorge Larraín**

Universidad Alberto Hurtado.  
Santiago, Chile.

**Jari Lavonen**

University of Helsinki.  
Helsinki, Finlandia.

**Beltrán Mena**

P. Universidad Católica  
de Chile.  
Santiago, Chile.

**Sonia Montecino**

Universidad de Chile.  
Santiago, Chile.

**Juan Pablo Montero**

P. Universidad Católica  
de Chile.  
Santiago, Chile.

**Emilio Pacheco**

Liberty Fund, Inc.  
Indianápolis, Estados Unidos.

**Óscar Parra**

Universidad de Concepción.  
Concepción, Chile.

**Francisco Javier Pinedo**

Universidad de Talca.  
Talca, Chile.

**Hans-Jörg Rheinberger**

Max-Planck-Institut für  
Wissenschaftsgeschichte.  
Berlín, Alemania.

**Carlos Rosenkrantz**

Universidad de San Andrés.  
Buenos Aires, Argentina.

**Lucas Sierra**

Universidad de Chile.  
Centro de Estudios Públicos.  
Santiago, Chile.

**John B. Thompson**

Cambridge University.  
Cambridge, Inglaterra.

**Mariano Tommasi**

Universidad de San Andrés.  
Buenos Aires, Argentina.

**Sergio Urzúa**

University of Maryland,  
Maryland, Estados Unidos.

**Arturo Valenzuela**

Georgetown University.  
Washington DC.  
Estados Unidos.

**Rodrigo Vergara**

Banco Central.  
Santiago, Chile.

## PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

- *Estudios Públicos* selecciona los trabajos a publicar entre aquellos que han sido previamente admitidos para revisión y luego favorablemente informados. En el caso de los trabajos académicos-científicos, una vez que éstos han sido admitidos para revisión, son sometidos a la evaluación de al menos dos especialistas externos en un proceso de arbitraje ciego.
- Se entiende que los trabajos recibidos para publicación 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. Los autores que presenten textos cuyos contenidos sean de algún modo similares a trabajos ya publicados, deben hacer presente esta situación en una carta adjunta. Asimismo, los autores deben informar en nota al pie de página si el trabajo fue realizado por encargo o si ha contado con el financiamiento de alguna entidad privada o del Estado, a fin de determinar si esa situación puede afectar o no el contenido del trabajo.
- Toda reproducción impresa o electrónica, parcial o total, de los textos aceptados o publicados en *Estudios Públicos* debe contar con la autorización previa del CEP.
- Los derechos de autor de los textos publicados por la revista pertenecerán al Centro de Estudios Públicos.

## NORMAS DE ESTILO

- **Extensión:** El trabajo deberá tener una extensión máxima de diez mil palabras, incluidos gráficos, tablas, notas y referencias bibliográficas.
- **Resumen y palabras clave:** Se deberá anteponer en la primera página, antes del comienzo del texto o trabajo, un resumen del mismo, de no más de 120 palabras, y entre tres y cinco palabras clave. Tanto el resumen, como las palabras clave y el título del trabajo deben incluirse, además, en inglés.
- **Nota biográfica:** En hoja aparte del trabajo deben enviarse el nombre o los nombres del o de los autores, sus grados académicos más relevantes, ocupaciones actuales, instituciones a las que pertenecen, institución de filiación principal y direcciones electrónicas.
- **Citas, fuentes, referencias bibliográficas y otros:** Para estas materias *Estudios Públicos* se adhiere al Manual de Estilo de Chicago, con las necesarias adaptaciones al castellano. Ver detalles en [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/estudios\\_publicos.htm](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/estudios_publicos.htm).
- **Permisos de reproducción.** Los autores son responsables de obtener autorización escrita para publicar material sobre el cual no poseen los derechos de reproducción.
- **Lenguaje técnico:** Para que los textos puedan ser fácilmente comprendidos por personas cultas pero de otras disciplinas, se debe evitar en lo posible el lenguaje técnico. Cuando sea necesario usar tecnicismos, su sentido debe explicarse en el texto.
- **Idioma:** *Estudios Públicos* recibe trabajos en castellano e inglés. Los originales en inglés son traducidos al castellano por *Estudios Públicos*.
- Los trabajos deben enviarse de preferencia por correo electrónico, en programa Word, a [estudiospublicos@cepchile.cl](mailto:estudiospublicos@cepchile.cl) o bien a *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago, Chile. No se devuelven los originales.

# ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 138 otoño 2015

## CONTENIDO

	<i>Artículo</i>	
<i>Michael W. Traugott</i>	Problemas relacionados con las encuestas preelectorales desde una perspectiva comparada	7
	<i>Artículo</i>	
<i>Slaven Razmilic</i>	Impuesto territorial y financiamiento municipal	47
	<i>Artículo</i>	
<i>José Miguel Valdivia y Tomás Blake</i>	El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el derecho administrativo	93
	<i>Ensayo</i>	
<i>Jorge Edwards</i>	Andrés Bello, el progresista aterrizado	137
	<i>Reseña</i>	
<i>Joaquín Fernandois</i>	Indigencia de ideas: La derecha en Chile ( <i>La derecha en la Crisis del Bicentenario</i> , de Hugo Herrera)	149
	<i>Reseña</i>	
<i>Max Colodro</i>	De la crisis al futuro ( <i>La derecha en la Crisis del Bicentenario</i> , de Hugo Herrera)	173
	<i>Presentación</i>	
<i>Luis Felipe Céspedes</i>	El desafío de crear oportunidades para todos ( <i>Growth Opportunities for Chile</i> , Vittorio Corbo, editor)	189
	<i>Reseña</i>	
<i>Mariano Tommasi</i>	Los desafíos de Chile hoy ( <i>Growth Opportunities for Chile</i> , Vittorio Corbo, editor)	199

	<i>Reseña</i>	
<i>Sebastián Edwards</i>	Ya pronto una sombra serás ( <i>Growth Opportunities for Chile</i> , Vittorio Corbo, editor)	209
	<i>Réplica</i>	
<i>Renato Cristi</i>	¿Una derecha republicana? ("La derecha ante el cambio de siglo", de Hugo Herrera)	217
	<hr/>	
	<i>Selección de textos</i>	
<i>Anita Josefina Trujillo y Joaquín Trujillo</i>	La educación pública según los hermanos Amunátegui	237

ARTÍCULO

## PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS ENCUESTAS PREELECTORALES DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

**Michael W. Traugott**

Universidad de Michigan

www.cepchile.cl

**RESUMEN:** Las encuestas de opinión pública son uno de los pilares de la democracia moderna y le brindan a la ciudadanía voz en los debates sobre leyes, políticas y regulaciones. Sin embargo, existen problemas prácticos al momento de realizar encuestas científicas. Algunos se relacionan con las tecnologías para recabar datos; otros con la capacidad de contactar a los encuestados en un lapso cada vez más reducido; las complejidades de diseñar preguntas que midan las opiniones y comportamientos de las personas de la manera menos sesgada posible; y las modificaciones en los sistemas electorales, lo que afecta directamente la precisión de las encuestas preelectorales. Este artículo da cuenta de algunos errores de estimación que se han producido en este tipo de encuestas en distintas partes del mundo y analiza algunas de sus posibles causas.

**PALABRAS CLAVE:** elecciones, encuestas, opinión pública, medios de comunicación, problemas metodológicos.

**RECIBIDO:** octubre 2014; **ACEPTADO:** diciembre 2014.

---

MICHAEL W. TRAUOGOTT. PhD en ciencias políticas en la Universidad de Michigan, Ann Harbor. Profesor en la misma universidad e investigador en el Institute for Social Research de ese claustro. Ha escrito, coescrito o editado nueve libros y cerca de 40 artículos académicos. Entre otras materias, ha investigado el uso y la validez de las encuestas políticas, la predicción de elecciones y los sondeos de opinión pública utilizados en los medios de comunicación. Email: [mtrau@umich.edu](mailto:mtrau@umich.edu)

## PROBLEMS WITH PRE-ELECTION POLLS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

*ABSTRACT: Public opinion polls are one of the most important foundations of modern democracy and give citizens a voice in the debates on laws, policies and regulations. However, there are practical problems in taking scientific polls. Some of these involve the data-gathering technologies. Others relate to the ability to reach sampled respondents in an increasingly shorter period of time, to the complexities of designing questions that measure the opinions and behavior of individuals with the least bias possible, and to the changes in the electoral systems, which have a direct impact on the accuracy of pre-election polls. This article discusses some errors in estimation that have occurred in this type of polling in different parts of the world and analyzes some of the possible causes.*

*KEYWORDS: elections, surveys, public opinion, communications media, methodology issues.*

*RECEIVED: October 2014; ACCEPTED: December 2014.*

Las encuestas de opinión pública son uno de los pilares de la democracia moderna y constituyen un elemento que le brinda a la ciudadanía una voz independiente en los debates sobre leyes, políticas y regulaciones. Si consideramos la representación como un principio fundamental de la democracia, medir la percepción de las personas respecto de temas relevantes de la contingencia o determinar sus preferencias en términos de la acción gubernamental son formas claves de asegurar la participación ciudadana en la gestión pública (Gallup y Rae 1940; Lavrakas y Traugott 2000; Clawson y Oxley 2012). Los ciudadanos tienen varias opciones para expresar sus puntos de vista, como, por ejemplo, escribir cartas a los periódicos, publicar comentarios en blogs, realizar manifestaciones y huelgas, y sufragar. Todas poseen sesgos implícitos que provienen del interés que motiva a los actores a participar en relación con aquellos que no lo hacen. Sin embargo, las encuestas de opinión pública, cuando se basan en métodos científicos bien aplicados y, más específicamente, en métodos fiables de muestreo probabilístico, constituyen una de las formas más eficaces de asegurar que todos los puntos de vista estén representados en relación con su proporción en una población y no en función del grado de entusiasmo o compromiso de los ciudadanos con una causa (Traugott 2004).

Existen problemas prácticos al momento de realizar encuestas científicas. Algunos se relacionan con la disponibilidad de tecnologías para recabar datos, como los teléfonos y los computadores; otros con la capacidad de contactar a los encuestados en el lapso cada vez más reducido en que las encuestas suelen realizarse en la actualidad; y las complejidades resultantes de diseñar preguntas neutras que midan las actitudes, opiniones y comportamientos de las personas de la manera menos sesgada posible. El desarrollo de metodologías de encuesta científicas adecuadas es un proceso permanente, que consiste en adaptar un conjunto establecido de procedimientos científicos a un entorno específico. El principio básico que guía la valoración de cualquier resultado de una encuesta y su relevancia es la transparencia a la hora de divulgar la metodología empleada, para que consumidores informados puedan evaluar los datos en el contexto en que éstos fueron obtenidos.

La imagen de la industria en su conjunto, que abarca tanto las investigaciones de mercados como las encuestas sociales, se basa en el desempeño de las encuestas preelectorales, pues, de todos los temas que son sometidos a la opinión pública, ningún otro tiene la validación externa que proviene del resultado mismo de la elección. Aun cuando muchos argumentan que las encuestas son sólo fotografías de actitudes o comportamientos esperados en un momento específico (Rothschild y Rivers 2012), los periodistas describen los sondeos realizados en los días previos a las elecciones como proyecciones del resultado; y los agregadores de datos las utilizan en los modelos estadísticos para predecir, con una alta probabilidad, el resultado de una elección (Gelman 2013). Si las estimaciones resultan muy certeras, las empresas de opinión pública se atribuyen el mérito de sus metodologías para promover comercialmente sus empresas.

Todos los países en los que se han llevado a cabo encuestas preelectorales se han encontrado ocasionalmente con estimaciones que han diferido del resultado final por un margen inaceptable. En algunas oportunidades éstas sugirieron un falso vencedor, como en el caso de “Dewey vence a Truman” (Mosteller et al. 1949) o la anticipada victoria de Barack Obama en la primaria de New Hampshire, en 2008 (AAPOR 2009), pero, por lo general, los errores de estimación involucran márgenes muy amplios o pequeños de la victoria. Cuando surgen estos problemas, se organizan comités o reuniones para discutir sobre las fuentes de

los errores. Estas instancias podrían ser la oportunidad para que encuestadores académicos y comerciales colaboren en estudios que permitan determinar la causa de los errores y la forma de remediarlos, pero estos estudios rara vez se concretan porque los investigadores de opinión pública no desean divulgar los pormenores de su metodología que consideran parte de su propiedad y de su ventaja competitiva. También sucede que para justificar los errores en las estimaciones los encuestadores recurren a un típico conjunto de explicaciones (“los votantes cambiaron de opinión”, “las personas que se deciden en el último minuto se movieron en determinada dirección” o “los encuestados nos mintieron”) que difiere sustancialmente del utilizado por los académicos, que se basan principalmente en explicaciones metodológicas, tales como características de la muestra, ponderaciones o modelos de votante probable (Durand 2010). Producto de lo anterior, el proceso de descubrir las fuentes de los errores de estimación es lento e incierto, y nuestro conocimiento sobre cómo lidiar con ellos es limitado.

Estos problemas han surgido en todas las democracias en que se realizan encuestas preelectorales. En este artículo, entregaremos algunos ejemplos de países en los cuales se produjeron errores de estimación en diferentes elecciones y analizaremos sus posibles causas. Para ello, contrastaremos la forma en que los problemas fueron investigados y abordados. Algunos estuvieron relacionados con la adecuación de los modelos de comportamiento electoral y en cómo estos cambiaron —si tal fue el caso— cuando factores institucionales afectaron el proceso de votación. La mayoría de los problemas se relacionan con temas metodológicos relativamente claros, cuyos efectos se identificaron en varios análisis *post hoc*, a pesar de que sólo en algunos casos se han realizado experimentos para evaluar hipótesis específicas sobre sus posibles causas. En las conclusiones, se analizan posibles vías para mejorar la metodología de encuestas preelectorales en general y en Chile.

## EL ROL DE LAS ENCUESTAS EN UNA DEMOCRACIA

Las encuestas cumplen funciones claves en una democracia. Permiten evaluar las reacciones de los ciudadanos frente a las posturas que los candidatos toman respecto de diversos temas y frente a los programas de gobierno desplegados durante las campañas políticas.

Si se realizan en más de una oportunidad durante una campaña, estos sondeos pueden medir la evolución del apoyo hacia los candidatos y los partidos. Pueden efectuarse de manera global con muestras representativas recurrentes o, en casos más puntuales, pueden consistir en sucesivas entrevistas a los mismos encuestados, lo que constituye la mejor manera de medir cambios a nivel individual. Después de una elección, las encuestas pueden servir para exigir cuentas a las autoridades electas respecto de posiciones que asumieron durante sus campañas. También se utilizan para evaluar la opinión pública respecto de temas o políticas que *no* fueron abordados durante el período preelectoral. Esto puede deberse a que los candidatos no pusieron el énfasis en dichos temas o, más posiblemente, porque acontecimientos inesperados colocaron nuevos temas en la agenda. Las encuestas y la difusión de sus resultados son también importantes, porque informan a los ciudadanos respecto de lo que otros opinan sobre políticas relevantes o sobre cómo están evaluando a candidatos y cargos electos (Traugott 1992, 2004). Las encuestas representan una forma clave de informar sobre la opinión pública a todos los ciudadanos interesados.

Un factor importante que incide en la forma en que los resultados de las encuestas son anunciados en los medios de comunicación tiene que ver con la diferencia entre aquellas consultas realizadas durante el ejercicio rutinario del poder de un gobierno o régimen y aquellas llevadas a cabo antes de unas elecciones. Las encuestas rutinarias son realizadas y difundidas en función de importantes acontecimientos o etapas de un gobierno, como la inauguración de un nuevo mandato, los cien primeros días en el poder, un discurso de alta trascendencia de un líder nacional o en torno a eventos relevantes relacionados con asuntos internos o de política exterior. Hoy es muy usual mantener un seguimiento periódico del índice de aprobación del gobierno a través de evaluaciones de la gestión del Presidente, el Primer Ministro o el Parlamento. Esas encuestas arrojan resultados recurrentes o consistentes en la evaluación del desempeño de las autoridades, que permiten establecer ciertos patrones de conducta en la opinión pública. Por ejemplo, los expertos generalmente observan que la popularidad de un líder gubernamental alcanza su más alto nivel cuando él o ella asume sus funciones, fenómeno conocido como “luna de miel” (Grossman y Kumar 1981). Luego viene una etapa de declive a lo largo del

ejercicio del poder, que va de la mano con un marcado sesgo partidista. Al inicio del mandato, los adherentes de los grupos políticos suelen dar el beneficio de la duda a los nuevos líderes electos, deseándoles éxito en su gestión. Una vez que se han formulado e implementado determinadas políticas, los grupos opositores retiran paulatinamente su apoyo y los ciudadanos independientes pueden también eventualmente cambiar de opinión (Eisenstein y Wittig 2000).

Los analistas de encuestas de opinión pública también advierten que esta tendencia decreciente en el apoyo a las autoridades se ve definida de manera distintiva según la coyuntura económica o ante la eventualidad de crisis profundas, especialmente en materia de relaciones internacionales. Cuando la situación general del país es positiva o la economía repunta, la caída en el apoyo popular es usualmente moderada. Cuando la situación económica se deteriora, este declive suele ser acelerado. Cuando ocurre un desafío relevante en materia de política internacional, los ciudadanos tienden a redoblar su apoyo a las autoridades electas y su popularidad aumenta como un “efecto de movilización” (Mueller 1970). Cuando ocurre un hecho bochornoso, la adhesión popular cae en algunos casos de manera estrepitosa. En cualquiera de estos escenarios, puede que se requiera un cierto tiempo antes de que la opinión pública vuelva a su ciclo de conducta habitual.

Las encuestas preelectorales son un tipo de sondeo de opinión que tiene un atractivo especial para los medios informativos y la forma en que éstos cubren las elecciones. Son un elemento clave en la pauta noticiosa por su incidencia en el control del poder en una democracia. Desde una perspectiva mediática, también ocurren dentro de un lapso definido con una fecha de inicio y de término (día de las elecciones), lo que les permite a los medios informativos diseñar un plan de cobertura y asignarle recursos, un plan sujeto a revisiones periódicas en función de la evolución de la campaña electoral y de su grado de competitividad. Las campañas también traen consigo una serie de figuras públicas, como los candidatos y sus asesores directos, quienes suelen estar disponibles para entrevistas y para ser citados en crónicas y artículos noticiosos. Las campañas implican enfrentamiento entre las fuerzas que compiten, lo que constituye un componente central de la relevancia noticiosa, pero las elecciones producen un claro ganador y perdedor que se dan a conocer el día de las elecciones o poco después. Ello permite

también cerrar adecuadamente el ciclo en ese momento. Después de las elecciones, las encuestas pueden utilizarse como parte de la cobertura mediática para describir los desafíos que enfrenta el nuevo gobierno y los niveles de adhesión en diferentes ámbitos.

## BREVE HISTORIA DE LAS ENCUESTAS ELECTORALES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación tienen un gran interés en la contingencia política y en buscar nuevas formas de darle cobertura; de ahí su permanente preocupación en informar sobre la percepción pública de los problemas. Despliegan diversas estrategias para presentar dicha información, con entrevistas al “hombre de la calle”, estimaciones del número de personas que acuden a manifestaciones públicas o que protestan cuando los candidatos hacen apariciones públicas. Los precursores de las encuestas científicas en los Estados Unidos se remontan a inicios del siglo diecinueve bajo la forma de “sondeos de opinión”. En aquella época se vendían alimentos para mascotas o palomitas de maíz en envases característicos que representaban a un candidato o partido involucrado en una elección (Herbst 1993). Los medios de comunicación informaban cuál tipo de envase tenía mayores ventas, lo que se interpretaba como un indicador relativo de apoyo.

El advenimiento de la era de los sondeos de opinión modernos generalmente se asocia con la elección presidencial de 1936 de los Estados Unidos. En las cinco contiendas electorales anteriores, una importante revista nacional —*The Literary Digest*— había recopilado información acerca de las preferencias de los votantes estadounidenses enviando por correo millones de tarjetas postales a ciudadanos cuyos nombres provenían de listas de dueños de automóviles, abonados a teléfonos fijos y similares. Basándose en numerosas respuestas de un pequeño porcentaje de remitentes, la revista había logrado predecir con éxito el resultado de todas las elecciones presidenciales desde 1916 hasta 1932. Utilizaron la misma metodología en la elección de 1936, pero el país se encontraba inmerso en la Gran Depresión y las falencias de dicha metodología eran evidentes para algunos, entre ellos George Gallup, un investigador de mercados en una destacada agencia de publicidad. Basándose en su experiencia en una campaña electoral en

Iowa en apoyo a su suegra, Gallup había desarrollado una metodología de muestreo y recolección de datos más científica para medir la opinión pública (Chaffee 2000).

Tras varios movimientos que lo trasladaron a Nueva York, Gallup decidió aplicar su metodología a gran escala, desafiando a *The Literary Digest*. Como empresario, sabía cuán necesario era procurarse un rostro público para su nuevo emprendimiento; para ello, se asoció con *The Washington Post* en torno a un proyecto de encuestas para la elección de 1936. Antes de la cita electoral, Gallup describió las falencias de la metodología de *Digest* y por qué esta fallaría en sus resultados; presentó su propia metodología para generar una estimación basada en sólo 50 mil entrevistas y le garantizó al *Post* que sus predicciones serían más acertadas, de lo contrario, no cobraría por su servicio. El *Digest* sugirió que Alf Landon ganaría las elecciones, mientras que Gallup se inclinaba por Franklin Roosevelt; y, como dicen, lo demás es historia (Squire 1988). En 1938, *The Literary Digest* fue absorbido por otra empresa en un proceso de fusión.

Otros dos personajes fueron claves en el advenimiento de las técnicas de encuestas en los Estados Unidos, y cada uno estaba asociado con un medio de comunicación que era el rostro visible para sus sondeos de opinión. El primero es Elmo Roper, que realizaba encuestas para la revista *Fortune*. El otro es Archibald Crossley, que estuvo brevemente asociado con *The Literary Digest* y posteriormente con los periódicos de William Randolph Hearst. Él desarrolló una metodología para medir los índices y las preferencias de sintonía radial. Gallup, Roper y Crossley fueron empresarios exitosos en el ámbito de las investigaciones de mercados, que amasaron fortunas con sus empresas, pero entendían la necesidad de tener una presencia visible para atraer clientes. Sus estudios sobre opinión pública —y sus sondeos preelectorales, en particular— eran la clave de esta estrategia y de la consolidación de su éxito comercial. Sus asociaciones con medios de comunicación les aseguraron notoriedad pública, y su éxito general en las predicciones de resultados electorales les confirió credibilidad a sus metodologías y empresas.

La validación externa de las encuestas preelectorales mediante el resultado de las elecciones generó problemas al rubro en 1948, cuando las principales empresas de sondeos predijeron que Dewey derrotaría a Truman, candidato en el cargo, lo que no sucedió (Likert 1948,

Mosteller et al. 1949). Se procedió a una revisión sistemática de los procedimientos y los datos de las encuestas, y se descubrió una serie de fallas metodológicas como posibles causas del error, entre las que cabe destacar el uso de muestras por cuota en lugar de métodos probabilísticos, ya que generó una sobrerrepresentación de encuestados con nivel socioeconómico más elevado que el electorado en su conjunto y en un sesgo a favor del Partido Republicano, tal como en el caso de la encuesta de 1936 de *The Literary Digest* (Squire 1988). El problema medular fue dejar la selección de los encuestados en manos de los encuestadores.

Sin embargo, también se produjeron problemas logísticos que limitaron la capacidad de los encuestadores para detectar cambios de último momento a favor de Truman. Estas encuestas se realizaron a través de entrevistas presenciales, consideradas como una técnica adecuada para establecer un vínculo con encuestados no familiarizados con las entrevistas, en una época en que las empresas de estudios de opinión se encontraban en una fase embrionaria. En términos administrativos, el trabajo en terreno duraba aproximadamente un mes, período necesario para enviar cuestionarios por correo a los supervisores en terreno, quienes los distribuían a los encuestadores para que realizaran las entrevistas; estos, a su vez, los enviaban de vuelta a sus supervisores, que los remitían a la oficina central. Las entrevistas realizadas eran procesadas y analizadas. En el caso de Gallup, él lograba, a partir de una encuesta, producir suficiente material para generar columnas quincenales en un período durante un mes. Esto podía ser eficaz para evaluar la opinión pública sobre una serie de temas, pero era insuficiente para detectar cambios de último minuto en una contienda presidencial muy reñida.

El crecimiento de los sondeos como un componente central de las noticias —primero en el ámbito político y luego en otros rubros noticiosos— fue producto de varios factores. Con la introducción de la telefonía de línea fija en la casi totalidad de los hogares de los Estados Unidos, la modalidad de entrevista comenzó a cambiar. A esta innovación tecnológica le siguió poco después la introducción del computador personal. En los años sesenta, las grandes empresas de comunicación masiva se percataron de que no necesitaban apoyarse en empresas como Gallup para diseñar y realizar sus encuestas de opinión. A través de iniciativas conjuntas entre canales de televisión y los principales periódicos metropolitanos —como CBS News y *The New York Times* o ABC

News y *The Washington Post*— los medios de comunicación comprendieron que podían diseñar y realizar sus propias encuestas telefónicas. Los periódicos contaban con centros telefónicos disponibles por las tardes en sus departamentos de avisos clasificados y sus socios tenían una gran experiencia técnica en materia de muestreo y análisis de datos.

Hubo importantes ventajas y desventajas asociadas a estos dos modos de obtención de datos en los sondeos preelectorales. Cuando las entrevistas eran realizadas en directo, el entrevistador podía entregarle al encuestado un “voto secreto” para ser completado y depositado en un sobre o “urna secreta”, lo que le daba un aire de privacidad y confidencialidad que no existe cuando se le pide a un encuestado que manifieste en voz alta su opción de voto durante una entrevista telefónica. Esta potencial ventaja de las entrevistas presenciales se ve contrarrestada por el tiempo que requiere reunir entrevistas personales durante una campaña electoral. El principal problema es que un evento que acontece en la campaña una vez que se ha iniciado el proceso de entrevistas en terreno puede invalidar la información obtenida desde los encuestados antes de esa fecha. Esto sucedió en Chile, en 2013, cuando la coalición de partidos de derecha cambió dos veces de candidato después de la selección inicial, lo que llevó al Centro de Estudios Públicos (CEP) a tener que suspender una encuesta que estaba realizando en terreno en ese momento.

Las entrevistas telefónicas suponen un tiempo mucho más acotado de trabajo en terreno, por lo general entre tres y cinco días; ello permite entrevistar hasta la jornada previa a las elecciones (cuando la ley lo autoriza), lo que les brinda a los encuestadores la oportunidad de medir cambios finales en las preferencias o evaluar reacciones a eventos de último momento. En la contienda electoral de 2013 en Chile, una empresa que hubiera optado por encuestas telefónicas podría haber desechado sus datos anteriores y haber rápidamente reiniciado su proceso de entrevistas cuando se anunció el cambio de candidato. Todos los estudios de opinión implican cálculos de costo-beneficio como éstos y los sondeos preelectorales no son diferentes en términos de sus requisitos y características peculiares.

Esta innovación fue también importante desde una perspectiva noticiosa, porque estas empresas podían utilizar sus propios criterios de relevancia informativa al momento de diseñar las encuestas y determinar el momento óptimo para llevar un estudio a terreno. El uso del

teléfono redujo igualmente el período de trabajo de campo de meses a días, disminuyendo de paso la posibilidad de que determinados acontecimientos de la coyuntura pudieran invalidar la veracidad de hallazgos particulares. Durante ese período, es importante también señalar que los periódicos y los programas televisivos vespertinos compartían los mismos momentos de cierre, los mismos *deadlines*. Al final de la última jornada de entrevistas telefónicas, estaba convenido que el socio televisivo recibiría el primer relato periodístico para difundirlo de manera sucinta. Simultáneamente, los periódicos del día siguiente preparaban una crónica más detallada sobre los resultados. Con este esquema, se silenciaron algunas de las presiones competitivas tradicionales, aunque éstas han aumentado desde el advenimiento del ciclo permanente de 24 horas de noticias.

La creciente disponibilidad de encuestas provocó cambios en los estilos de divulgación. Los mismos factores que determinaron el interés en que se cubran las elecciones también influyeron en la forma en que éstas eran cubiertas. Se produjo un mayor interés en saber quién lideraba en las preferencias y por qué margen. Los periodistas también se centraron en la dinámica de la contienda —quién iba ganando o perdiendo—, y esta tendencia era sustentada por sondeos que medían el desempeño relativo de los candidatos. Estas fuerzas produjeron un fenómeno conocido como el periodismo de “carrera de caballos”, y con él se produjo un incremento en la cantidad de breves encuestas periódicas conocidas como “encuestas de seguimiento”, las que se centraban en preguntas directas tendientes a medir la posición relativa de los candidatos. Esto produjo un nuevo énfasis en la cobertura periodística de las campañas y elecciones (Iyengar et al. 2004; Patterson 1993, 2005; Rosenstiel 2005).

En el siguiente periodo, especialmente en los últimos 20 años, diversos fenómenos económicos han afectado a los medios de comunicación y alterado el rol de los sondeos de opinión en la producción de noticias. Uno de los más visibles es el aumento en la cantidad de canales noticiosos, atribuible en primer lugar al auge de internet. Las empresas mediáticas no sólo tienen que asegurarse de tener una presencia significativa en la web, sino que además deben operar en un escenario con nuevos canales de todo tipo para noticias y contenidos informativos como blogs y sitios web de orientación política. Estos han generado más presión por una actualización permanente de conte-

nidos, lo que ha vuelto la demanda de contenidos nuevos un fenómeno casi irrefrenable.

Al mismo tiempo, han surgido un sinnúmero de nuevas presiones económicas que se traducen en recortes presupuestarios para la obtención de noticias y las operaciones de sondeo de opinión que forman parte de ellas. El primer efecto negativo fue, para los periódicos, la pérdida de ingresos asociados a avisos clasificados, pero las presiones económicas se han hecho sentir en todos los ámbitos de la industria. También se han producido cambios en la contratación de personal y en los estilos de periodismo. La reducción en el número de reporteros en la mayoría de los medios de comunicación se ha traducido en una menor especialización y en contenidos de interés más general. Cada día son más las empresas noticiosas que compran contenidos de servicios de cable o de otros proveedores de servicios. Esto significa que muchas empresas han tenido que reducir su número de especialistas en opinión pública, e incluso eliminar sus operaciones de sondeos, sobre todo ante la presencia de sitios web que se especializan en la recopilación y difusión de datos sobre opinión pública.

Otra importante tendencia de este periodo es una caída regular en las tasas de respuesta en los sondeos. Una investigación realizada por De Leeuw y De Heer (2002) compiló datos de no respuestas de 16 países y analizó sus diferencias por tipo de encuesta y en diferentes períodos temporales. Hallaron que las bajas en las tasas de respuesta eran manifiestas en todos los países y en todos los tipos de encuesta a lo largo del tiempo. Al separar las fuentes de no respuesta en dos componentes —no contacto y rechazos—, observaron que no había diferencias en las tasas de contacto y que eran las tasas de rechazo las que se habían incrementado con el tiempo y que diferían según los países. Las diferencias en las tasas de rechazo estaban inversamente relacionadas con los indicadores socioeconómicos en los diferentes países, pero se reducían cuando existía una supervisión y un monitoreo de los entrevistadores.

Otros investigadores sugieren que las no respuestas no deben ser utilizadas como un indicador global de la calidad de las encuestas. En la metodología de Total Survey Error (TSE, lo que podría traducirse como Error Global de la Encuesta), para evaluar la calidad de una encuesta existen varias instancias en las que pueden introducirse errores significativos en su proceso de elaboración. A pesar de que Groves (2006) ha

realizado el mejor planteamiento teórico sobre las consecuencias potenciales de la no respuesta en términos de resultados sesgados en una encuesta, él también ha participado en diversos estudios en los cuales esto ocurre y en otros en que no ocurre. Su investigación sugiere que lo anterior no es tan grave en encuestas preelectorales como sí en otros ámbitos, pues los factores que sugieren una propensión a votar son los mismos que sugieren una propensión a participar en encuestas políticas (Curtin et al. 2000; Keeter et al. 2000; Merkle y Edelman 2002). En otras palabras, las personas con menor interés en la política o en votar son las más propensas a negarse a participar en encuestas. A pesar de que esto puede producir un sesgo en algunas encuestas hacia los puntos de vista de los ciudadanos más informados y políticamente comprometidos, es probable que no tenga mucho impacto en los modelos de votante probable de las encuestas preelectorales.

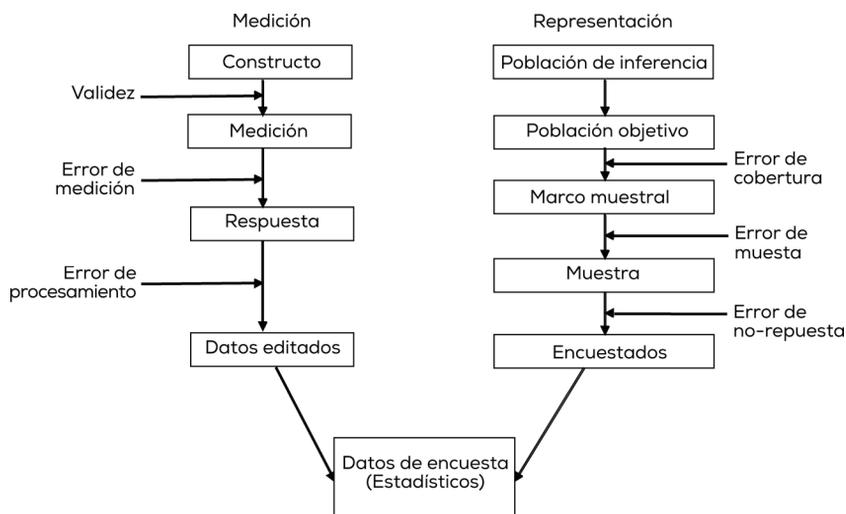
En resumen, las encuestas preelectorales son parte integrante de la cobertura política en muchas empresas de noticias en el mundo. Éstas refuerzan la ya establecida tendencia de los medios de comunicación de darle énfasis a la cobertura política, y lo hacen en una forma particular. Las empresas de investigación de mercado y los encuestadores buscan socios en los medios de comunicación para generar y ampliar la visibilidad de sus empresas. A pesar de que, por lo general, sus sondeos preelectorales les generan, en el mejor de los casos, bajos ingresos, la visibilidad y el acierto de sus predicciones atraen clientes hacia el componente comercial de sus empresas. De esta forma, existe una fuerte relación simbiótica entre los encuestadores y las empresas de noticias que opera en beneficio mutuo. Al mismo tiempo, la validación de las predicciones preelectorales mediante los resultados reales en las elecciones implica que la exactitud es importante y los encuestadores deben evaluar constantemente sus métodos, a la luz de las cambiantes tecnologías de entrevista y otros factores que inciden en las tasas de participación en las encuestas.

## LA MECÁNICA GENERAL DE LAS ENCUESTAS PREELECTORALES CONTEMPORÁNEAS

Para realizar una evaluación de una encuesta preelectoral específica o de encuestas preelectorales en general resulta útil hacerlo desde el enfoque de Total Survey Error (TSE) (*Public Opinion Quarterly* 2010).

A pesar de que la casi totalidad de los informes de encuestas preelectorales contienen una declaración sobre el margen de error muestral (MOSE, por su sigla en inglés), esta convención magnifica algunos componentes de error aleatoriamente por lo fácil que resulta calcularlos. Sin embargo, en el proceso de obtención de datos se pueden producir otros tipos de error y de sesgo. Una encuesta implica una serie de pasos realizados de manera secuencial y en algunas o todas las etapas del proceso pueden aparecer errores de diferente índole. El enfoque de TSE divide las fuentes de error en dos grupos: aquéllos relacionados con la medición y aquéllos vinculados con la representación de la población relevante, tal como se aprecia en la figura 1.

**Figura 1.** UN DIAGRAMA CONCEPTUAL DEL PROCESO DE RECOLECCIÓN DE DATOS USANDO EL ENFOQUE DEL ERROR TOTAL DE ENCUESTA



Adaptado de figura 3 en Groves y Lyberg (2006, 856).

En lo que respecta a la medición, el proceso se inicia con la conversión de conceptos o constructos en variables. Para ello se requiere una medición del constructo que permita generar de manera fiable valores que lo reflejen. Esto produce una respuesta de encuesta “bruta”, que en algunos casos se combina con otras o es recodificada para producir la medición final que habrá de ser analizada. En el proceso de medición,

el error puede producirse en la etapa de aplicación donde la validez y/o fiabilidad puede transformarse en un problema debido, por ejemplo, a la formulación de determinadas preguntas o al tipo de categorías de respuesta. La medición también comprende el modo seleccionado para la recopilación de datos, el que puede afectar aspectos como la deseabilidad social en las respuestas. Por ello, en el proceso de medición es preciso pensar en dos conceptos claves en una encuesta preelectoral: intención de votar y preferencia de candidato. La formulación de las preguntas y las opciones de respuesta deben tomar en cuenta las normas de participación (el entrevistado ¿está habilitado para votar en términos de edad y de ciudadanía?, ¿está registrado, si es requerido?) y considerar a todos los candidatos o partidos en la pregunta que mide la preferencia por un candidato (realizar una pregunta abierta sobre opción de voto o una pregunta cerrada con una lista de nombres de candidatos presentada al encuestado; preguntar acerca de todos los candidatos o sólo los principales; permitir que los entrevistados indiquen su preferencia en voz alta o marcando un “voto” de manera privada).

En lo que respecta a la representación, están todos los temas relacionados con qué tan bien los encuestados elegidos representan a la población considerada. Esto comienza con la definición de la población considerada, ya sea de individuos habilitados para votar en un sistema con voto obligatorio o de aquéllos susceptibles de sufragar en un sistema con voto voluntario. La primera tarea de un encuestador es obtener un marco que contenga una lista de votantes habilitados con información de contacto adecuada. Puesto que la mayoría de las entrevistas se realizan por teléfono, esto implica una lista de votantes inscritos con sus números telefónicos. En la práctica, esta lista no existe, por lo que los encuestadores deben construir el marco durante la entrevista. En esa etapa del proceso, puede ocurrir una serie de errores de cobertura, si, por ejemplo, números no inscritos no aparecen en la lista o no son contactados. Otro tema recurrente es reflejar adecuadamente la población de usuarios de telefonía fija y móvil. Después de contactar un hogar y establecer una selección aleatoria de la persona que se va a entrevistar, se debe determinar, a través de varias preguntas, si esa persona es apta para la encuesta. Factores como el momento en que se realiza el trabajo de terreno y su duración, generalmente muy breve en períodos preelectorales, pueden incidir en la tasa de respuesta. Finalmente, el entrevistador de encuestas preelectorales tiene que evaluar la probabilidad

de que un encuestado sufrague y luego inquirir acerca de sus preferencias de candidato o partido. Ésta es la parte más compleja del proceso de encuesta, pues el concepto de “votante probable” no se materializa efectivamente sino hasta que los ciudadanos toman una decisión y concurren a sufragar el día de las elecciones (Traugott 2015). Los encuestadores preelectorales deben determinar las propensiones individuales a votar, las que son más fuertes o claras a medida que se acerca al día de las elecciones. En los sistemas políticos en que las encuestas deben interrumpirse una o dos semanas antes del sufragio esto es más difícil de lograr que cuando los sondeos están autorizados hasta el momento de emitir el voto. Por todas esas razones, los temas relacionados con los modelos de votantes probables son tratados en otro artículo (Traugott 2015).

Más allá de todas estas consideraciones políticas y administrativas, las reglas y las normativas electorales están cambiando de manera constante. Se modifican los procedimientos de inscripción y de sufragio, así como los utilizados para emitir el voto. En un número creciente de democracias, el proceso electoral se desarrolla durante varios días y en algunos casos, durante varias semanas, a través de un voto no presencial o de diversos procedimientos de voto anticipado. Al mismo tiempo, los encuestadores deben lidiar con temas como la aparición de nuevas tecnologías para entrevistar, la necesidad de reducir los costos relacionados con la recopilación de datos y estrategias comunicacionales, publicitarias y de movilización cada vez más sofisticadas por parte de los candidatos y sus partidos. De cara a esto, resulta sorprendente que los encuestadores preelectorales hayan seguido mejorando sus predicciones en las elecciones nacionales en las últimas dos décadas y a lo largo de varios países. Sin embargo, sus resultados en elecciones locales o subnacionales, ya sea de alcaldes, gobernadores o en elecciones estatales y legislativas locales, son más deficientes. El principal problema para estimar los niveles de participación cuando estas elecciones de menor convocatoria se celebran en diferentes momentos se debe a que suele haber una correlación entre participación y atomización del apoyo a los candidatos.

Otros problemas metodológicos pueden surgir cuando las encuestas dejan de ser presenciales y se recurre al teléfono o a internet. Los diseños de las muestras y las no respuestas relativas pueden tornarse

complejos, al igual que la determinación de la proporción relativa de teléfonos celulares y teléfonos fijos en la muestra. El problema más común es una estimación de votante probable que se traduzca en un grupo hipotético de sufragantes demasiado grande o pequeño, en comparación con el número de personas que concurren a las urnas o con características demográficas diferentes a las del electorado real, lo que trae consecuencias partidistas. En la siguiente sección se discuten algunos de estos temas.

### EJEMPLOS DE TEMAS Y PROBLEMAS DE LAS ENCUESTAS PREELECTORALES ALREDEDOR DEL MUNDO

En esta sección analizaremos cinco ejemplos de problemas que han debido enfrentar encuestadores en elecciones recientes y que se tradujeron en errores de estimación significativos. Estos casos ilustran la gama de dificultades que pueden relacionarse con problemas metodológicos. La muestra no pretende ser exhaustiva; más bien, los ejemplos escogidos muestran la variedad de posibilidades y de circunstancias que enfrentan los encuestadores. Vienen a ilustrar dos importantes consideraciones: la primera es que determinar las causas de los errores de estimación puede resultar arduo, pues su análisis, generalmente, se realiza después de que estos se cometieron, por lo tanto, la investigación en la mayoría de las instancias se efectúa *ex post facto*, lo que dificulta la demostración de relaciones causales. La segunda consideración es la falta de transparencia en la difusión de las metodologías empleadas por los encuestadores preelectorales, especialmente en el caso de las empresas, que se niegan a hacer público lo que consideran como metodologías de su propiedad.

A pesar de que esto aún no es cierto en el caso de Chile, la amplia mayoría de los encuestadores preelectorales en el mundo realizan sus entrevistas por teléfono. El escenario tecnológico actual con que muchos encuestadores preelectorales deben lidiar es cómo dar cuenta de las diferencias en los patrones de uso de telefonía fija y móvil entre distintos grupos sociales. En los Estados Unidos, la adopción de teléfonos celulares y el auge de hogares que sólo utilizan telefonía celular han sido fenómenos de rápido crecimiento. Un problema que enfrentan los encuestadores es decidir qué porcentaje de hogares con telefonía celular

y con telefonía fija incorporar en sus muestras. No se trata únicamente de incluir una proporción adecuada de ambos dispositivos; existen también complicaciones legales y de procedimientos. Es ilegal en los Estados Unidos llamar a un teléfono celular desde un computador, técnica estándar en el caso de los teléfonos fijos. Asimismo, establecer un vínculo entre las llamadas a un aparato celular y la ubicación geográfica es más complejo, porque algunos teléfonos son adquiridos por las empresas en el lugar donde se localiza la casa matriz y su número registra dicho código de área cuando es posible que el usuario viva en otro lugar del país. Debido a que la tasa de respuesta para las llamadas a teléfonos celulares es más baja y puede requerir más llamadas sucesivas para contactar a un potencial entrevistado, las entrevistas realizadas en un teléfono celular son más costosas que las efectuadas en un teléfono fijo. Recientemente, se estimó que era dos veces más caro realizar una entrevista a través de un teléfono celular en los Estados Unidos que a través de un teléfono fijo (AAPOR 2010), a pesar de que hay indicios que sugieren que esta diferencia ha disminuido en parte y ahora pueden elaborarse modelos para determinados tipos de encuesta con la proporción exacta de teléfonos celulares y fijos, en un diseño de doble marco muestral (Levine y Harter por publicarse).

Igualmente importante es quién es agregado y omitido en una muestra dependiendo de si se incluyeron o no los números de teléfonos celulares al momento de diseñarla (Keeter 2006). Tomando nuevamente como ejemplo a los Estados Unidos, la mejor información disponible sobre uso de telefonía celular proviene de un estudio del Centro Nacional para Estadísticas de Salud, que entrega un informe bianual sobre propiedad y patrones de uso desde 2003. En su último informe, Blumberg y Luke (2014) indican que el 41 por ciento de los hogares estadounidenses sólo utilizaban telefonía celular —en otras palabras, no tenían red fija—, una tendencia que ha venido creciendo de manera sostenida durante la última década. Más importantes son las diferencias demográficas: dos tercios (65,7 por ciento) de las personas entre 25 y 29 años viven en hogares con sólo telefonía celular; asimismo, más de la mitad (53,1 por ciento) de la población hispana y el 61,7 por ciento de los adultos que arriendan la vivienda en que habitan sólo utilizan teléfono celular, comparado con el 28,5 por ciento de los que viven en su propia casa o en la de un familiar. Naturalmente, estas diferencias sólo son relevantes si estas características demográficas se relacionan con otras

variables políticamente significativas; y en muchos casos eso es así. Por ejemplo, los adultos jóvenes en los Estados Unidos tienden más a identificarse con el Partido Demócrata, tal como los hispanos. Su omisión en encuestas telefónicas de carácter político producirán una subestimación en el apoyo a los candidatos demócratas o a Barack Obama específicamente, o ciertas preferencias en determinados temas políticos, como la inmigración. En otros países, la relación entre edad o raza y etnicidad y partidos políticos podría naturalmente ser diferente.

Sometidos a una presión constante de reducir costos, los encuestadores optarán cada vez más por recopilar datos a través de internet. Existen importantes temas de cobertura, asociados con la introducción de internet en los hogares, que plantean interrogantes en términos de sesgo de selección de la muestra (Bethlehem 2010); así como preocupaciones sobre repetidos muestreos aplicados sobre el mismo panel de encuestados potenciales, lo que, además de participar en múltiples encuestas para obtener una compensación, podría derivar en que los encuestados se conviertan en profesionales de responder encuestas (Toepoel et al. 2008). Estos y otros temas asociados con el uso de diseños no probabilísticos (AAPOR 2013) deberán ser analizados por los investigadores a medida que se vuelven más generalizados.

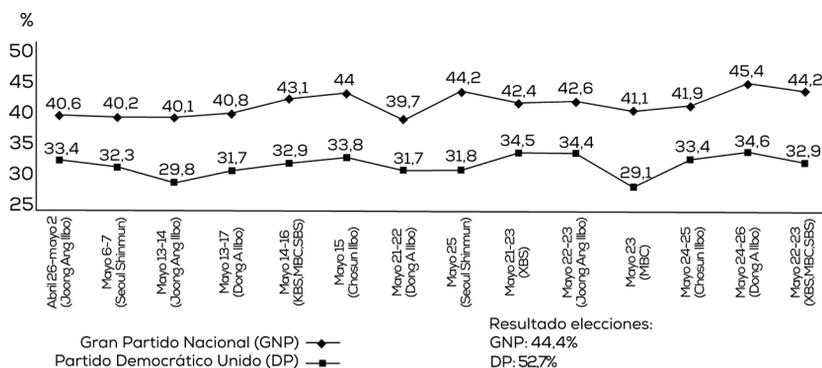
### **Problemas de muestreo:**

#### **Encuesta preelectoral en Corea del Sur en 2009**

En 2010, Corea del Sur realizó elecciones locales de alcaldes y gobernadores. Las encuestas preelectorales erraron seriamente en sus predicciones en lo que respecta a los partidos (con diferencias que oscilaban entre los 3 y los 20 puntos porcentuales) y a los ganadores en varias zonas geográficas. Las encuestas preelectorales conferían un apoyo significativo y estable para el Gran Partido Nacional (Grand National Party, GNP), subestimando el apoyo al Partido Democrático Unido (United Democratic Party, DP) en las mismas zonas. En el gráfico 1 se presenta un ejemplo de este problema de estimación, ilustrado con series temporales de los resultados de las encuestas para la elección de alcalde en Incheon en el año 2010. A pesar de que las encuestas indicaban una ventaja de ocho a doce puntos porcentuales para el Gran Partido Nacional, el candidato del Partido Democrático Unido se impuso por ocho puntos porcentuales.

Los análisis postelectorales aludieron a un efecto de “espiral de silencio” —según el cual los ciudadanos se inclinaban por el partido que iba a la zaga pero eran reacios a declararlo públicamente— y a cambios de último minuto en la preferencia de voto; sin embargo, ninguna evidencia empírica respaldaba esas teorías. Estas explicaciones se ajustan a la observación de Durand (2011) respecto de las razones que suelen dar los encuestadores para justificar sus errores de estimación.

**Gráfico 1. SERIES TEMPORALES DE RESULTADOS DE ENCUESTAS ANTES DE LA ELECCIÓN DE ALCALDE DE 2010 EN INCHEON**



¿Cómo explicar entonces estos errores? La metodología estándar utilizada por los encuestadores en Corea incluye muestras obtenidas de teléfonos fijos registrados con muestreo por cuotas de individuos al interior de los hogares contactados. Esto plantea una serie de problemas, como la omisión de individuos que operan con teléfonos móviles y la exclusión de teléfonos fijos no inscritos, la ausencia de métodos probabilísticos para la selección de individuos dentro de los hogares y las consecuencias de ambas innovaciones en la ponderación de los datos resultantes. Más aún, el muestreo por cuotas sólo puede aplicarse para características conocidas y observables como el género, pero es claramente inadecuado cuando características inobservables como el apoyo al partido gobernante o la adhesión política son importantes. Kim et al. (2011) realizaron un estudio postelectoral con varias innovaciones metodológicas para ver cómo podrían encontrar solución a estos problemas.

La primera innovación fue el uso de una muestra de doble marco de discado de número aleatorio (RDD, por su nombre en inglés: *ran-*

*dom digit dialed*), en la cual los números de teléfonos fijos y teléfonos móviles se generaban de manera aleatoria. Es sabido que un creciente segmento de la población que opera con teléfonos celulares es más joven, más móvil y corresponde a una combinación de individuos con niveles altos y bajos de educación. Estas situaciones suelen traducirse en diferencias respecto de la identificación con partidos políticos dentro de ese grupo comparado con el resto de la población, lo que a su vez puede dificultar la estimación de resultados electorales (Pew 2010, 2013). Un diseño de doble marco puede también dar cuenta de los problemas de falta de cobertura relacionados con hogares con números fijos no registrados y con aquellos que utilizan telefonía móvil de manera principal o exclusiva.<sup>1</sup> El diseño de encuesta incorporaba también una selección aleatoria de individuos dentro de los hogares, mientras que el cuestionario recababa información sobre las diferentes formas en que el entrevistado seleccionado podría haber sido contactado por teléfono. Finalmente, se utilizó un sistema optimizado de ponderación para incorporar esta información sobre selección frente a los métodos estándares empleados por los encuestadores comerciales.

Basándose en este enfoque postelectoral, en el que los encuestados revelaron su intención y comportamiento de voto, los autores identificaron varias características de la composición de la muestra y mejoraron la estimación. Por ejemplo, había claras diferencias en la distribución de edad de la nueva muestra coreana —fenómeno que se repetiría en la mayoría de los países— cuando se agregaba la muestra de telefonía celular RDD, como se muestra en el cuadro 1. En la muestra de telefonía celular, la cantidad de encuestados de entre 19 y 29 años era el doble que en la muestra de telefonía fija, un subconjunto de la muestra RDD de telefonía fija. Esto hizo que la muestra de doble marco de ciudadanos y de votantes fuera más representativa de ambas poblaciones.

La muestra RDD de doble marco incluía 14 por ciento de personas en el grupo etario 19-29, comparado con el 18 por ciento del censo de Corea de 2010 y el 15 por ciento de los sufragantes, según un estudio postelectoral realizado por la Comisión Nacional Electoral de Corea (KNEC, por su nombre en inglés). Las personas jóvenes tienden a su-

---

<sup>1</sup> Los diseños de doble marco no están exentos de problemas: por ejemplo, encuestados que tienen a la vez teléfonos fijos y celulares, y los efectos sobre la probabilidad de la selección (Kennedy 2007).

fragar menos que las mayores. Naturalmente, estas diferencias demográficas en las muestras no tendrían ninguna incidencia si no estuvieran asociadas con patrones diferenciados de apoyo a los partidos por edad o por uso de teléfono celular. Eso terminó también siendo el caso, puesto que había una fuerte correlación entre la magnitud de la subestimación del apoyo al Partido Democrático Unido y la proporción de usuarios exclusivamente de telefonía celular en esas zonas. El uso de un marco y método muestral apropiados para la selección de encuestados dentro de los hogares, entonces, incide en las características de la muestra resultante, lo que a su vez afecta las estimaciones de apoyo a los diferentes partidos políticos.

**Cuadro 1.** CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA PONDERADA POR EDAD DE LOS VOTANTES DECLARADOS EN COREA

Edad	Telefonía fija registrados	Telefonía fija RDD	Cel. RDD	Doble RDD	Censo 2010	KNEC
19-29	7%	8%	17%	14%	18%	15%
30-39	6	14	21	20	21	18
40-49	23	29	25	26	22	22
50-59	24	19	17	18	18	20
60 o más	39	30	21	23	21	25
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	335	624	400	1.024		

KNEC: % de sufragantes efectivos según Comisión Electoral de Corea.

*Nota:* En los casos en que las columnas no sumen 100% se debe a las modificaciones causadas por la aproximación de decimales.

*Fuente:* Datos adaptados de Kim et al. (2011).

### **Administración de encuestas y efectos contextuales: Encuestas preelectorales en México**

Moreno, en forma individual y en colaboración (2009, 2010 y 2012), ha estudiado las causas de los errores de estimación en recientes elecciones subnacionales y regionales en México. Ha sido un período en el que las adhesiones a los principales partidos políticos de México han ido cambiando, tanto a nivel nacional como local, en términos de apoyo a cada una de las colectividades y en términos de coaliciones po-

líticas. Esto comenzó con la caída de apoyo al PRI, a la que siguió una alianza inédita entre partidos de izquierda y de ultraderecha, específicamente el PRD y el PAN. En México, existe el Instituto Federal Electoral (IFE), encargado de compilar los datos de las elecciones y supervisar el cumplimiento de las regulaciones sobre campañas electorales. En Cocoyoc, en el año 2010, éste organizó una reunión de encuestadores, investigadores académicos de encuestas y participantes en campañas políticas, para debatir sobre los problemas relacionados con las encuestas de las elecciones de 2009. Se planteó, en términos generales, la idea de un proyecto de investigación colaborativo que pudiera realizarse a través de experimentos basados en hipótesis en una próxima elección; sin embargo, el espíritu de cooperación se esfumó poco después de que concluyera la reunión y nunca se realizaron estudios empíricos.

Moreno, Aguilar y Romero (2012), por su parte, se valieron de algunos datos de las encuestas que el primero de estos autores había realizado para el periódico *Reforma* para investigar posibles relaciones entre factores metodológicos y contextuales que pudieran asociarse con problemas de medición y errores de estimación. Analizaron 16 hipótesis que podían ser evaluadas en los datos recabados en el Estado de México, entre ellas, el impacto de factores como el diseño muestral, el lugar de la pregunta en el cuestionario, los procedimientos de entrevista y efectos contextuales, como un “entorno inseguro o amenazante” relacionado con la violencia o el crimen en la zona donde se estaba realizando la entrevista.<sup>2</sup>

Los investigadores mexicanos analizaron la eventualidad de efectos de “espiral de silencio” y cambios de último minuto en la intención de voto. Las variables dependientes eran el error de estimación absoluto total y el error absoluto en la estimación de apoyo para cada uno de los principales partidos; la unidad de análisis era el área muestral en el que se habían realizado los grupos de entrevistas. Estos son los datos observados en las encuestas preelectorales y no el resultado de un nuevo muestreo aleatorio.

---

<sup>2</sup> Este es un problema serio en México. Dos entrevistadores de dos empresas de sondeos que estaban realizando entrevistas antes de las elecciones de 2011 en Michoacán, México, fueron secuestrados y mantenidos en cautiverio durante tres días antes de ser liberados. Para más información, consúltese: <http://wapor.org/wp-content/uploads/2011/08/Mexico-2011.pdf>

Los autores observaron que sustituir encuestados en la muestra debido a no respuestas no tenía efecto en el error absoluto total, pero la inclusión de la variable de proporción de entrevistados provenientes de zonas rurales sí reducía el error. Las mujeres entrevistadoras así como aquellos debidamente supervisados también reducían el error; sin embargo, la edad o la experiencia del entrevistador no tenían mayor incidencia. Al mismo tiempo, el lugar de la pregunta sobre opción de voto en el cuestionario no tenía un efecto significativo en el error de estimación, al igual que el entorno en el que se realizaron las entrevistas. Sin embargo, el lugar de la pregunta en el cuestionario se relacionaba con el género del entrevistado, en términos de que los varones eran más propensos a manifestar su apoyo por el candidato del PAN cuando ésta se formulaba en la mitad de la encuesta y la no respuesta para la pregunta de opción de voto era significativamente más baja para las mujeres cuando la pregunta surgía al inicio de la entrevista.

Generalmente, la proporción de encuestados que tenía una preferencia o un punto de vista minoritario en su zona local no implicaba un efecto sobre el error absoluto total, pero cuando el encuestador señalaba que el entrevistado parecía sentirse presionado durante la entrevista, aumentaba el error absoluto promedio. La cantidad de personas indecisas en la zona, un indicador del potencial para cambios de opinión de última hora, no tenía incidencia. Cuando se analizaron los datos de errores de estimación para los principales partidos, se registraron algunas diferencias en la magnitud de los efectos para determinadas variables independientes. A pesar de que la edad del entrevistador no tenía un efecto global sobre el error absoluto total, reducía los errores en la estimación del apoyo hacia el PRI, pero los aumentaba en las estimaciones para el PAN. Sería interesante analizar también la diferencia relativa de edad entre el entrevistador y el entrevistado.

A pesar de que este análisis se basó en datos de una elección en un solo Estado mexicano, ilustra la posibilidad de descubrir relaciones entre factores que podrían relacionarse con errores absolutos totales y con errores en la estimación del apoyo hacia partidos individuales. Más allá de los factores específicos considerados, relacionados con el manejo de las encuestas, los autores sugieren que la estimación del apoyo a nuevos candidatos también puede ser un tema a considerar, basándose en el estudio de Traugott y Wlezien (2009) en las primarias de las elecciones en

los Estados Unidos. Concluyen manifestando la necesidad de replicar sus resultados analizando otras elecciones locales en México y en otros países.

### **Muestreo y modelos de votante probable: Encuestas preelectorales en los Estados Unidos en 2012**

En los Estados Unidos se utilizan hoy algunas de las más avanzadas técnicas de sondeos preelectorales y la exactitud de los resultados en las encuestas de las elecciones presidenciales ha sido creciente en los últimos 20 años. Los patrones generales de las estimaciones de los sondeos en las primarias (Traugott y Wlezien 2009) y en las elecciones generales (Erikson y Wlezien 2012) han sido estudiados en profundidad y se han observado elementos recurrentes. Por ejemplo, el nivel estimado de adhesión al candidato ganador ha sido sobreestimado de manera consistente en ambos tipos de elecciones, mientras que el apoyo a los candidatos que desafían al que lidera en las preferencias muchas veces ha sido subestimado.

En las elecciones generales de 2012, cuando Barack Obama ganó la reelección derrotando a Mitt Romney, ocurrieron dos situaciones anómalas interesantes que no fueron anticipadas por los modelos de comportamiento electoral. La primera fue que, más que sobreestimar el apoyo a Obama, a pesar de que ganó de manera relativamente holgada por casi cuatro puntos porcentuales, la mayoría de los sondeos preelectorales subestimaron su porcentaje del voto popular. Este fenómeno se ilustra en el cuadro 2, que muestra los errores de estimación por tamaño y signo para 25 empresas de encuestas de opinión. Obsérvese que 24 empresas subestimaron el apoyo a Obama y 23 su margen de victoria. Pese a que las diferencias en los márgenes estaban dentro del margen de error muestral, lo que perturbó a los críticos y sorprendió a los encuestadores fue la consistencia en su dirección. La medida de exactitud, “A”, tiene un valor equivalente a cero cuando el log de la estimación de la proporción de apoyo entre el candidato republicano y el demócrata en la encuesta es igual al resultado de las elecciones (Martin et al. 2005). Su valor es positivo cuando la encuesta favorece al candidato republicano en relación con el resultado de la elección y es negativo cuando la estimación favorece al candidato demócrata.

**Cuadro 2.** EXACTITUD Y SESGO EN LAS ENCUESTAS PREELECTORALES FINALES EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2012 EN LOS ESTADOS UNIDOS

EMPRESA	Fechas de terreno	% Romney	% Obama	Diferencia	Tamaño de la muestra	Exactitud predictiva (A)
Resultados de las elecciones		47,2	51,1	3,9		
Democracy Corps (D)	1/11-4/11	45	49	4,0	1080	-0,008
Pew Research	31/10-3/11	45	48	3,0	2709	0,013
ABC News/Washington Post	11/11-4/11	47	50	3,0	2345	0,016
Angus-Reid	1/11-3/11	48	51	3,0	1019	0,017
National Journal	25/10-28/10	45	50	5,0	713	-0,028
Ipsos/Reuters	1/11-5/11	46	48	2,0	4725	0,035
YouGov	31/10-3/11	47	49	2,0	36472	0,036
PPP (D)	2/11-4/11	48	50	2,0	1200	0,037
Daily Kos/SEIU/PPP	1/11-4/11	48	50	2,0	1300	0,037
Purple Strategies	31/10-1/11	46	47	1,0	1000	0,056
NBC News/Wall Street Journal	1/11-3/11	47	48	1,0	1475	0,056
CBS News/New York Times	25/10-28/10	47	48	1,0	563	0,056
UPI/CVOTER	3/11-5/11	48	49	1,0	3000	0,057
IBD/TIPP	3/11-5/11	49	50	1,0	712	0,057
CNN/ORC	2/11-4/11	49	49	0,0	693	0,077
Monmouth/SurveyUSA	1/11-4/11	48	48	0,0	1417	0,077
Politico/GWU/Battleground	4/11-5/11	47	47	0,0	1000	0,077
Washington Times/JZ Analytics	29/10-31/10	49	49	0,0	800	0,077
American Research Group	2/11-4/11	49	49	0,0	1200	0,077
Gravis Marketing	11/3-11/5	48	48	0,0	872	0,077
Fox News	28/10-30/10	46	46	0,0	1128	0,077
Rasmussen	3/11-5/11	49	48	-1,0	1500	0,098
Gallup	1/11-4/11	49	48	-1,0	2700	0,098
NPR	23/10-25/10	48	47	-1,0	1000	0,098
AP/GfK	19/10-23/10	47	45	-2,0	839	0,121

Fuente: Panagopoulos y Farrer (2014), complementada por datos de RealClearPolitics, disponibles en [http://www.realclearpolitics.com/epolls/2012/president/us/general\\_election\\_romney\\_vs\\_obama-1171.html#polls/](http://www.realclearpolitics.com/epolls/2012/president/us/general_election_romney_vs_obama-1171.html#polls/)

La explicación generalmente aceptada es que la campaña de Obama movilizó mejor a sus adherentes; por ejemplo, 2012 fue la primera elección en que la participación del electorado afroamericano superó a la de la población blanca (Yen 2013). Esto también implicaría que los algoritmos estándares de ponderación para la muestra de votante probable, basados en el comportamiento proporcional de voto en elecciones previas, probablemente también estaban errados. Más aún, cuatro empresas de sondeos (Gallup, Rasmussen Reports, NPR y AP/GfK) produjeron estimaciones que sugerían que Romney ganaría por un estrecho margen. Cuando Obama ganó por 3,9 puntos porcentuales, estos resultados combinados plantearon serias interrogantes sobre los métodos de sondeo utilizados y sobre la necesidad de cambiarlos.

Partiendo por el tema general de la subestimación del apoyo a Obama, las campañas electorales en los Estados Unidos han ido cambiando en el último tiempo en varios aspectos. Uno de ellos son las sumas de dinero que gastan, a medida que los candidatos de los partidos más importantes exceden el financiamiento federal, ya que pueden recaudar más fondos por su propia cuenta a través de técnicas cada vez más sofisticadas basadas en la web. Por otra parte, resoluciones recientes de la Corte Suprema han dado luz verde para que grupos independientes puedan recaudar y gastar más fondos para campañas presidenciales. En la campaña de 2012, Barack Obama y sus comités de acción política (PAC, por su nombre en inglés) superaron en recaudación y gasto a Mitt Romney y sus PAC, cuando cada bando terminó desembolsando más de mil millones de dólares. Lo más importante es que el gasto no estaba distribuido en todo el territorio estadounidense de acuerdo con la distribución de la población de votantes. Las campañas destinaron una parte considerable de sus fondos a los Estados claves, donde la competencia era más estrecha y las encuestas públicas y privadas indicaban que los resultados serían decisivos. Hay motivos para pensar que estos patrones de gasto incidieron en la subestimación del apoyo a Obama. Prácticamente todos los gastos publicitarios y llamados a votar se concentraron en sólo diez Estados; su campaña destinó más fondos a Florida que a los 40 Estados restantes (Pillsbury y Johannsen 2013). La participación en la elección presidencial de 2012 fue levemente inferior que la de 2008 a nivel nacional, pero aumentó en estos diez Estados, nueve de los cuales se inclinaron por Obama. Las encuestas preelecto-

rales no han estratificado sus diseños muestrales por Estado clave o por región, y estos Estados parecen haber sido subestimados en la mayoría de las encuestas en términos de su contribución al resultado nacional. Considerando el éxito que Obama obtuvo en ellos, se podría explicar la subestimación de su apoyo global en todas las encuestas nacionales.

Gallup realizó una evaluación de su encuesta preelectoral en dos partes. En junio de 2013 elaboró un informe sobre una serie de análisis que efectuó sobre su metodología de sondeos preelectorales (Gallup 2013). Se identificaron varios factores que incidieron o pudieron incidir en sus errores de estimación, entre ellos su modelo de votante probable. Hallaron que el porcentaje de entrevistas a través de teléfonos celulares en sus muestras era muy bajo, la codificación de la raza o etnicidad podía optimizarse y que el control geográfico de entrevistas entre regiones podía mejorarse a través de una gestión de encuestas para reflejar mejor los porcentajes adecuados en los Estados Unidos. Todos estos cambios se realizaron en los procedimientos. Posteriormente, se llevó a cabo una serie de experimentos en las elecciones estatales de 2013 de Nueva Jersey y Virginia, poniendo el foco en procedimientos alternativos para capturar al votante probable y en aspectos metodológicos, como la formulación de las preguntas. Los resultados de estos experimentos, presentados en la conferencia de 2014 de la Asociación Estadounidense para la Investigación sobre Opinión Pública, no fueron concluyentes con respecto a modelos alternativos de votante probable (Astudillo et al. 2014), pero, en cambio, demostraron que sí se podía mejorar la formulación de las preguntas (McClain y Spiegelman 2014).

### **Modelos de participación y de votante probable: Encuestas preelectorales en los Estados Unidos en 2014**

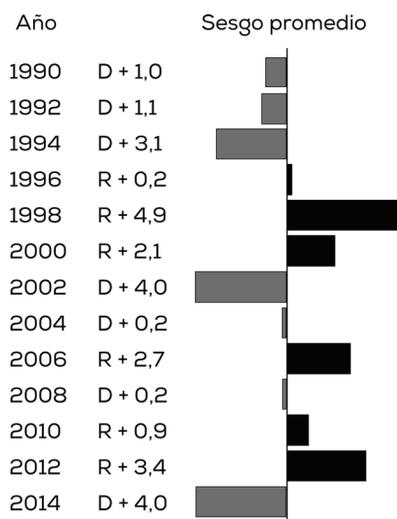
El problema del sesgo también surgió en las evaluaciones de desempeño de las encuestas preelectorales de 2014. En las elecciones legislativas, la participación es usualmente más baja que en las presidenciales; en los comicios de 2014, la participación fue la más baja desde 1942 (DelReal 2014). Puesto que las elecciones para gobernadores y senadores son, en estas votaciones, las más candentes, con candidatos visibles que gastan sumas considerables de dinero, la gran mayoría de las encuestas en este período se realizan a nivel estatal y no nacional.

Como ya se indicó en la experiencia reciente de México, las encuestas subnacionales suelen arrojar una mayor variabilidad que las nacionales, pero el problema del sesgo no ha sido estudiado en profundidad.

Silver (2014) comentó sobre la variabilidad en el sesgo de las encuestas en años de elecciones legislativas, desde 1990 hasta 2014. Los datos en el gráfico 2 ilustran una serie de puntos. En primer lugar, hay una mayor variabilidad en las encuestas de elecciones legislativas que en las de elecciones presidenciales, en otras palabras, el sesgo promedio es mayor. Segundo, el sesgo en las encuestas de años no presidenciales no favorece a un partido con respecto a otro. En 1998, benefició claramente a los republicanos (en otras palabras, subestimó a los demócratas) y en 2014, a los demócratas. Cabe destacar que el sesgo era relativamente amplio en las últimas dos elecciones (tanto presidencial como legislativa) comparado con otras anteriores. La participación fue relativamente alta en la elección presidencial de 2012, pero históricamente baja en la elección legislativa de 2014.

**Gráfico 2.** SESGO PARTIDISTA EN LAS ENCUESTAS SENATORIALES DE EE.UU.

**Sesgo estadístico promedio en las encuestas realizadas en los 21 días finales de campaña electoral, 1990-2014**



Fuente: Silver (2014), disponible en <http://fivethirtyeight.com/features/the-polls-were-skewed-toward-democrats/>

Un tema a considerar es cómo interpretar el significado del sesgo en las encuestas senatoriales. ¿Se trata de una coincidencia única o del inicio de una nueva tendencia? A nivel estatal, algunas de las diferencias más marcadas entre las estimaciones de las encuestas y la división real del voto se produjeron en las que parecían ser las competencias más estrechas. Si esa variabilidad se transforma en la nueva norma, ¿qué orientación nos entrega respecto de cómo deberían realizarse o ajustarse las encuestas en el ciclo electoral de 2016? Este es un nuevo tema de discusión entre los encuestadores de opinión estadounidenses (Rivers 2014; Wang 2014).

### **Subestimación del apoyo a los partidos regionales en Canadá**

Durand (2011) ha estudiado los errores en las encuestas preelectorales en Canadá desde el año 2000, con un énfasis particular en los problemas surgidos en las elecciones locales de Ontario y Quebec. Ella señala que las encuestas subnacionales suelen contar con muestras más pequeñas porque los medios locales no tienen los mismos presupuestos para cubrir estas elecciones frente a las nacionales. También plantea preguntas sobre el comportamiento estratégico electoral de los votantes en distritos donde sólo hay un escaño en disputa y su decisión puede ser influida por los datos de encuestas respecto de quién va primero y quién va segundo.

Una peculiaridad del sistema canadiense es una subestimación bastante consistente del apoyo al Partido Conservador y al Partido Quebequés. Este problema puede deberse a muchos factores. Los problemas de ponderación pueden surgir cuando los encuestadores no dan cuenta adecuadamente de la proporción de encuestados en la muestra que tienen otras lenguas maternas. En las muestras nacionales, además, algunos encuestadores no ponderan debidamente la contribución relativa de entrevistados provenientes de provincias específicas en relación con las contribuciones de los votantes de los mismos lugares a los totales de votos finales. Otro tema es el uso reciente de encuestas realizadas con sistemas de respuesta interactiva de voz (IVR, por su nombre en inglés), generalmente considerada como una metodología que permite ahorrar costos, y el descubrimiento de que algunas empresas de sondeos sólo realizaron llamadas con un sistema de entrevistas computarizadas grabadas en inglés, cuando un porcentaje significativo de la población habla francés como idioma principal y como motivo de orgullo cívico.

Algunas empresas de sondeo de opinión, especialmente en Quebec, están recurriendo a muestras obtenidas de paneles de encuestados de internet dispuestos a participar. Los estudios han demostrado que los paneles con participantes que optan libremente por intervenir suelen producir muestras que son de personas más jóvenes e ideológicamente más moderadas o liberales que las muestras probabilísticas en relación con la población total (Traugott 2012). Muchas empresas de encuestas ajustan este factor a través de modelaciones o ponderaciones, pero no divulgan los detalles metodológicos de cómo se calculan estas ponderaciones. Esto puede resultar más problemático en ciertos tipos de elecciones que en otros, pero se trata de un área en la cual se requiere más transparencia e investigación.

## DISCUSIÓN

Las encuestas preelectorales realizadas en distintas democracias con diversos sistemas de votación, diseños de muestra, procedimientos en terreno y empleando diferentes modelos de votante probable a veces enfrentan dificultades para producir estimaciones exactas y no sesgadas. Una reseña de cinco circunstancias distintas en cuatro países ilustra la gama de problemas que han debido enfrentar recientemente las empresas de sondeo de opinión. A pesar de que las encuestas preelectorales se vienen realizando en Chile hace 50 años (Navia 2003), la exactitud de sus predicciones ha sido desigual. En los primeros años, muchas encuestas sólo realizaron entrevistas en Santiago, Valparaíso y Concepción; la opinión de los ciudadanos que vivían en las zonas rurales del país fue ignorada. Después de una década de ausencia en los años setenta, las encuestas políticas volvieron a aparecer a fines de los años ochenta, antes del plebiscito. Muchas empresas de opinión se alinearon con partidos y candidatos específicos o tomaron posición contra ellos, y los temas éticos y conflictos de intereses se volvieron usuales, especialmente cuando ocurrían errores de estimación. Eso generó un creciente escepticismo ante las encuestas. Algunas empresas de opinión abandonaron las entrevistas presenciales y optaron por el sistema de entrevistas telefónicas asistidas por computador (CATI, por su nombre en inglés) cuando la penetración de la telefonía fija en la población chilena era inferior al 70 por ciento. Hoy, la cobertura de la telefonía móvil supera el

100 por ciento, a pesar de que este dato está sesgado por nivel socioeconómico, al igual que en muchos otros países.

Considerando el cambio en el sistema electoral, además de estos temas históricos sobre modo y cobertura geográfica, no es sorprendente que las encuestas preelectorales en Chile hayan tenido problemas de estimación en la elección presidencial de 2013. Esta fue la primera convocatoria de carácter nacional en la cual se pasó de la inscripción voluntaria y el voto obligatorio a la inscripción obligatoria y el voto voluntario. Era la primera vez que los consejeros regionales eran elegidos por sufragio universal. Michelle Bachelet era una candidata presidencial muy conocida, que ya había ejercido como Presidenta y que era muy popular entre el electorado. Su oponente, Evelyn Matthei, era la tercera candidata de su coalición, que fue escogida relativamente tarde en el proceso debido a la renuncia de dos candidatos anteriores. A pesar de tener mucha experiencia en campañas políticas, nunca antes había postulado a la presidencia e inició su campaña con una desventaja en términos de reconocimiento público. Más aún, tenía posiciones diametralmente opuestas en tres temas en los que el público y Bachelet estaban a favor (Bunker 2014).

Con el nuevo sistema electoral, se esperaba una baja en la participación, lo que se confirmó en los hechos y de manera significativa. Las encuestas preelectorales no permitían predecir claramente si Bachelet ganaría en la primera vuelta, lo que finalmente no sucedió. Pero su liderazgo permanente en las encuestas de primera vuelta produjo un cambio en la cobertura periodística y un énfasis en las elecciones legislativas. En la primera vuelta, Bachelet obtuvo una ventaja de 20 puntos porcentuales, que equivalían a una diferencia de aproximadamente 1,5 millones de votos, a pesar de que superó, en general, las estimaciones entregadas por las encuestas preelectorales. Los resultados también sugirieron que se había producido algún grado de voto estratégico y que los ciudadanos habían abandonado a algunos de los candidatos rivales para favorecer a Matthei. En la segunda vuelta presidencial, Bachelet recibió el mayor porcentaje y menor número de votos de cualquier candidato presidencial ganador en recientes elecciones, incluida su propia victoria de 2005. Las escasas encuestas preelectorales indicaban una victoria holgada para Bachelet y la participación se mantuvo baja.

En esas condiciones, la cantidad de encuestas realizadas antes de cada vuelta electoral disminuyó en relación con comicios anteriores.

Las empresas de opinión tuvieron que desarrollar nuevos modelos de participación a la luz de la baja esperada, producto del nuevo sistema electoral, del amplio margen obtenido por Bachelet en la primera vuelta electoral y de los resultados de las encuestas previas a la segunda vuelta. El modelo de votante probable tuvo que ser también revisado, ya que era casi una certeza que la composición del electorado cambiaría en relación con las características de la población general. De hecho, todos esos factores incidieron en los algoritmos de ponderación. Esto fue una tarea ardua para los encuestadores en dos aspectos. Primero, la calibración de un buen modelo de participación implica la comparación de respuestas de encuestas con registros sobre comportamiento real del voto a través de estudios de validación; sin embargo, estos estudios aún no son legales en Chile. Segundo, este trabajo se beneficiaría con investigaciones en que los encuestados antes de las elecciones fueran entrevistados con posterioridad a los comicios para confirmar si fueron a votar o mantuvieron sus preferencias de candidato iniciales. En la actualidad estos datos tampoco están disponibles en Chile.

Puesto que las empresas que hacen estudios de opinión no entregan detalles sobre participación, composición del electorado y modelos de votante probable, ésta es un área que requiere mayor transparencia. También se produjo una transición hacia un nuevo modo de encuesta cuando dos empresas adoptaron las entrevistas telefónicas en lugar de las presenciales, como las restantes; éstas arrojaron márgenes relativamente modestos para Bachelet en la primera vuelta. Sólo una realizó una encuesta preelectoral telefónica en la segunda vuelta y sobreestimó el margen de Bachelet, como suele suceder en elecciones muy desiguales, donde puede darse un voto táctico (Fisher 2001). Esta es otra razón para reexaminar la metodología de encuestas en Chile.

Si se consideran en términos generales los problemas que las empresas de sondeos preelectorales han debido enfrentar en otros países y circunstancias, estas situaciones comunes ameritan estudios adicionales a la luz de la nueva normativa electoral en Chile. Los problemas comunes pueden ser abordados con soluciones comunes, tomando en cuenta las características del sistema político y social de Chile. El desarrollo de soluciones requerirá la colaboración entre académicos y centros de sondeo comerciales, no sólo de Chile, sino que también de aquellos que estudian los métodos y las encuestas preelectorales en todo el mundo.

Para lograr soluciones se requiere un intercambio amplio de información, práctica no muy usual entre la mayoría de las empresas de sondeo. Pero, de realizarse, ella se traducirá en una mejora en los métodos de encuesta preelectoral y, por tanto, en la imagen de la industria en Chile.

## CONCLUSIONES

Las encuestas preelectorales son un importante componente de la difusión mediática moderna de las elecciones. También desempeñan un rol relevante en darle al público una voz en el diseño de nuevas leyes y políticas mediante la difusión de sus preferencias y los niveles de información que el público tiene sobre esos temas. También orientan a los candidatos y partidos sobre el desarrollo de sus agendas políticas en términos de preferencias del público y su tolerancia al cambio. El acierto en las encuestas preelectorales contribuye a reforzar la posición de las empresas de sondeos de opinión e investigación de mercado, debido a la estrecha relación que tienen sus predicciones finales con el resultado real de la contienda electoral durante la cual fueron realizadas. En términos generales, la calidad de las encuestas en las elecciones nacionales ha mejorado a lo largo del tiempo a través del desarrollo de nuevos métodos, que permiten aprovechar las nuevas tecnologías y hacer frente a las presiones por reducir costos en la recopilación de datos.

En todo el mundo surgen periódicamente problemas con las encuestas preelectorales y es tarea de los académicos y críticos de los medios de comunicación solucionarlos y dilucidar las causas posibles de estos errores. Se requiere mayor colaboración entre las empresas captadoras de datos y los diseñadores independientes de metodologías de encuesta a fin de resolver esos problemas, y para ello es primordial, en primer lugar, obtener información sobre los métodos utilizados en la actualidad. Tanto la Asociación Estadounidense para la Investigación de la Opinión Pública (AAPOR, por su nombre en inglés) como la Asociación Mundial para la Investigación de la Opinión Pública (WAPOR, por su nombre en inglés) cuentan con estándares para la difusión de dicha información. La solución para resolver los problemas recurrentes que afectan a las encuestas es una mayor transparencia por parte de los encuestadores y una revisión constante y minuciosa de sus métodos en relación con la exactitud de sus resultados.

La técnica estándar para asegurar la calidad de los métodos utilizados en las encuestas preelectorales y aprender más sobre las características del electorado es realizar estudios de validación después de las elecciones (Abelson et al. 1992; Belli et al. 2001; Traugott y Katosh 1979). En ese tipo de investigación, la situación declarada por los entrevistados en términos de su inscripción y comportamiento de voto es cotejada con datos oficiales en las oficinas electorales. Las iniciativas de validación en Chile aún son ilegales cuando son realizadas por investigadores no gubernamentales. La forma de enfrentar este problema es organizar iniciativas conjuntas entre el gobierno, los investigadores académicos y las empresas de estudios de opinión, en las cuales se diseña y se prueba en terreno una muestra en una encuesta preelectoral que incorpore una serie de hipótesis verificables sobre diseño de muestra y de cuestionario. Después de la elección y cuando los datos relevantes han sido actualizados, los funcionarios estatales pueden realizar una verificación de los datos de inscripción y de sufragio. Luego la información puede vincularse con los datos globales de la encuesta, una vez que se han tomado los debidos resguardos para velar por la confidencialidad y anonimato del análisis por parte de múltiples investigadores, con o sin supervisión gubernamental.

Este tipo de investigación permitirá preservar la confianza del público en las encuestas y de aquellos que las utilizan para medir las fluctuaciones de la opinión pública. Los académicos y los profesionales comparten un mismo objetivo: diseñar y aplicar los mejores métodos para obtener los datos más exactos en las condiciones estándares que enfrentan los encuestadores. Por esa vía, el público general, así como el más especializado, se sentirá confiado en la calidad de los datos recopilados y difundidos a través de los medios de comunicación, así como en la transmisión de su preferencia y preocupaciones políticas a los representantes electos.

#### REFERENCIAS CITADAS

- Abelson, Robert P., Elizabeth F. Loftus & Anthony G. Greenwald. 1992. "Attempts to Improve the Accuracy of Self-Reports of Voting." En *Questions about Questions*, editado por Judith M. Tanur. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- American Association for Public Opinion Research (AAPOR). 2009. "An Evaluation of the Methodology of the 2008 Pre-election Primary Polls."

- AAPOR Task Force Report. <http://www.aapor.org/AM/Template.cfm?Section=Reports1&Template=/CM/ContentDisplay.cfm&ContentID=3867/>
- . 2010. “New Considerations for Survey Researchers When Planning and Conducting RDD Telephone Surveys in the U.S. With Respondents Reached via Cell Phone Numbers.” AAPOR Task Force Report. [http://www.aapor.org/Cell\\_Phone\\_Task\\_Force\\_Report.htm#U0\\_-FFdMxB/](http://www.aapor.org/Cell_Phone_Task_Force_Report.htm#U0_-FFdMxB/)
- . 2013. “Report of the AAPOR Task Force on Non-Probability Sampling.” AAPOR Task Force Report. [http://www.aapor.org/AAPORKentico/AAPOR\\_Main/media/MainSiteFiles/NPS\\_TF\\_Report\\_Final\\_7\\_revised\\_FNL\\_6\\_22\\_13.pdf/](http://www.aapor.org/AAPORKentico/AAPOR_Main/media/MainSiteFiles/NPS_TF_Report_Final_7_revised_FNL_6_22_13.pdf/)
- Astudillo, Juan Diego, Scott Clement, Heather Hicks, Carlos Macuado & Michael Sadowsky. 2014. “Which Likely Voter Model Is Best? Relative Accuracy of Likely Voter Models in the 2013 Virginia and New Jersey Governor’s Elections.” Ponencia presentada en la conferencia anual de la AAPOR, Anaheim.
- Belli, Robert F., Michael W. Traugott & Matthew Beckmann. 2001. “What Leads to Vote Overreports: Contrasts of Overreporters to Validated Voters and Admitted Nonvoters in the American National Election Studies.” *Journal of Official Statistics* 17: 479-98.
- Bethlehem, Jelke. 2010. “Selection Bias in Web Surveys.” *International Statistical Review* 78: 161-88.
- Blumberg, Stephen J. & Julian V. Luke. 2014. “Wireless Substitution: Early Release of Estimates from the National Health Interview Survey, July–December 2013.” U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Health Statistics. <http://www.cdc.gov/nchs/data/nhis/earlyrelease/wireless201407.pdf/>
- Bunker, Kenneth. 2014. “The 2013 Presidential and Legislative Elections in Chile.” *Electoral Studies* 34: 346-48.
- Chaffee, Steven H. 2000. “George Gallup and Ralph Nafziger: Pioneers of Audience Research.” *Mass Communication and Society* 3: 317-327.
- Clawson, Rosalee A. & Zoe M. Oxley. 2012. *Public Opinion: Democratic Ideals, Democratic Practice*. Washington: CQ Press.
- Curtin, Richard, Stanley Presser & Eleanor Singer. 2000. “The Effects of Response Rate Changes on the Index of Consumer Sentiment.” *Public Opinion Quarterly* 64: 413-28.
- De Leeuw, Edith & Wim de Heer. 2002. “Trends in Household Survey Nonresponse: A Longitudinal and International Comparison.” En *Survey Nonresponse*, editado por Robert M. Groves, Don A. Dillman, John L. Eltinge y Roderick J. A. Little. Nueva York: John Wiley & Sons.
- DelReal, José. 2014. “Voter Turnout in 2014 Was the Lowest since WWII.” *Washington Post*, 10 de noviembre. <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2014/11/10/voter-turnout-in-2014-was-the-lowest-since-wwii/>
- Durand, Claire. 2010. “Why Do Polls Go Wrong Sometimes?” Ponencia presentada en la conferencia anual de la AAPOR, Chicago. <http://www.mapageweb.com/>

- umontreal.ca/durandc/Recherche/Publications/pollsgowrong/pollsgowrong\_aapor2010.pdf/
- . 2011. “Polls at the Subnational Level: The Canadian Case.” Ponencia presentada en la conferencia anual de la WAPOR, Amsterdam. [http://www.mapageweb.umontreal.ca/durandc/Recherche/Publications/elecqc/Amsterdam\\_Wapor2011\\_durandc.pdf/](http://www.mapageweb.umontreal.ca/durandc/Recherche/Publications/elecqc/Amsterdam_Wapor2011_durandc.pdf/)
- Eisenstein, Maurice M. & Marie A. Wittig. 2000. “Time and the Life Cycle of Presidential Approval: A Research Note.” *Social Science Journal* 37: 27-42.
- Erikson, Robert & Christopher Wlezien. 2012. *The Timeline of Presidential Elections: How Campaigns Do (and Don't) Matter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fisher, Stephen. 2001. “Tactical Voting and Tactical Non-Voting.” Centre for Research Into Elections and Social Trends, Working Paper 93. <http://www.crest.ox.ac.uk/papers/p93.pdf/>
- Gallup. 2013. “Gallup 2012 Presidential Election Polling Review.” <http://www.gallup.com/file/poll/162887/Gallup%202012%20Presidential%20Election%20Polling%20Review.pdf/>
- Gallup, George & Saul F. Rae. 1940. *The Pulse of Democracy*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Gelman, Andrew. 2013. “A Poll Is a Snapshot, Not a Forecast.” *The Washington Post*, 13 de octubre. <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/12/10/a-poll-is-a-snapshot-not-a-forecast/>
- Grossman, Michael Baruch & Martha Joynt Kumar. 1981. *Portraying the President*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Groves, Robert. 2006. “Nonresponse Rates and Nonresponse Bias in Household Surveys.” *Public Opinion Quarterly* 70: 646-75.
- Groves, Robert & Lars Lyberg. 2010. “Total Survey Error: Past, Present, and Future.” *Public Opinion Quarterly* 74 (5): 849-879.
- Herbst, Susan. 1993. *Numbered Voices: How Opinion Polling Has Shaped American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, Shanto, Helmut Norpoth & Kiyu S. Hahn. 2004. “Consumer Demand for Election News: The Horserace Sells.” *Journal of Politics* 66: 157-75.
- Keeter, Scott. 2006. “The Impact of Cell Phone Noncoverage Bias on Polling in the 2004 Presidential Election.” *Public Opinion Quarterly* 70: 88-98.
- Keeter, Scott, Carolyn Miller, Andrew Kohut, Robert Groves & Stanley Presser. 2000. “Consequences of Reducing Nonresponse in a National Telephone Survey.” *Public Opinion Quarterly* 64: 125-48.
- Kennedy, Courtney. 2007. “Evaluating the Effects of Screening for Telephone Service in Dual Frame RDD Surveys.” *Public Opinion Quarterly* 71: 750-71.
- Kim, Sunwoong, Michael W. Traugott, So Hyung Park & Sang Kyung Lee. 2011. “Why Did the Pre-election Polls in South Korean Local Elections Go All Wrong? Assessing the Source of Errors Using Dual Frame Landline / Cell Phone Post-Election Survey.” Ponencia presentada en la conferencia anual de la WAPOR, Amsterdam.

- Lavrakas, Paul J. & Michael W. Traugott. 2000. "Why Election Polls Are Important to Democracy: An American Perspective." En *Election Polls, the News Media, and Democracy*, editado por Lavrakas y Traugott. Nueva York: Chatham House Publishers.
- Levine, Burton & Rachel Harter. Por publicarse. "Optimal Allocation of Cell-Phone and Landline Respondents in Dual-Frame Surveys." *Public Opinion Quarterly*. <http://poq.oxfordjournals.org/content/early/2014/10/28/poq.nfu044.full.pdf+html?sid=19b3f567-cdae-4884-8bfe-dc26e9ae5bc6/>
- Likert, Rensis. 1948. "The Polls: Straw Votes or Scientific Instruments." *American Psychologist* 3: 556-57.
- Martin, Elizabeth, Michael W. Traugott & Courtney Kennedy. 2005. "A Review and Proposal for a New Measure of Poll Accuracy." *Public Opinion Quarterly* 69: 342-69.
- McClain, Colleen & Maura Spiegelman. 2014. "Understanding Measurement Error in Vote Recall and Vote Intention: Question Wording Experiments in 2013 Virginia and New Jersey Gubernatorial Polling." Ponencia presentada en la conferencia anual de la AAPOR, Anaheim.
- Merkle, Daniel & Murray Edelman. 2002. "Nonresponse in Exit Polls: A Comprehensive Analysis." En *Survey Nonresponse*, editado por Robert M. Groves, Don A. Dillman, John L. Eltinge y Roderick J. A. Little, 243-58. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Moreno, Alejandro. 2009. "Encuestas y elecciones en México: La precisión de estimaciones preelectorales en un contexto de cambio." Ponencia presentada en el segundo congreso latinoamericano de la WAPOR, Lima.
- . 2010. "Las fallas de las encuestas." *Diario Reforma*, sección *Enfoque*, 25 de julio.
- Moreno, Alejandro, Rosario Aguilar & Vidal Romero. 2012. "La precisión de las encuestas electorales en México: un análisis de las fuentes de error." *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 4 (8): 7-45.
- Mosteller, Frederick, Herbert Hyman, Phillip J. McCarthy, Eli S. Marks & David B. Truman. 1949. *The Pre-election Polls of 1948: Report to the Committee on Analysis of Pre-election Polls and Forecasts*. Nueva York: Social Science Research Council.
- Mueller, John. 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson." *American Political Science Review* 64: 18-34.
- Navia, Patricio. 2003. "Public Opinion Polls in Chile." En *Public Opinion and Polling Around the World: A Historical Encyclopedia*, editado por John G. Geer. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Patterson, Thomas E. 1993. *Out of Order*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- . 2005. "Of Polls, Mountains: U.S. Journalists and Their Use of Election Surveys." *Public Opinion Quarterly* 69: 716-24.
- Pew Research Center. 2010. "Cell Phones and Election Polls." <http://www.pewresearch.org/2010/10/13/cell-phones-and-election-polls-an-update/>

- . 2013. “Cell Phones.” <http://www.people-press.org/methodology/sampling/cell-phones/>
- Pillsbury, George & Julian Johannsen. 2013. *America Goes to the Polls 2012*. Boston: NonprofitVote. <http://www.nonprofitvote.org/documents/2013/03/america-goes-to-the-polls-2012.pdf/>
- Public Opinion Quarterly*. 2010. “Special Issue: Total Survey Error.” 74 (5): 817-1045.
- Rivers, Doug. 2014. “YouGov Poll Performance in the 2014 Senate Elections.” *YouGov Us*, noviembre 5. <https://today.yougov.com/news/2014/11/05/yougov-poll-performance-2014-senate-elections/>
- Rosenstiel, Thomas. 2005. “Political Polling and the New Media Culture: A Case of More Being Less.” *Public Opinion Quarterly* 69: 698-715.
- Rothschild, David & Doug Rivers. 2012. “Snapshots and Movies: Most Polls Are Snapshots, but the Xbox / YouGov Panel Shows Voters in Motion.” *Huffpost Pollster*, octubre 22. [http://www.huffingtonpost.com/david-rothschild/most-polls-are-snapshots\\_b\\_2003394.html/](http://www.huffingtonpost.com/david-rothschild/most-polls-are-snapshots_b_2003394.html/)
- Silver, Nate. 2014. “The Polls Were Skewed Toward Democrats.” *Five Thirty Eight*, 13 de octubre. <http://fivethirtyeight.com/features/the-polls-were-skewed-toward-democrats/>
- Squire, Peverill. 1988. “Why the 1936 The Literary Digest Poll Failed.” *Public Opinion Quarterly* 52: 125-33.
- Toepoel, Vera, Marcel Das & Arthur Van Soest. 2008. “Effects of Design in Web Surveys: Comparing Trained and Fresh Respondents.” *Public Opinion Quarterly* 72: 985-1007.
- Traugott, Michael W. 1992. “The Impact of Media Polls on the Public.” En *Media Polls in American Politics*, editado por Thomas E. Mann y Gary R. Orren. Washington: The Brookings Institution: 125-149.
- . 2004. “Do Polls Give the Public a Voice in Democracy?” En *Polls and Politics: The Dilemmas of Democracy*, editado por Michael A. Genovese y Matthew J. Streb. Albany: State University of New York Press.
- . 2012. “Data Quality from Low Cost Data Collection Methodologies.” Ponencia presentada en la conferencia anual de la AAPOR, Orlando, FL.
- . 2015. “Métodos alternativos para la estimación de resultados electorales.” *Estudios Públicos* 137: 7-42.
- Traugott, Michael W. & John P. Katosh. 1979. “Response Validity in Surveys of Voting Behavior.” *Public Opinion Quarterly* 43: 359-77.
- Traugott, Michael W. & Chris Wlezien. 2009. “The Dynamics of Poll Performance during the 2008 Presidential Nomination Contest.” *Public Opinion Quarterly* 73: 866-94.
- Wang, Sam. 2014. “Midterm National Senate Polling Error Is Five Times Larger Than in Presidential Years.” Princeton Election Consortium, octubre 17. <http://election.princeton.edu/2014/10/17/is-ebola-diverting-voter-attention/>

Yen, Hope. 2013. "Black Voter Turnout Passes Whites in 2012 Election, A First In Census History." *Huffpost Politics*, mayo. [http://www.huffingtonpost.com/2013/05/08/black-voter-census\\_n\\_3240403.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/05/08/black-voter-census_n_3240403.html)/ *EP*

ARTÍCULO

# IMPUESTO TERRITORIAL Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

**Slaven Razmilic**

Centro de Estudios Públicos

www.cepchile.cl

**RESUMEN:** Si se considera que el grueso de los ingresos municipales de generación propia (impuesto territorial o contribuciones, patentes y permisos de circulación) depende del ingreso de los habitantes y de la actividad comercial o industrial que registre la comuna, no sorprende que exista una importante asimetría en el volumen y estándar de bienes públicos locales disponibles en el territorio chileno. Reducir las exenciones del impuesto territorial y compensar directamente a los municipios por la parte que se mantenga exenta podrían ser medidas que apuntan a neutralizar esta asimetría, permitiendo de paso ampliar la base de contribuyentes y así fomentar un contexto más proclive a la exigencia de rendición de cuentas por parte de los vecinos a las autoridades locales.

**PALABRAS CLAVE:** impuesto territorial, contribuciones, financiamiento municipal, gobierno local.

**RECIBIDO:** diciembre 2014; **ACEPTADO:** abril 2015.

## PROPERTY TAX AND MUNICIPAL FUNDING

**ABSTRACT:** *Since most municipal-generated revenues (from property taxes, business licenses and vehicle permits) depend on the income earned by local inhabitants and the business or industry within the municipality, it is not surprising that there is a significant asymmetry in the volume and standard of local public goods available in the*

---

SLAVEN RAZMILIC. Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en desarrollo urbano del MIT. Investigador del Centro de Estudios Públicos. Email: srazmilic@cepchile.cl

*Chilean territory. Measures such as reducing exemptions from property tax and directly compensating municipalities for the exempt portion aim at neutralizing this asymmetry. They would also broaden the base of taxpayers and increase the accountability of local authorities.*

KEYWORDS: *property tax, assessments, municipal funding, local government.*

RECEIVED: *December 2014*; ACCEPTED: *April 2015*.

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**n 2013, el impuesto territorial dio origen al 38 por ciento de los ingresos propios municipales, lo que lo convierte en la principal fuente autónoma de financiamiento de cada comuna, seguido por los ingresos por patentes municipales y luego por los permisos de circulación. Su alta incidencia relativa en los presupuestos municipales y las virtudes económicas de este mecanismo de recaudación invitan a revisar la operatoria de este tributo, evaluar la pertinencia de las exenciones vigentes y considerar medidas que permitan perfeccionar y potenciar esta herramienta.

Teniendo en consideración que el grueso de los ingresos municipales de generación propia (impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación y otros derechos) depende directa o indirectamente del ingreso de los habitantes y de la actividad comercial/industrial que registre la comuna, no es extraño que exista una importante disparidad en el volumen y estándar de bienes públicos locales que los distintos municipios proveen a sus residentes.<sup>1</sup> Lo anterior se acrecienta cuando se considera que el 78 por ciento de las viviendas está exento del pago de contribuciones, concentrándose la mayor parte de ellas en comunas que tampoco generan mayores ingresos por la vía de patentes u otros derechos.

El presente trabajo utiliza microdatos contenidos en los catastros de bienes raíces levantados por el Servicio de Impuestos Internos en 2012, 2013 y 2014 para cuantificar la magnitud de las exenciones vi-

---

<sup>1</sup> Ejemplo de esto es la distribución de áreas verdes por habitante, las que en comunas del sector oriente de Santiago suman más de 11 m<sup>2</sup> por habitante, mientras que en las comunas del sector sur ascienden a apenas 2,6 m<sup>2</sup> por habitante (ATISBA 2011).

gentes en términos de menor recaudación y para simular escenarios alternativos de aplicación de este impuesto. Lo anterior, en el entendido de que reducir las exenciones y compensar directamente a los municipios por la parte que se mantenga exenta son medidas que apuntan a mitigar las diferencias de ingresos entre comunas, permitiendo de paso ampliar la base de contribuyentes y así fomentar un contexto más proclive a la exigencia de rendición de cuentas por parte de los vecinos a las autoridades locales.

Junto con lo anterior, parece relevante evaluar mecanismos que permitan facilitar la realización efectiva de los reavalúos de bienes raíces cuando corresponda hacerlos. Es necesario evitar postergaciones sucesivas, las que históricamente se han reiterado para luego terminar aplicándose acompañadas de nuevas o mayores exenciones y de otras mitigaciones, motivadas por el costo político acumulado de las postergaciones.

Con el interés puesto en el rol que debiera jugar el impuesto territorial en el financiamiento municipal, el presente trabajo se estructura como sigue. La sección 2 describe el impuesto territorial desde una perspectiva histórica y conceptual. El tercer apartado presenta evidencia comparada en relación con la utilización del impuesto territorial en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por su sigla en inglés), mientras que la sección 4 describe la estructura del financiamiento municipal en Chile. En los apartados siguientes se caracteriza detalladamente la base tributaria del impuesto, para describir en la sección 5 los antecedentes derivados del catastro de bienes raíces y, en la sección 6, las características específicas del parque habitacional chileno. Posteriormente, el trabajo aborda la incidencia económica, en términos de menor recaudación, que tienen las exenciones actualmente vigentes para predios habitacionales (sección 7), para luego evaluar escenarios alternativos para una eventual reducción de estas exenciones (sección 8) y simular el costo fiscal que tendrían distintas alternativas de compensación de cargo fiscal por las exenciones que se decida mantener (sección 9). Finalmente, en la sección 10 se presentan las conclusiones y se hacen propuestas de política pública.

## 2. CONTEXTO DE APLICACIÓN DEL IMPUESTO TERRITORIAL

Algunos autores datan la existencia de las primeras formas de tributación hasta seis mil años antes de Cristo. Carlson (2005) menciona el caso de Lagash (hoy Irak), donde se cobraba un impuesto a la pro-

piedad el que, al igual que en otras civilizaciones antiguas, se centraba en la propiedad de la tierra y en su producción. En Chile, ya en 1831 se establece en la Ley de Catastro un impuesto a los predios rústicos con un objetivo de recaudación a ser prorrateado proporcionalmente de acuerdo con el producto de cada predio (Cattaneo 2013).

La presencia del impuesto a la propiedad a lo largo de la historia de la humanidad radica, al menos en parte, en lo simple de su naturaleza y en la facilidad de cobro (o visto desde la otra vereda: la dificultad de evasión). Asimismo, se trata de uno de los instrumentos de recaudación que menos incide negativamente en el crecimiento económico. El año 2010, en un informe de recomendaciones en relación con política tributaria y crecimiento económico, la OECD rankeaba el impuesto a los bienes raíces (específicamente los residenciales) como el menos “dañino” para el crecimiento (OECD 2010).<sup>2</sup> En efecto, buscando potenciar el crecimiento de mediano plazo, el informe explícitamente promueve cambios a la estructura tributaria que, sin aumentar la recaudación total, impliquen un cambio en la composición de ingresos hacia una donde tengan mayor peso los impuestos al consumo (gasto) y los impuestos recurrentes a los bienes raíces.

Esta intención de la OECD no es antojadiza. Siguiendo la argumentación de Norregaard (2013), el impuesto a los bienes raíces implica costos de eficiencia relativamente bajos, no genera mayor impacto en el crecimiento y tiene, a su vez, un buen desempeño en términos de progresividad. Su eficiencia como tributo deriva principalmente de lo inmóvil de la base tributaria (al menos el suelo), lo que se traduce en que estos impuestos causan menos distorsiones en la asignación de recursos.<sup>3</sup> Por otro lado, el impuesto a los bienes raíces se capitaliza directamente en el precio de propiedad, por lo que, una vez implementado

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que el informe cataloga como el gravamen más dañino para el crecimiento económico al impuesto corporativo, seguido del impuesto a las personas.

<sup>3</sup> En estricto rigor, únicamente el suelo es inmóvil, mientras que las construcciones que se decida desarrollar sobre éste podrían variar dependiendo de la tasa de impuesto. En este sentido, acotar el impuesto a una tasa aplicada sólo al valor del suelo sería aún más eficiente desde esta perspectiva e incentivaría un uso óptimo del terreno (dentro de las normas urbanísticas que apliquen al predio). Este sistema se aplica en Australia, Nueva Zelandia, Dinamarca, Estonia, Jamaica y Kenia (Norregaard 2013).

o aumentado (y consecuentemente ajustados los precios), el impuesto se vuelve neutral y no incide en decisiones posteriores de inversión. Se argumenta también en favor de los impuestos a los bienes raíces que éstos son generalmente de beneficio local y que en parte ayudan a financiar bienes públicos locales, lo que, a su vez, incide en el precio de las propiedades. Se genera así un esquema potencialmente virtuoso, en el que la competencia entre municipios incentiva la eficiencia de los gobiernos locales en un contexto descentralizado.<sup>4</sup> Finalmente, se señala también que el impuesto a los bienes raíces tiende a ser progresivo, al menos en cuanto a su correlación con la riqueza. En tanto esta correlación no es perfecta, toda vez que es posible que el valor de las propiedades esté desalineado de los ingresos corrientes de los propietarios, en la mayoría de los países existen esquemas de exenciones y medidas compensatorias.

Con todo, por una razón u otra, la alternativa de aumentar la incidencia del impuesto territorial como mecanismo de financiamiento no ha logrado, hasta la fecha, sumar suficientes apoyos. Relacionado con lo anterior, podría argumentarse que los impuestos territoriales son tan antiguos como impopulares. Cabral y Hoxby (2012) llegan a afirmar expresamente que las personas “odian el impuesto a la propiedad más que cualquier otro impuesto”. En su estudio señalan que este fenómeno tiene relación directa con lo explícito que es este impuesto.<sup>5</sup> En efecto, se trata de un impuesto respecto de cuya existencia los contribuyentes tienen plena conciencia: por ejemplo, en Estados Unidos en la mayoría de los casos se paga una vez al año (o en dos o cuatro cuotas, pero esto último es menos frecuente) y generalmente a través de un cheque. Más

---

<sup>4</sup> Del mismo modo, como un esquema de este tipo tiene el potencial de generar círculos virtuosos se corre el riesgo de entrar en círculos viciosos: bajo valor de propiedades, menor recaudación, peor calidad de bienes públicos, una baja del valor de las propiedades, etcétera. Este riesgo puede ser abordado por la vía de mecanismos redistributivos o bien cuidando que las exenciones al pago de impuestos que se determinen no exacerben este efecto, al disminuir aún más los recursos que reciben los municipios que acogen viviendas exentas.

<sup>5</sup> La palabra que utilizan en inglés es “salient” y se entiende como algo saliente, prominente, protuberante, visible o destacado. La expresión apunta a que se trata de un impuesto que los contribuyentes pagan de manera explícita y en plena conciencia de que lo están cancelando, a diferencia de otros, como por ejemplo el IVA (que tiende a diluirse en el precio final) o las retenciones de impuesto a la renta (que suelen mezclarse y confundirse con las contribuciones de seguridad social).

aún, en ocasiones es posible que este pago represente un costo excesivamente alto en contextos de restricciones de liquidez. Sin embargo, este grado de *prominencia* del impuesto tiene cierta variabilidad, ya que en algunas áreas también existe la posibilidad de pagar las contribuciones junto con los dividendos, en cuotas mensuales, lo que haría menos *saliente* el impuesto. Las autoras encuentran evidencia de que en zonas donde el impuesto es menos *saliente* (en promedio) la tasa de contribución tiende a ser mayor, la contribución como porcentaje del ingreso de los hogares es más alta y, finalmente, es menos frecuente que ocurran “levantamientos” contra el tributo (los que toman la forma de lograr que se sometan a votación popular, en los referendos que se realizan a la par con las elecciones estatales, propuestas que reduzcan la incidencia del tributo). Coincide también en esto Norregaard (2013), quien además incluye dentro de las razones de la impopularidad de las contribuciones de bienes raíces el hecho de que se trata de un impuesto difícil de evadir, toda vez que la base del impuesto es visible e inmóvil.

En Chile, el interés por minimizar los efectos negativos en la opinión pública que tiene el impuesto territorial se manifiesta de varias maneras. Por ejemplo, a través de las reiteradas postergaciones en la aplicación de reavalúos de propiedades.<sup>6</sup> Por lo pronto, no deja de llamar la atención que el reavalúo previsto para 2011 se haya postergado primero para 2013 y luego para 2014, todo esto en un contexto en que el precio de las casas crecía a tasas promedio anual de 8 por ciento en el período 2010-2013 (Banco Central 2014).

Otro elemento que juega en contra de una profundización del impuesto territorial es la discusión respecto de si éste es o no un impuesto al patrimonio y, por ende, si sería o no inconstitucional. Esta objeción nace con la Constitución de 1980, la que en su artículo 19 N.º 20 asegura a todas las personas una “igual repartición de los tributos en proporción a las rentas”, lo que no sería un problema en las constituciones de 1833 y 1925, que a este respecto hacían mención a la distribución de las cargas públicas sobre los “haberes”. Frente a este punto, desde la otra

---

<sup>6</sup> Sólo considerando el período 1990-2014, el Congreso ha aprobado al menos 10 leyes que posponen y/o moderan los impactos de la aplicación de los reavalúos que correspondía aplicar: Ley 19.000 de 1990, Ley 19.182 de 1992, Ley 19.259 de 1993, Ley 19.380 de 1995, Ley 19.468 de 1996, Ley 20.002 de 2005, Ley 20.455 de 2010, Ley 20.650 de 2012, Ley 20.731 de 2014 y Ley 20.732 de 2014.

vereda se argumenta que tanto el consumo como la posesión de bienes raíces son índices indirectos de una capacidad contributiva derivada de la obtención de rentas, por lo que indirectamente se estarían gravando rentas y no el patrimonio.<sup>7</sup> Este último es un debate jurídico abierto.<sup>8</sup>

Desde la perspectiva económica, cabe destacar que, en general, las primeras formas de este tributo apuntaron a gravar las rentas de los propietarios (en tanto el valor de los predios reflejaba directamente el valor de la producción agrícola del mismo). Sólo a través del tiempo, las contribuciones se fueron enfocando al financiamiento de infraestructura y bienes públicos locales, mientras que el impuesto a la renta pasaba a dominar como fuente de financiamiento fiscal. En este punto la discusión se mezcla con otro debate también abierto, esta vez entre economistas, en relación a si el impuesto territorial es un impuesto al capital o una tasa de contribución para la provisión de bienes públicos locales.<sup>9 10</sup>

Ahora bien, ambos debates escapan al alcance de este trabajo, en el que se asume como hecho de la causa la existencia de un impuesto territorial, el que, en distintas formas, ha sido una constante en el ordenamiento jurídico y tributario chileno. Es más, como se detallará más adelante, las contribuciones de bienes raíces son la fuente individual más relevante de recursos propios de los municipios y sus muchas ventajas invitan a explorar formas de potenciarlas como instrumento, sin perjuicio de las válidas objeciones jurídicas que se puedan esgrimir al respecto.

En efecto y como ya se adelantó, la OECD ha buscado activamente promover un uso más intensivo de los impuestos a los bienes raíces,

---

<sup>7</sup> A este argumento se responde que las rentas utilizadas para adquirir el inmueble ya pagaron impuesto en un primer momento, por lo que se estaría configurando una doble tributación.

<sup>8</sup> Adicionalmente, también se menciona frecuentemente como potencial vicio de constitucionalidad el que sea el SII el que fije la base imponible del impuesto al determinar el avalúo fiscal de la propiedad, el que se viole el principio de no afectación al ser el impuesto territorial de exclusivo beneficio municipal y el que se viole el principio de igualdad ante la ley al establecer múltiples exenciones.

<sup>9</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, se dan casos en que la tasa a aplicar se define anualmente a partir de la razón entre el gasto presupuestado a financiar y el valor total de los predios existentes.

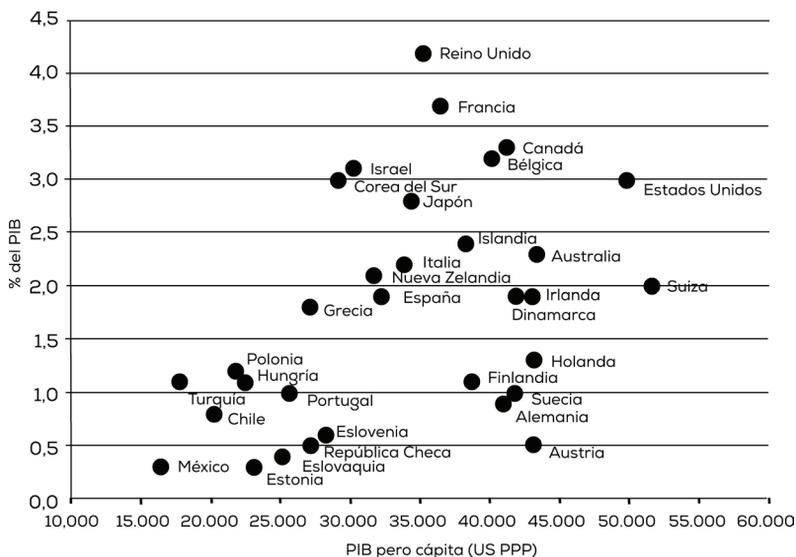
<sup>10</sup> Un buen resumen de las posturas en este debate se presenta en Nechyba (2001).

tanto en sus recomendaciones a nivel general (OECD 2010) como en sus recomendaciones específicas para Chile (OECD 2012). Cabe destacar que ambos informes reconocen la dificultad política de llevar a cabo medidas de este tipo, por lo que dicha clase de recomendaciones se hacen en el contexto de un “primer mejor”. En este sentido, en su informe de 2010 la organización plantea que la dificultad de modificar la estructura tributaria hacia una que descansa relativamente más en impuestos a los bienes raíces no sólo se debe a que éstos son “particularmente impopulares”, sino que también al hecho de que generalmente se administran a nivel subnacional, lo que dificultaría la implementación de modificaciones. En el caso de Chile, esto último no es un problema sino que una fortaleza. La razón es que en nuestro país el impuesto territorial se rige por una ley general y se recauda centralizadamente a través del Servicio de Impuestos Internos. Es decir, administrativamente es relativamente fácil implementar modificaciones al esquema, en particular si éstas luego redundan en más recursos (y más autonomía financiera) para los gobiernos locales.

### 3. PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Una primera mirada a los datos refleja que, en la experiencia comparada, la incidencia del impuesto a la propiedad es muy variable y esa variabilidad aumenta con el ingreso (ver gráfico 1). Existe, por cierto, una evidente correlación positiva entre ingreso per cápita y los impuestos a la propiedad como porcentaje del PIB, la que en los datos presentados asciende a 0,33. En esta relación pueden estar incidiendo una serie de elementos, como, por ejemplo, el efecto Balassa-Samuelson en cuanto al aumento del precio relativo de bienes no transables respecto de los transables a medida que aumenta el ingreso, o bien el reflejo de las cargas tributarias relativamente mayores que, en promedio, tienen países de altos ingresos. No obstante lo anterior, el elemento más llamativo es la mayor dispersión que se observa al aumentar el ingreso sin que parezca haber un patrón definido. Al respecto, Norregaard (2013) utiliza una base de datos más extensa para mostrar cómo la incidencia del impuesto a la propiedad varía en un rango que es aproximadamente tres veces mayor en el caso de países de altos ingresos que en el de países de ingreso medio.

**Gráfico 1. IMPUESTOS A LA PROPIEDAD COMO % DEL PIB POR NIVEL DE INGRESO (PAÍSES OECD, 2011)**



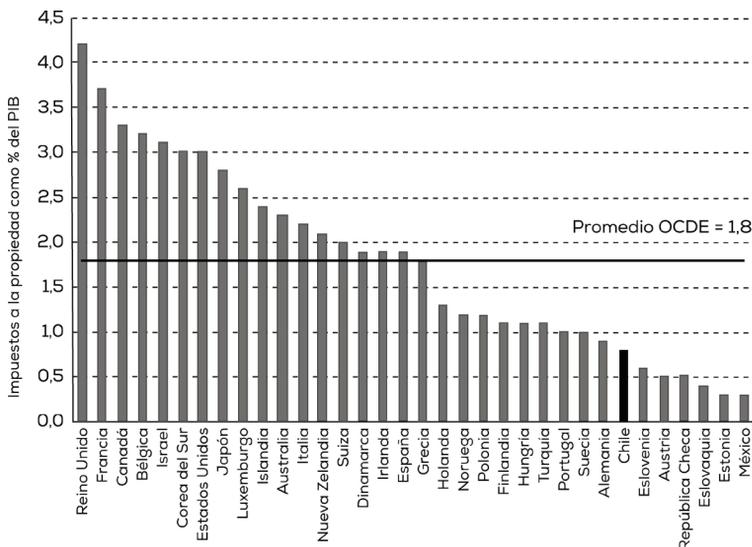
Nota: Impuestos a la propiedad incluyen contribuciones de bienes raíces, impuestos a la riqueza y a la herencia, entre otros.

Fuente: Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

Como se señalaba anteriormente, en el contexto de la OECD los impuestos a la propiedad tienen baja incidencia en general y los países muestran una alta heterogeneidad (ver gráfico 2). Chile está por debajo del promedio y es el séptimo país con menor presencia del impuesto territorial como porcentaje del PIB.

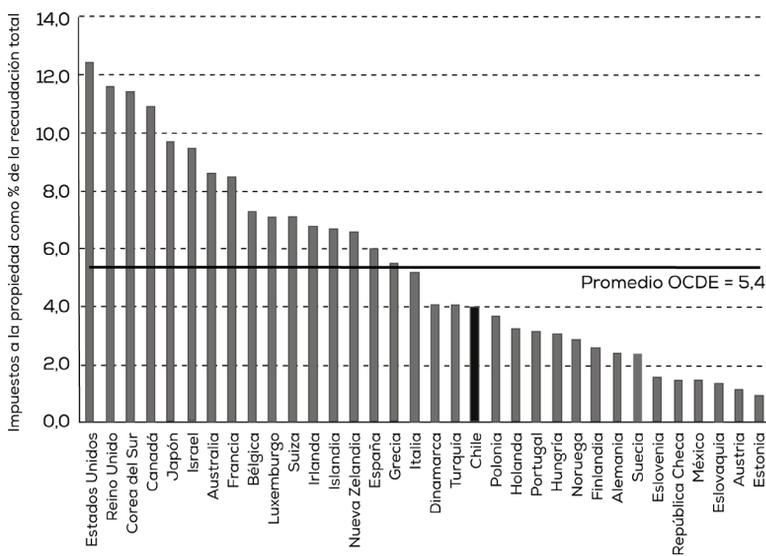
Considerando que esta menor incidencia relativa del impuesto a la propiedad que presenta Chile puede deberse, al menos en parte, a la menor carga tributaria que exhibe nuestro país, vale la pena mirar su incidencia en relación con la recaudación tributaria. El gráfico 3 muestra a Chile bastante más cerca del promedio de acuerdo con esta medida: 4 por ciento de la recaudación frente a un promedio de 5,4 por ciento.

Con todo, considerando el peso relativo de la seguridad social en la carga tributaria (y teniendo en cuenta que en Chile la seguridad social se financia por aportes y no vía impuestos), la comparación adecuada es aquella respecto de la recaudación descontada la seguridad social. Desde esta perspectiva, la incidencia del impuesto a la propiedad en Chile

**Gráfico 2. IMPUESTOS A LA PROPIEDAD COMO % DEL PIB (PAÍSES OECD, 2011)**

*Nota:* Impuestos a la propiedad incluyen contribuciones de bienes raíces, impuestos a la riqueza y a la herencia, entre otros.

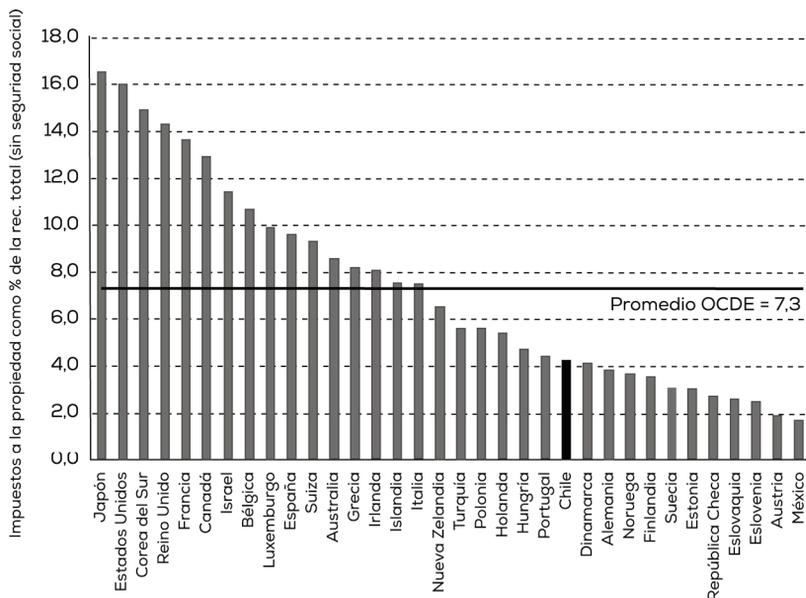
*Fuente:* Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

**Gráfico 3. IMPUESTOS A LA PROPIEDAD COMO % DE LA RECAUDACIÓN TOTAL (PAÍSES OECD, 2011)**

*Nota:* Impuestos a la propiedad incluyen contribuciones de bienes raíces, impuestos a la riqueza y a la herencia, entre otros.

*Fuente:* Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

**Gráfico 4.** IMPUESTOS A LA PROPIEDAD COMO % DE LA RECAUDACIÓN TOTAL DESCONTADAS LAS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (PAÍSES OECD, 2011)



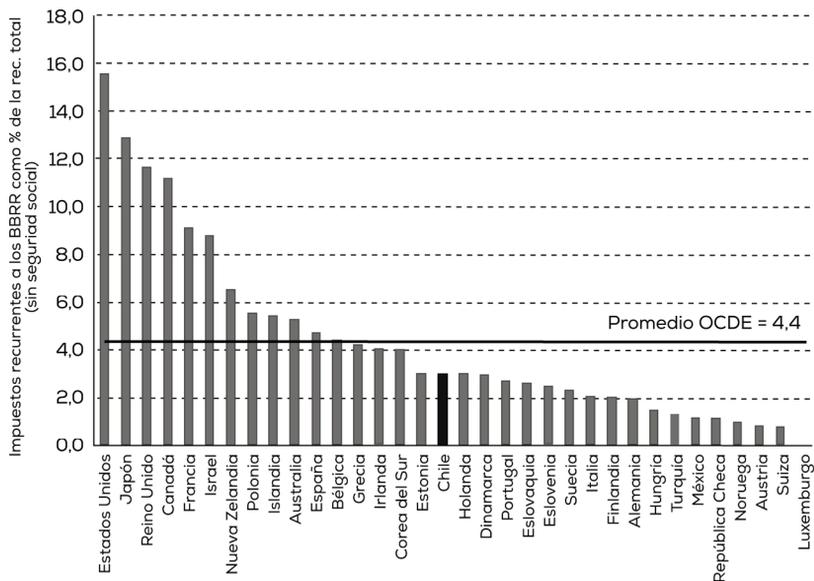
Fuente: Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

sube apenas de 4 a 4,3 por ciento, en tanto que el resto de los países, en promedio, sube de 5,4 a 7,3 por ciento. El gráfico 4 muestra a Chile claramente por debajo de la media, aunque en un contexto evidentemente diverso.

Finalmente, Chile vuelve a acercarse al promedio de la OECD cuando acotamos el análisis al impuesto territorial (impuesto recurrente a los bienes raíces).<sup>11</sup> En Chile, este impuesto tiene un rol relevante dentro de los gravámenes a la propiedad, a diferencia de otros países donde el impuesto a la herencia y a la riqueza tienen un rol más preponderante. Por lo mismo, acotado el análisis al impuesto a los bienes raíces, Chile tiende a estar más alineado con el promedio de la OECD, pero, en este caso, en un contexto de heterogeneidad aún mayor (ver gráfico 5).

<sup>11</sup> De acuerdo con la metodología OECD, los impuestos a las propiedades incluyen el tributo a los bienes raíces, impuestos recurrentes al patrimonio, impuestos a la herencia y los impuestos a transacciones de capital.

**Gráfico 5.** IMPUESTOS RECURRENTE A LOS BIENES RAÍCES COMO % DE LA RECAUDACIÓN TOTAL DESCONTADAS LAS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (PAÍSES OECD, 2011)



Fuente: Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

En síntesis, si bien en el contexto de la OECD el impuesto territorial —en comparación con otros impuestos— tiene una incidencia relativamente baja en relación con el PIB, su incidencia tiende a ser más alta en países de mayores ingresos. Esta mayor incidencia puede, en parte, estar reflejando el mayor precio relativo de los bienes no transables en economías más desarrolladas, aunque la mayor dispersión que se observa a medida que aumenta el ingreso también es indicativa de la heterogeneidad en el grado de descentralización de los países o de la forma en que está estructurada su base tributaria. En efecto, las diferencias se manifiestan tanto en la proporción de la carga tributaria que este impuesto representa como en su incidencia en relación con el PIB. Estas diferencias reflejan, además de los distintos grados de descentralización de los países analizados, el hecho de que los bienes y servicios financiados con este impuesto pueden variar sustancialmente, lo que redundaría en diferentes recaudaciones-objetivo a lograr por esta vía; por ejemplo, Estados Unidos financia una proporción significativa de la educación a través de este impuesto.

Es un hecho que Chile se encuentra por debajo del promedio de la OECD en las distintas medidas de incidencia del impuesto territorial. Sin embargo, estos promedios esconden una elevada varianza, por lo que no parece haber una regla general ni tampoco un camino evidente a transitar a la luz de las trayectorias de otros países más desarrollados. El interés en fortalecer el impuesto territorial como mecanismo de recaudación y financiamiento de bienes públicos locales, por lo tanto, pasa más por las virtudes económicas propias del instrumento, antes que por ser una práctica homogéneamente arraigada en los países que solemos tomar como referencia.

#### 4. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Incluyendo la provisión de servicios de salud primaria y de educación, en 2013 los municipios chilenos administraron (o canalizaron si se prefiere) casi 6 billones de pesos (aproximadamente cuatro por ciento del PIB). De éstos, la mitad corresponde a transferencias corrientes recibidas desde el gobierno central para educación municipal y salud. La mitad restante corresponde a “ingresos municipales percibidos”, de los cuales 2 billones atañen a lo que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) denomina “ingresos propios”.<sup>12</sup> En relación con estos ingresos propios, 1,2 billones corresponden a lo que denomina “ingresos propios permanentes”, en tanto los restantes 0,8 billones son los recursos municipales que se recaudan localmente y se redistribuyen a través del Fondo Común Municipal (FCM), por lo que de todas formas se consideran “propios” de los municipios.

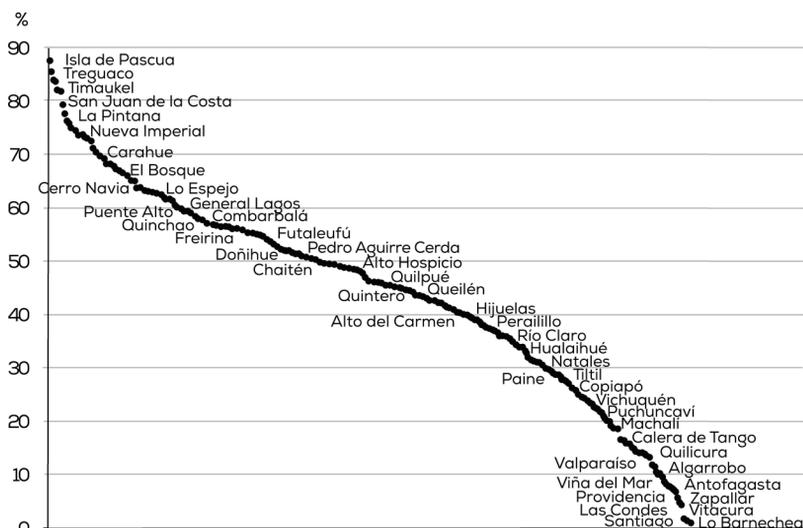
Acotando el análisis a los ingresos municipales propios, la principal fuente de ingresos para los municipios es precisamente la participación en el FCM (42 por ciento), seguida a distancia por las patentes municipales y el impuesto territorial (ver tabla 1).

Sin embargo, ciertamente existe mucha heterogeneidad en esto último (ver gráfico 6). Mientras que en comunas pequeñas o aisladas como Isla de Pascua, Treguaco, Cabo de Hornos, Saavedra, San Juan de la Costa y Na-

---

<sup>12</sup> El resto de los ingresos no incluidos como “ingresos propios” corresponden a otras transferencias desde el gobierno central para gasto corriente y de capital más el saldo inicial de caja y otros ingresos municipales, que incluyen multas, concesiones y rentas de la propiedad, entre otros.

**Gráfico 6.** RECURSOS DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL (FCM) COMO PROPORCIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES (2013).



Fuente: Elaboración del autor en base a información del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim).

vidad el aporte del FCM a los ingresos municipales supera el 80 por ciento. En las comunas del sector oriente de Santiago, menos del 2 por ciento de sus recursos provienen de esta fuente.

En este contexto, cabe destacar que el grueso de los aportes al FCM se origina en el impuesto territorial (57 por ciento), mientras que 23 y 13 por ciento de sus recursos provienen de lo que los municipios recaudan por permisos de circulación y patentes municipales, respectivamente.

Entonces, si se hace el ejercicio de asignar el FCM a sus fuentes originales de ingreso, se puede concluir que el impuesto territorial es, lejos, el más relevante como fuente de financiamiento de ingresos municipales propios, con el 38 por ciento (ver tabla 1).

En términos nominales, la recaudación total por impuesto territorial ascendió en 2013 a 761,7 mil millones de pesos. De este total, 292,5 mil millones fueron apropiados directamente por los respectivos municipios en función de lo recaudado en su jurisdicción, mientras que los restantes 469,2 mil millones se redistribuyen a través del FCM (ver tabla 1).

**Tabla 1.** INGRESOS PROPIOS PERMANENTES E INGRESOS PROPIOS AJUSTADOS SEGÚN ORIGEN DE RECURSOS DEL FCM (2013).

Ingresos + FCM (2013)	MM\$ 2013	%	Ingresos ajustados por origen (2013)	MM\$ 2013	%
Patentes municipales	336.927	17	Patentes municipales	448.093	22
<b>Impuesto territorial</b>	<b>292.463</b>	<b>15</b>	<b>Impuesto territorial</b>	<b>761.702</b>	<b>38</b>
Otros derechos	125.320	6	Otros derechos	153.041	8
Permiso de circulación	115.426	6	Permiso de circulación	307.743	15
Multas e intereses	86.278	4	Multas e intereses	92.119	5
Derechos de aseo	71.896	4	Derechos de aseo	71.896	4
Concesiones	56.512	3	Concesiones	56.512	3
Otros ingresos	87.850	4	Otros ingresos	87.850	4
Participación en FCM	831.914	42	Otros componentes del FCM	25.631	1
<b>TOTAL</b> ingresos propios + participación FCM	<b>2.004.588</b>	<b>100*</b>	<b>TOTAL</b> ingresos propios	<b>2.004.588</b>	<b>100</b>

\* Los valores suman 101% debido al ajuste de los decimales.

Fuente: Elaboración del autor en base al Sinim.

Se debe tener en cuenta que sólo el 40 por ciento de lo recaudado localmente por impuesto territorial queda en el municipio y el 60 por ciento se aporta al FCM. Específicamente en las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes estas proporciones son de 35 y 65 por ciento, respectivamente, lo que refleja que ya desde el origen de los aportes se intenta lograr un efecto redistributivo. Algo similar ocurre con las patentes comerciales, que son 100 por ciento de beneficio municipal, salvo en las comunas de Providencia, Vitacura y Las Condes, donde sólo el 35 por ciento es de beneficio local y 65 por ciento de lo recaudado va al FCM, o en Santiago, donde el aporte al FCM asciende a 55 por ciento. En cambio, en el caso de los permisos de circulación el aporte al fondo común sí es parejo, al menos en proporción, toda vez que el 62,5 por ciento de lo recaudado va a engrosar el FCM. Con todo, cabe destacar que el carácter redistributivo del fondo es más explícito en la distribución de los recursos acumulados: la razón entre los ingresos municipales per cápita de las diez comunas de mayores

ingresos y las diez de menores baja de 20 a 4 una vez distribuido el FCM (Bravo 2014).<sup>13</sup>

## 5. EL CATASTRO DE BIENES RAÍCES Y EL IMPUESTO TERRITORIAL

No obstante su carácter de impuesto local y a diferencia de las patentes comerciales o los permisos de circulación, la aplicación del impuesto territorial está por ley a cargo del Servicio de Impuestos Internos (SII)<sup>14</sup> y su recaudación está en manos de la Tesorería General de la República. Es decir, sin perjuicio de que los recursos recaudados se mantienen en el nivel local (municipio y FCM), la administración del impuesto es casi exclusivamente de carácter nacional. En este ámbito, el municipio sólo tiene injerencia en la actualización del catastro de propiedades en tanto tiene incentivos a colaborar con el SII.<sup>15</sup>

Cabe destacar que es el SII el encargado de tasar y reevaluar los bienes raíces de la serie agrícola y no agrícola, formar el rol de avalúos correspondiente a cada comuna (que según la ley debe contener la totalidad de los bienes raíces comprendidos en la comuna, incluyendo los que estén exentos de impuestos) y poner a disposición de los propietarios el detalle de la tasación, de la determinación del avalúo y del monto de las contribuciones.

En el marco de este trabajo, el SII lleva un completo registro de los bienes raíces existentes en el país, conocido como el Catastro de Bienes Raíces. Al primer semestre de 2014, el SII tenía 6.691.485 predios enrolados, considerando tanto la serie agrícola como la no agrícola. El avalúo total (sumatoria de los avalúos prediales) llegaba a 153 billones de pesos. El componente más importante de la base tributaria son los

---

<sup>13</sup> En la sección 9 de este documento se explica con mayor detalle el carácter redistributivo del FCM y los eventuales incentivos perversos que genera su diseño. Para más detalle sobre este punto, ver el trabajo de Bravo (2014).

<sup>14</sup> Artículo 29 de la Ley 17.235, cuyo texto refundido fue fijado en el DFL 1 de 1998 del Ministerio de Hacienda.

<sup>15</sup> Mientras un porcentaje (35 o 40 por ciento) de lo recaudado quede en manos del municipio, existirán incentivos a aumentar la recaudación, incentivos que ciertamente serían mayores si el 100 por ciento de la recaudación permaneciese en la comuna respectiva.

predios habitacionales, que representan el 68 por ciento del total de predios, el 50 por ciento del avalúo total y el 31 por ciento del total de la contribución girada. La diferencia entre la proporción de predios habitacionales (68 por ciento) y su participación en el avalúo total (50 por ciento) responde naturalmente a diferencias de valor promedio en comparación con otros destinos (comercios, industrias y oficinas, entre otros), mientras que la diferencia entre la proporción del avalúo total (50 por ciento) y la incidencia en la contribución girada (31 por ciento) responde a exenciones vigentes para los predios con destino habitacional y a una tasa de impuesto relativamente menor. Exactamente lo inverso ocurre con los predios con destino comercial, que equivalen a sólo el 0,2 por ciento de los predios totales, sin embargo, explican el 9 por ciento del avalúo total y aportan el 19 por ciento de la contribución girada semestralmente.

Las exenciones vigentes pueden tomar la forma de montos parejos (tramo exento para viviendas), exenciones según el tipo de propiedad (educación, cultos, deportes y otros) o bien según quién es el propietario del bien raíz (fisco, determinadas fundaciones y corporaciones, entre otras múltiples particularidades). La Ley 17.235 sobre impuesto territorial incluye, de hecho, un anexo que detalla exhaustivamente el tipo de predios que quedarán exentos y las instituciones cuyos bienes raíces no pagarán el impuesto territorial. Teniendo en cuenta lo anterior y acotando el análisis a la serie no agrícola, al primer semestre de 2014 la proporción de predios exentos ascendía al 62 por ciento de los 5.852.683 predios no agrícolas catastrados, existiendo una importante varianza por destino de acuerdo con los beneficios que establece la ley (ver tabla 2).

Un ejercicio rápido permite estimar que la recaudación aumentaría en 87 por ciento en caso de eliminarse el total de las exenciones existentes, lo que elevaría el potencial a recaudar a partir de la serie no agrícola de 856 mil millones de pesos a poco más de 1,6 billones. Entre las exenciones, el destino predial más relevante es el habitacional, el que explica el 64 por ciento de la menor recaudación (ver tabla 3).

Habida cuenta de las exenciones ya esbozadas, al *stock* de predios catastrados y valorizados por el SII se aplica posteriormente la estructura de tasas que la ley actualmente define y que se resumen en la tabla 4.

Cabe destacar que actualmente todas las viviendas cuentan con un avalúo exento de 20.086.179 pesos (las contribuciones se pagan por

**Tabla 2.** PREDIOS NO AGRÍCOLAS AFECTOS Y EXENTOS DEL IMPUESTO TERRITORIAL (2014)

Número de predios por destino	Exentos	Afectos	Total	% exentos
Comercio	2.375	144.272	146.647	2
Deporte y recreación	2.903	620	3.523	82
Educación / Cultura	14.159	2.195	16.354	87
Hotel / Motel	74	6.198	6.272	1
Habitacional	3.552.395	987.210	4.539.605	78
Industria	243	19.087	19.330	1
Bodegaje y almacenaje	3.720	300.857	304.577	1
Minería	14	251	265	5
Oficina	5.454	68.486	73.940	7
Adm. pública y defensa	1.715	180	1.895	91
Culto	9.770	279	10.049	97
Salud	1.379	2.296	3.675	38
Transporte y telecomunicaciones	356	1.592	1.948	18
Otros no considerados	5.351	9.961	15.312	35
Sitio eriazo	41.357	260.064	301.421	14
Estacionamiento	3.389	404.481	407.870	1
<b>Total</b>	<b>3.644.654</b>	<b>2.208.029</b>	<b>5.852.683</b>	<b>62</b>

Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

la parte del avalúo que exceda dicho valor).<sup>16</sup> Este monto se reajusta semestralmente por IPC (al igual que el avalúo fiscal), pero cuando se produce un reavalúo este límite exento se reajusta en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades. Por su parte, las viviendas acogidas al DFL 2 cuentan con un avalúo exento equivalente al mayor valor entre los 20.086.179 pesos antes consignados y el 50 por ciento del avalúo total de la propiedad.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Los predios agrícolas cuentan con una base exenta de \$ 7.950.381.

<sup>17</sup> Los bienes raíces acogidos al DFL 2 están exentos del 50 por ciento de las contribuciones por períodos que dependen del metraje de la vivienda: 20 años para superficies bajo 70 m<sup>2</sup>, 15 años para superficies entre 70 y 100 m<sup>2</sup> y 10 años para superficies entre 100 y 140 m<sup>2</sup>.

**Tabla 3.** PROPORCIÓN DE RECURSOS NO RECAUDADOS SEGÚN DESTINO PREDIAL (2014)

Habitacional	64,1%
Educación / Cultura	9,8%
Sitio eriazo	8,6%
Administración pública y defensa	7,3%
Deporte y recreación	2,4%
Otros no considerados	1,8%
Oficina	1,8%
Culto	1,4%
Salud	1,4%
Transporte y telecomunicaciones	0,6%
Comercio	0,4%
Industria	0,2%
Bodegaje y almacenaje	0,1%
Estacionamiento	0,1%
Hotel / Motel	0,0%
Minería	0,0%

*Fuente:* Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

## 6. CARACTERIZACIÓN DEL PARQUE HABITACIONAL

Como ya se mencionó, los predios con destino habitacional son los más incidentes en todas las dimensiones relevantes de este estudio: número, proporción del avalúo fiscal total y relevancia como factor que explica la menor recaudación en virtud de las exenciones vigentes. En la serie no agrícola, al primer semestre de 2014 estaban catastradas 4.539.605 viviendas. La tabla 5 muestra la distribución por región y algunas variables de interés que caracterizan el parque habitacional registrado a la fecha. Destaca la alta proporción de departamentos en las regiones del Norte Grande, el mayor tamaño de las viviendas en Magallanes y la alta proporción de viviendas construidas en Maule desde 2000.

Otro aspecto relevante son las diferencias regionales en los avalúos promedios de las propiedades habitacionales: la Región Metropo-

**Tabla 4.** ESTRUCTURA DE TASAS DEL IMPUESTO TERRITORIAL

Tasas del impuesto	Ley 17.235 (%)	Tasas aplicadas en 2013 (%)	Tasas aplicadas en 2014 (%)
BB.RR. agrícolas	1,0	1,0	1,0
BB.RR. no agrícolas	1,4	1,2	1,2
BB.RR. no agrícolas destinados a habitación (tramo bajo \$ 71.736.350)	1,2	1,0	0,98
BB.RR. no agrícolas destinados a habitación (tramo sobre \$ 71.736.350)	1,4	1,2	1,143

Notas:

- BB.RR. = Bienes raíces
- A estacionamientos y bodegas asociados a conjuntos acogidos a la Ley de Copropiedad (Ley 19.537) y sitios no edificados se aplica tasa de 1,143%.
- Sobre la más alta de las tasas determinadas para la serie no agrícola, se aplica una sobretasa de beneficio fiscal de 0,025%.
- Sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreiros en áreas urbanas pagan sobretasa de 100%
- Adultos mayores vulnerables pagan un máximo de 5% de su ingreso anual (en tanto estén bajo el límite exento de impuesto a la renta y el avalúo de la propiedad sea inferior a \$ 75 millones)

Fuente: Elaboración del autor.

litana y en alguna medida la de Antofagasta son las únicas que están por sobre el promedio nacional de 17 millones de pesos. El avalúo fiscal se construye considerando, entre otros factores, la ubicación y superficie del terreno, los metros cuadrados construidos, el material de construcción y la antigüedad. Como es de esperar, el avalúo fiscal de las propiedades sigue un patrón similar al de la distribución del ingreso, con altas concentraciones en el lado izquierdo de la distribución y una larga cola derecha que tiende a elevar el avalúo promedio. Lo anterior se refleja en la relación entre la mediana y el promedio, siendo evidente en el caso del avalúo y bastante claro también en el caso de las superficies promedio.

El gráfico 7 muestra la distribución de avalúos. Ambos histogramas son iguales y sólo se presentan dos veces para mostrar mejor las estadísticas relevantes. En el primero está representado el promedio y

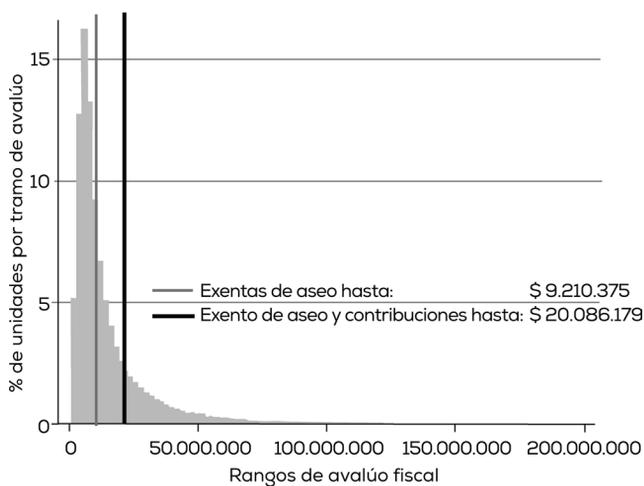
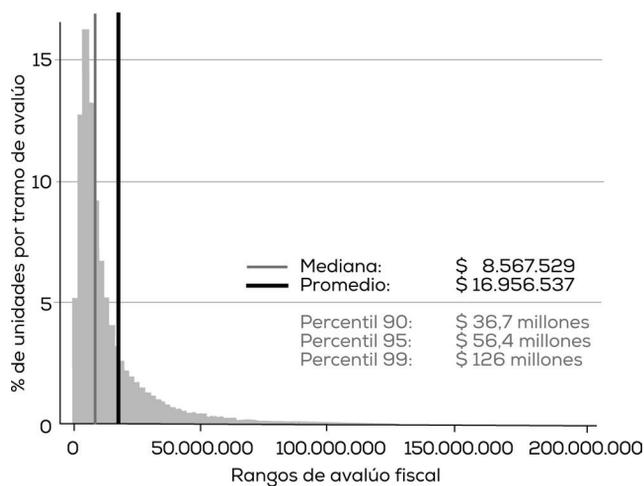
**Tabla 5.** ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE PREDIOS CON DESTINO HABITACIONAL (2014)

	Número de viviendas	Viviendas construidas desde 2000 (%)	Proporción de deptos. (%)	m <sup>2</sup> construidos (promedio)	m <sup>2</sup> construidos (mediana)	Avalúo fiscal (\$) (promedio)	Avalúo fiscal (\$) (mediana)
Arica y Parinacota	54.690	33,9	19,0	68,3	58	10.206.320	7.960.157
Tarapacá	73.906	42,7	25,3	68,9	55	16.742.840	10.033.475
Antofagasta	144.434	37,8	17,9	70,7	60	19.779.724	13.701.699
Atacama	80.925	36,6	5,3	60,5	52	11.020.203	6.570.539
Coquimbo	221.632	42,1	6,3	55,0	46	11.280.619	6.083.029
Valparaíso	553.207	34,7	25,5	73,4	59	17.062.627	9.217.342
O'Higgins	228.969	42,5	9,4	71,0	55	10.804.915	6.751.067
Maule	265.596	46,6	3,9	65,5	46	8.893.855	5.624.965
Biobío	486.010	41,8	11,7	69,0	54	10.558.925	5.292.673
La Araucanía	214.230	42,4	6,8	64,8	50	10.559.516	4.844.797
Los Ríos	77.206	33,2	3,9	69,8	50	11.105.262	6.609.574
Los Lagos	169.371	43,4	4,3	66,0	48	12.144.514	7.515.681
Aysén	26.812	41,9	1,0	62,3	43	9.995.036	5.898.421
Magallanes	46.283	38,1	3,6	80,1	64	15.039.633	10.571.495
R. Metropolitana	1.896.334	32,5	31,1	72,7	57	22.877.449	11.133.532
<b>Pais</b>	<b>4.539.605</b>	<b>37,0</b>	<b>20,3</b>	<b>70,0</b>	<b>54</b>	<b>16.956.537</b>	<b>8.567.529</b>

*Fuente:* Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII del primer semestre de 2014.

la mediana de los avalúos, mientras que el segundo destaca los valores de avalúo hasta donde las viviendas están automáticamente exentas de pagar derechos de aseo y los poco más de 20 millones de pesos en que está fijado el límite a partir del cual se cobran las contribuciones del impuesto territorial. A nivel nacional, el 53 por ciento de los predios habitacionales no paga derechos de aseo ni contribuciones, mientras que otro 25 por ciento sí debiera pagar derechos de aseo pero está exento de

**Gráfico 7.** DISTRIBUCIÓN DE AVALÚOS FISCALES DE PREDIOS HABITACIONALES (2014)



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

contribuciones.<sup>18</sup> La proporción de predios habitacionales exentos de pago de contribuciones asciende entonces al 78 por ciento del total.

Cabe destacar que esta alta proporción de predios exentos responde, al menos en parte, a que los avalúos fiscales suelen estar por debajo de los precios de mercado. Por lo pronto, el propio SII ha explicitado la utilización de un denominado “factor de seguridad” que se aplica a los valores de mercado a fin de evitar que los avalúos superen a este último. Este factor históricamente ha fluctuado entre 0,6 y 0,8. Si bien se suele asumir que, en promedio, los avalúos corresponden al 60 por ciento del precio de mercado, lo cierto es que la escasa evidencia disponible muestra que esta subvaluación promedio varía entre destinos, que ha cambiado en el tiempo y, más importante aún, que esconde una varianza relevante. En otras palabras, la razón avalúo/precio no es la misma para todas las propiedades (Eyzaguirre y Razmilic 2014).<sup>19</sup>

Ahora bien, tener una proporción tan alta de viviendas exentas no es aconsejable. No sólo por lo reducida de la base tributaria en términos de monto, sino, principalmente, porque hace muy infrecuente la condición de contribuyente. Sucede entonces que se opera en un marco donde un porcentaje muy bajo de los propietarios aporta a la gestión de sus gobiernos locales, lo que no fomenta la rendición de cuentas y se reduce el espacio en el cual los vecinos pueden exigir a los ediles. En el actual contexto, en 273 comunas del país más del 90 por ciento de las viviendas están exentas de pago. En estas localidades el alcalde y su concejo a lo más pueden ser evaluados de acuerdo con su capacidad

---

<sup>18</sup> Se señala que este 25 por ciento debiera pagar derechos de aseo, pero, al estar exento de pago de contribuciones, no es posible cobrar este apartado a través de la gestión que el SII hace para el cobro de contribuciones. En este caso, son los municipios los que deben hacer directamente la gestión de cobro, con gran heterogeneidad en los resultados (la ley entrega a las municipalidades la facultad de rebajar a su cargo una proporción de la tarifa o eximir del pago de la totalidad de ella en atención a condiciones socioeconómicas).

<sup>19</sup> No se conoce información desagregada que permita determinar si la subvaluación mencionada depende o no del valor de la propiedad. De haber relación, lo más probable es que los avalúos, y posiblemente también otros elementos que caracterizan la propiedad, estén más frecuentemente desactualizados en viviendas que no pagan contribuciones y que están a buena distancia del umbral, ya que es esperable que los esfuerzos de actualización y fiscalización del catastro se concentren en los tramos en los que las viviendas tienen mayor probabilidad de estar afectas a pago. Con todo, no se cuenta con información desagregada que permita confirmar esta hipótesis.

para gestionar los recursos que llegan del gobierno central o los que reciben desde el Fondo Común Municipal (FCM). En un escenario así es de esperar que se les exija menos a las autoridades, y para éstas es también más fácil justificar eventuales malos resultados, refugiándose en la escasez de los recursos que reciben desde afuera.

Las siguientes figuras muestran, para el Gran Santiago a nivel de comunas y de manzanas, la incidencia de la exención para predios habitacionales, tanto a nivel unitario como en proporción al avalúo total. La figura 1 refleja cómo las viviendas afectas al pago de contribuciones se concentran muy mayoritariamente en el sector oriente de Santiago. Por su parte, el mapa inferior de la figura evidencia la varianza que se produce al interior de las comunas, la que es relativamente baja (desde esta perspectiva) en el sector oriente y mayor en otras zonas.<sup>20</sup>

En tanto, la figura 2 muestra la incidencia de las exenciones, no a nivel de avalúos promedio, sino según el porcentaje del valor tasado que está exento en cada lugar. Como incluso las viviendas de mayor valor tienen un tramo exento de 20,1 millones de pesos, queda en evidencia que en este caso sólo en Providencia, La Reina, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea se tributa por más del 50 por ciento del avalúo del parque habitacional existente. Y, por el contrario, en extensas zonas del Gran Santiago más del 75 por ciento del patrimonio avaluado está exento.

Al hacer el ejercicio de segmentar las viviendas en grupos de 5 por ciento según su avalúo fiscal, podemos ver que sólo los cuatro veintiles de mayor avalúo (el 20 por ciento de mayor valor) superan en promedio los 20,1 millones fijados como límite exento. Esto es simplemente otra manera de ilustrar que el 78 por ciento de las viviendas está exenta, pero se agrega también un elemento interesante: al existir un límite exento plano, las viviendas que superan este umbral comienzan a pagar muy gradualmente a medida que se alejan de este umbral (ver gráficos 8 y 9).

Desde una perspectiva de diseño de política pública, esta gradualidad es una muy buena práctica en tanto evita saltos discretos en el mon-

---

<sup>20</sup> El despliegue de datos por manzana debe verse con cuidado, en tanto no controla por densidad. Por ejemplo, zonas de viviendas de mayor valor en Puente Alto suelen ser muy poco densas y ciertamente concentran menos viviendas o población que aquellas zonas de menor valor.

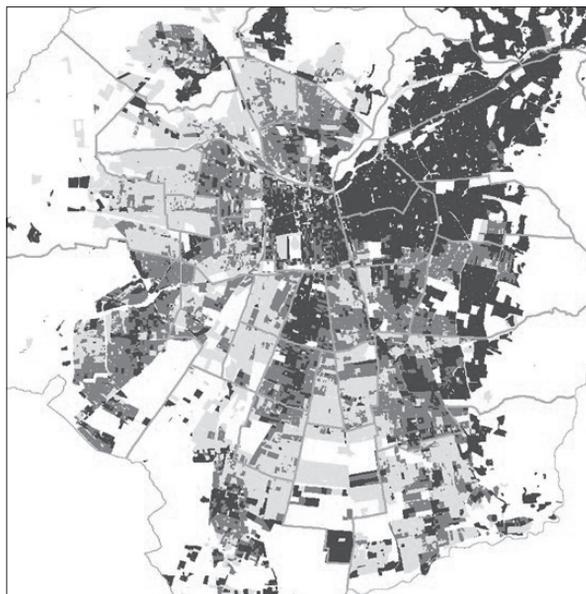
**Figura 1. AVALÚO FISCAL PROMEDIO DE LOS PREDIOS HABITACIONALES POR COMUNA Y MANZANA DEL GRAN SANTIAGO (2014)**

**Comunas**



- Avalúo habitacional promedio > 20 mm
- Avalúo habitacional promedio entre 9,2 y 20 mm
- Avalúo habitacional promedio < 9,2 mm

**Manzanas**



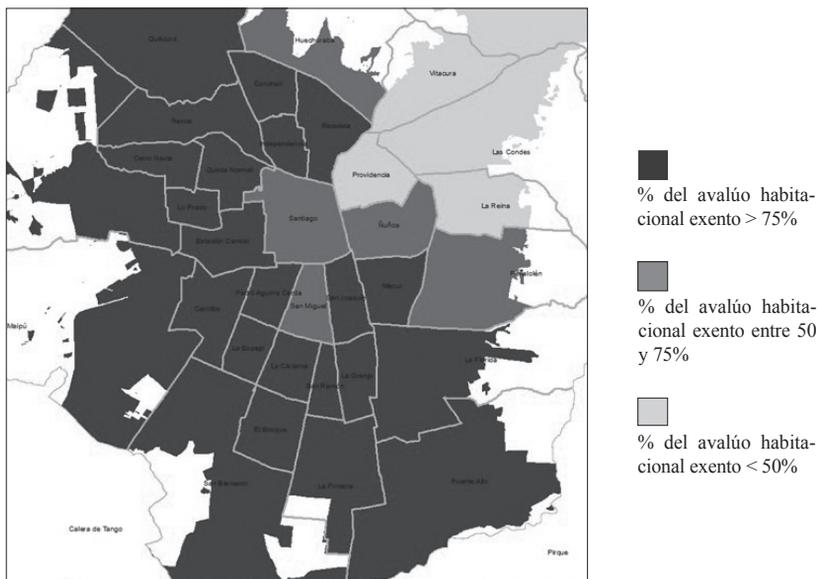
- Avalúo habitacional promedio > 20 mm
- Avalúo habitacional promedio entre 9,2 y 20 mm
- Avalúo habitacional promedio < 9,2 mm

www.cepchile.cl

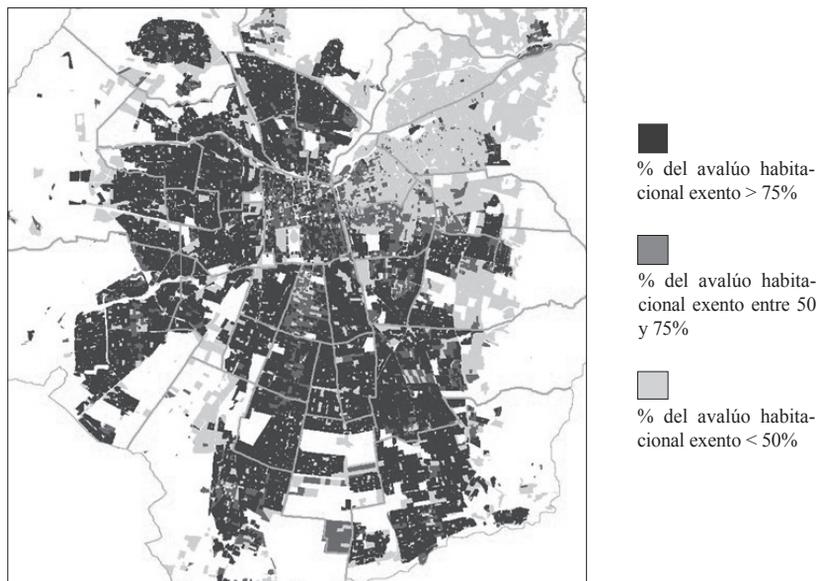
Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

**Figura 2. INCIDENCIA DE LA EXENCIÓN HABITACIONAL COMO PROPORCIÓN (%) DEL AVALÚO FISCAL TOTAL DE LOS PREDIOS HABITACIONALES DE CADA COMUNA Y MANZANA DEL GRAN SANTIAGO (2014)**

### Comunas

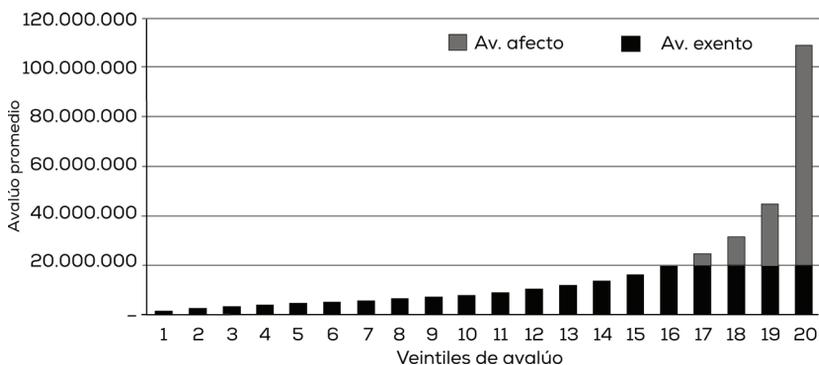


### Manzanas



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

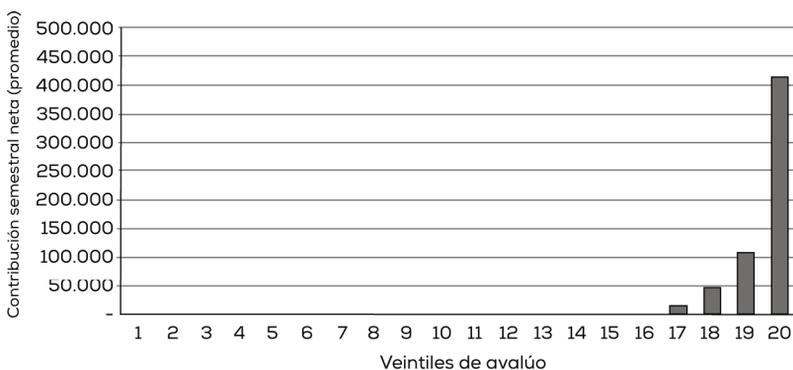
**Gráfico 8. AVALÚO FISCAL (AFECTO/EXENTO) DE VIVIENDAS POR VEINTIL DE AVALÚO (2014)**



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

www.cepchile.cl

**Gráfico 9. CONTRIBUCIÓN SEMESTRAL NETA PROMEDIO DE VIVIENDAS POR VEINTIL DE AVALÚO (2014)**



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

to a pagar por contribuciones, pero, dada la forma de la distribución de los avalúos, esto se traduce en que los primeros percentiles afectos al impuesto aporten montos relativamente bajos. Puesto en términos simples: el 80 por ciento de los propietarios no paga contribuciones y, del 20 por ciento que lo hace, la mitad paga menos de 50 mil pesos al año. Por lo mismo, podría argumentarse que los montos que aportan los contribuyentes marginales (percentil 80 a 90 de la distribución) difícilmente aumenten la carga de responsabilidad que asumen las autoridades locales y, simultáneamente, es probable que tampoco se traduzcan en mayores niveles de exigencia de parte de estos vecinos.

## 7. INCIDENCIA ECONÓMICA DE LAS EXENCIONES HABITACIONALES VIGENTES

Las consecuencias de las exenciones vigentes no se acotan exclusivamente al ámbito de la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales o a una debilitada (o al menos no extendida) cultura “contribuyente”. En efecto, la primera y más directa consecuencia de estas exenciones es una menor recaudación de recursos para los municipios. Es un hecho conocido y evidente que esta merma es significativa, razón por la cual se ha buscado compensar a los municipios por esta exención a través de transferencias desde el gobierno central. Por esta razón, en los últimos años se creó, vía Ley de Presupuestos, la denominada “Compensación por predios exentos”, que es una transferencia corriente desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) a los municipios. Los recursos a traspasar han ido aumentando año a año desde 2011, cuando se incorporaron para complementar la antigua “compensación por viviendas sociales”. En el presupuesto 2014, estas transferencias llegaron a 55.534 millones de pesos.

Ahora bien, lamentablemente estos aportes están lejos de compensar adecuadamente esta menor recaudación. Como ya se señaló, de eliminarse el total de las exenciones (no sólo las habitacionales), los recursos a recaudar por el impuesto territorial prácticamente se duplicarían.

Para cuantificar en forma desagregada la cuantía de las distintas exenciones, se simularon las distintas alternativas de tasas y las posibles exenciones para cada propiedad en el Catastro de Bienes Raíces del SII correspondientes al primer semestre de 2012, 2013 y 2014. Hacer

esto permite incorporar el efecto del reavalúo 2013 practicado sobre la serie no agrícola (del que se excluyó a los destinos habitacionales y a bodegas y estacionamientos pertenecientes a condominios) y el del reavalúo 2014 practicado sobre la porción del catastro no actualizada en 2013. El análisis se acota a propiedades ya existentes al año 2012, a fin de limpiar el cálculo de los efectos de cambios de composición del parque construido y así mostrar más claramente el efecto del reavalúo practicado.

Cabe destacar que, hasta 2013, los últimos reavalúos efectivamente aplicados en Chile habían sido los de 1995 y de 2006. Si bien estaba prevista por ley una actualización de tasaciones para enero de 2011, ésta fue pospuesta para enero de 2013 (Ley 20.455 de 2010 sobre financiamiento de la reconstrucción post terremoto del 27 de febrero de 2010) y, luego, para enero de 2014 para los destinos habitacionales (Ley 20.650 publicada el 31 de diciembre de 2012).

En el análisis se acota el ejercicio a las exenciones habitacionales vigentes por ley y se presenta el efecto desagregado de las distintas exenciones existentes: (a) gradualidad en el ajuste de cuotas con posterioridad a un reavalúo; (b) reducción de tasas luego de un reavalúo para que el giro total no aumente en más de 10 por ciento; (d) exención parcial a viviendas DFL 2, y (e) reajuste de límite exento proporcional al reavalúo promedio y no simplemente por IPC en años de reavalúo. Se incluye también en el análisis la cantidad a la que ascendería la recaudación en caso de (g) eliminar el límite exento para viviendas y (h) bajarlo a 225 UTM, que es el umbral vigente bajo el cual las viviendas tampoco pagan derechos de aseo. Los resultados correspondientes a distintos escenarios de recaudaciones netas se despliegan en la tabla 6.

Exceptuando los cambios del límite exento (ejercicios (g) y (h)), las demás exenciones vigentes no son particularmente onerosas desde el punto de vista de las finanzas municipales. La más relevante es la gradualidad que la ley fija para el aumento de las cuotas de contribuciones, donde se establece un techo para su aumento, fijado en 25 por ciento para el semestre en que entre en vigor un reavalúo. El ejercicio (a) de la tabla 6 muestra que en 2014 este elemento implicó una menor recaudación de poco más de 66 mil millones de pesos (reducción de 9,4 por ciento respecto del escenario base). En la misma tabla se muestra un impacto similar aunque algo menor en 2013, año en que entró en vigencia la primera parte del reavalúo no agrícola y que excluyó a los

**Tabla 6.** IMPACTO EN RECAUDACIÓN DE EXENCIONES VIGENTES (2014)

Recaudación anual por contribuciones netas	2013		2014	
	Recaudación (millones de pesos de 2014)	Variación % (respecto de escenario base)	Recaudación (millones de pesos de 2014)	Variación % (respecto de escenario base)
Escenario base	697.160	-	703.400	-
(a) sin gradualidad por reavalúo	752.874	8,0	769.389	9,4
(b) sin cambio de tasas por reavalúo	697.160	0,0	708.797	0,8
(c) = (a) y (b)	752.874	8,0	776.882	10,4
(d) sin exención DFL 2	704.995	1,1	711.810	1,2
(e) límite exento se reajusta sólo por IPC	697.160	0,0	707.952	0,6
(f) = (d) y (e)	704.995	1,1	716.530	1,9
(g) sin límite exento	1.150.401	65,0	1.171.567	66,6
(h) límite exento igual al de derechos de aseo	842.428	20,8	849.521	20,8

*Nota:* Corresponde a contribución neta (sin sobretasas ni derechos de aseo) y sólo se consideran predios existentes desde 2012.

*Fuente:* Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2012, 2013 y 2014).

destinos habitacionales (y a bodegas y estacionamientos pertenecientes a condominios). Cabe destacar que este efecto se produce debido al interés de mitigar parcialmente aumentos bruscos en la cuota de contribuciones en años de reavalúo, lo que parece razonable. Sin embargo, dicha precaución probablemente no habría sido necesaria si las actualizaciones de avalúos se hubiesen realizado cuando correspondía de acuerdo con la periodicidad de cinco años que la ley establecía, en lugar de posponerse reiteradamente.<sup>21</sup> En efecto, al acumularse años sin reavalúos, el reajuste que finalmente se aplica es proporcionalmente mayor, lo que hace mucho más probable que se gatille el efecto suavizador del techo al aumento semestral de la cuota de contribuciones.

<sup>21</sup> La Ley 20.650 de 2012 redujo el plazo para la aplicación de reavalúos de cinco a cuatro años, haciéndolos coincidir con los cambios de gobierno. El próximo sería en enero de 2018.

Por su parte, dado que el reavalúo 2014 llevó a que la recaudación total aumentara en más de 10 por ciento, se gatilló la reducción de tasas estipulada por ley, con ajustes de 1,0 a 0,98 por ciento y de 1,2 a 1,143 por ciento en las tasas de impuesto aplicables a cada tramo de avalúo de viviendas. Este ajuste implicará una merma proyectada de 0,8 por ciento de la recaudación total (5,4 mil millones).<sup>22</sup> En tanto, la exención parcial de viviendas DFL 2 y el ajuste por sobre el IPC del límite exento aplicado en 2014 implicará este año menores recaudaciones de 1,2 y 0,6 por ciento, respectivamente.

Ciertamente, los efectos más relevantes pasan por la existencia de un límite exento. De eliminarse por completo este límite, la recaudación del impuesto territorial aumentaría hasta en 468 mil millones de pesos anuales (y hasta en 493 mil millones anuales, considerando el total de viviendas catastradas al primer semestre de 2014), 66,6 por ciento más que la proyección base de giro anual por contribuciones de bienes raíces. A nivel municipal, esto implica un aumento de ingresos propios en torno a 23 por ciento. Este cálculo es relevante, aun si se considerara que llevar a cero el límite exento es una medida demasiado extrema. Y lo es porque, de mantener algún nivel de exención a nivel general, parece de toda lógica que sea el gobierno central el que compense a los municipios por la menor recaudación local derivada de esta norma de carácter general.<sup>23</sup> Una medida intermedia, como bajar el límite exento de los actuales 20.086.179 de pesos a 225 UTM (los 9.210.375 de pesos de avalúo bajo los cuales no se pagan derechos de aseo), permitiría aumentar la recaudación en 146 mil millones de pesos; es decir, en 20,8 por ciento.<sup>24</sup>

## 8. ESCENARIOS POSIBLES PARA UNA EVENTUAL REDUCCIÓN DEL LÍMITE EXENTO

En esta sección exploramos el impacto en recaudación de dos alternativas de reducción del límite exento: (a) reducirlo de manera pareja de los actuales 20.086.179 de pesos a 9.210.375 de pesos (límite para

---

<sup>22</sup> El reavalúo aplicado en 2013 (serie no agrícola no habitacional) no gatilló un ajuste de las tasas del impuesto, razón por la cual ese año no hubo diferencias respecto del año base en este ítem.

<sup>23</sup> Esta alternativa se explora en más detalle en la siguiente sección.

<sup>24</sup> Monto que aumenta a 156 mil millones de pesos considerando el total de viviendas catastradas al primer semestre de 2014, y no sólo las que ya existían desde años anteriores.

derechos de aseo) y (b) implementar un límite exento decreciente a medida que aumenta el avalúo fiscal por sobre el mismo máximo exento propuesto en (a), de 9.210.375 de pesos.<sup>25</sup> Ambas alternativas tienen el mismo efecto en términos de aumento del número de propiedades no exentas y que ahora pagarían contribuciones. La diferencia está en que la alternativa (b) implica que una eventual compensación fiscal por la parte exenta sería de menor monto, por supuesto a costa de un esfuerzo mayor de propietarios de viviendas de mayor avalúo.

Al establecer un límite exento común para las alternativas (a) y (b) de 9,2 millones de pesos, por definición en ambos casos la cobertura del impuesto aumenta en la misma cantidad de contribuyentes (poco más de 1,1 millones de viviendas), con lo que el porcentaje de viviendas exentas baja de 78,3 a 53,1 por ciento (ver tabla 7).

**Tabla 7.** COBERTURA DEL IMPUESTO TERRITORIAL PARA ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE LÍMITE EXENTO (2014)

	Hoy	Alt. (a)	Alt. (b)
	(av. ex. de \$ 20,1 MM)	(av. ex. de \$ 9,2 MM)	(av. ex. decreciente con máximo de \$ 9,2 MM)
Viviendas exentas	3.552.395	2.409.167	2.409.167
Viviendas afectas	987.210	2.130.438	2.130.438
% de viviendas exentas	78,3	53,1	53,1
Giro anual de contribuciones netas (sin sobretasa ni derechos de aseo) / millones de pesos	737.172	893.557	944.497
Aumento de recaudación (%)	-	21,2	28,1

*Nota:* Considera todas las propiedades registradas y no sólo las existentes desde 2012 como en la tabla 6.

*Fuente:* Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

<sup>25</sup> La fórmula propuesta establece un avalúo exento máximo de 225 UTM, que deja exentas a todas las viviendas bajo este límite. Superado ese umbral, el avalúo exento se determina por la siguiente fórmula: Av. Exento = 300 UTM – (avalúo fiscal en UTM)/3. De este modo, la vivienda avaluada en 226 UTM tiene un avalúo exento de 224,67 UTM, valor exento que va decreciendo con el avalúo fiscal. Viviendas de más 900 UTM (unos \$ 36,8 millones y que marcan aproximadamente el percentil 90 de la distribución) pagarían por el total de su avalúo fiscal.

En términos de la proporción de contribuyentes, una modificación de este tipo tendría un impacto relevante. Por lo pronto, el número de comunas donde más del 90 por ciento de las viviendas quedarían exentas de pago de contribuciones baja de 273 a 166. Complementariamente, en 159 comunas el porcentaje de viviendas que paga contribuciones aumenta en al menos 10 puntos porcentuales y en 252 municipios el número de viviendas afectas al menos se triplica (aunque en muchas ocasiones partiendo de bases relativamente bajas).

El gráfico 10 muestra, para cada una de las tres alternativas, la dimensión de lo exento según veintil de avalúo. En tanto, el gráfico 11 presenta el correlato de lo anterior en términos del impuesto territorial a pagar semestralmente, comparando la situación actual con las dos propuestas analizadas. Para quienes ya pagaban contribuciones, la propuesta (a) implica un aumento de la contribución semestral de poco más de 53 mil pesos, en promedio. El incremento es el mismo para todas las propiedades que ya contribuían debido a que el cambio propuesto simplemente implica que su avalúo exento baja de 20,1 a 9,2 millones de pesos, por lo que para todos ellos la contribución aumenta en razón del diferencial de 10,9 millones, que ahora sí son parte de la base imponible. Por su parte, para las viviendas en los veintiles 12 al 16 y que tienen avalúos entre los 9,2 y los 20,1 millones de pesos aproximadamente, la contribución aumenta gradualmente, ya que se contribuye sólo por la parte en exceso sobre los 9,2 millones de exención.<sup>26</sup>

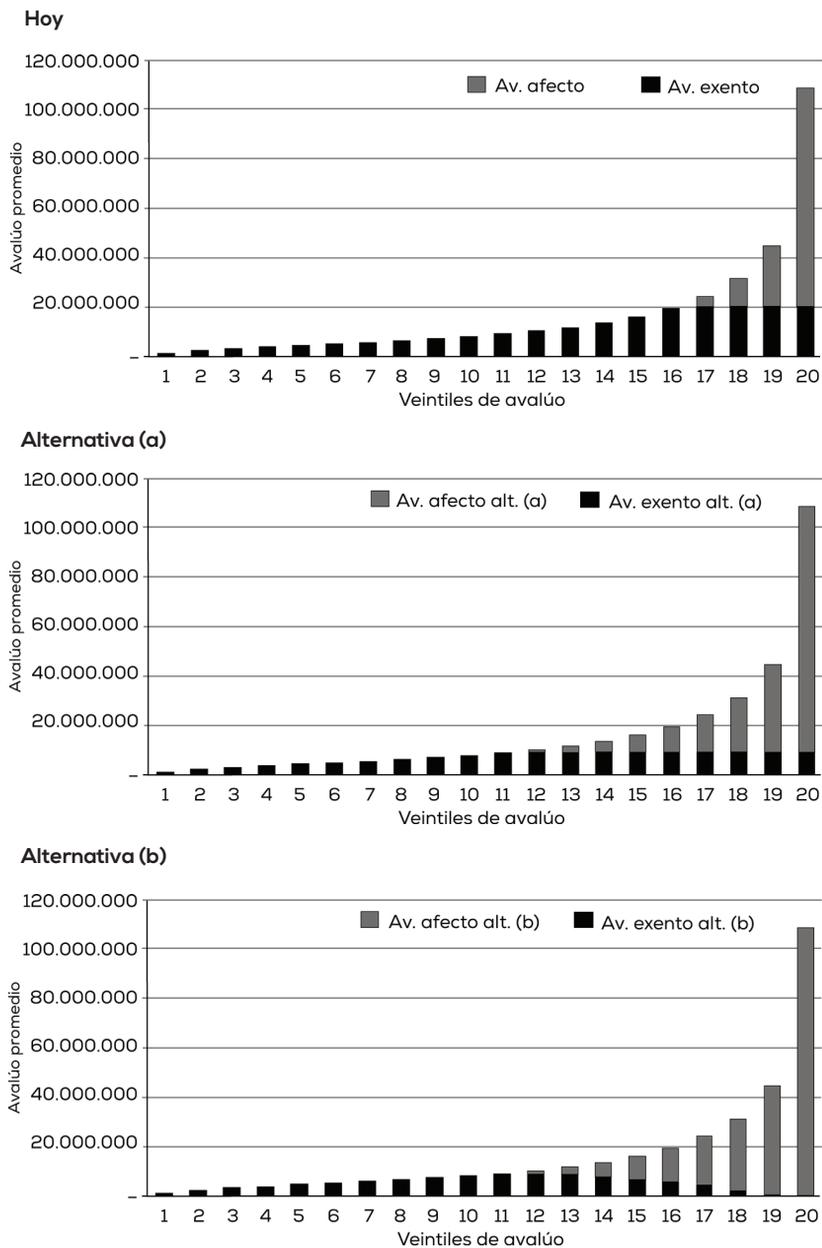
Una disminución del límite exento en los términos de la propuesta (a) implica un aumento porcentual de la contribución que es proporcionalmente menor a medida que aumenta el avalúo, lo que deriva de que actualmente sólo los cuatro últimos veintiles contribuyen. Al aumentar la base tributaria, naturalmente el impacto porcentual será mayor para aquellas propiedades que antes no contribuían.

La alternativa (b), en tanto, representa una alternativa más progresiva, toda vez que el aumento de contribuciones es mayor para propie-

---

<sup>26</sup> Independientemente de su potencial recaudatorio, una de las ventajas que tendría reducir el límite exento a 225 UTM es que hacerlo facilitaría el cobro de derechos de aseo a los poco más de 1,1 millones de viviendas (25 por ciento del total) que actualmente no pagan impuesto territorial pero que sí deberían contribuir a financiar la extracción de residuos domiciliarios. Al estar exentas de pago de contribuciones, como ya está descrito en la nota 19, no es posible que los municipios capten este flujo a través de la gestión que el SII hace para el cobro de contribuciones de bienes raíces.

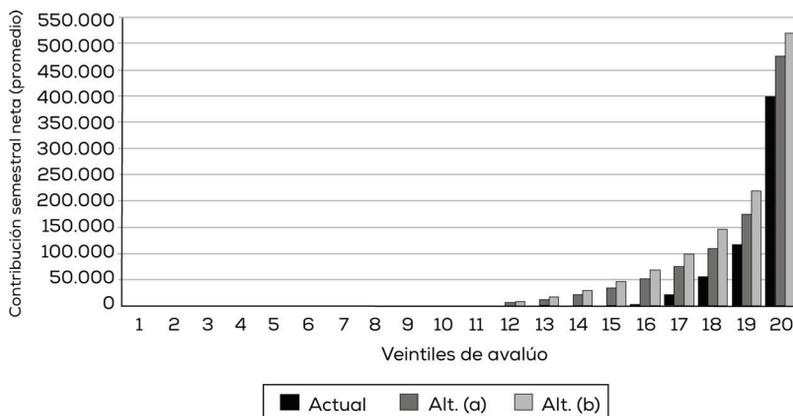
**Gráfico 10. COMPOSICIÓN DEL AVALÚO FISCAL POR VEINTIL SEGÚN ALTERNATIVAS PROPUESTAS: HOY, (A) Y (B)**



www.cepchile.cl

Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

**Gráfico 11. MONTO PROMEDIO DE CONTRIBUCIONES SEMESTRALES POR VEINTIL SEGÚN ALTERNATIVA PROPUESTA**



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

dades de avalúo más alto. Si bien en términos porcentuales el incremento sigue siendo decreciente con el avalúo, en esta alternativa el aumento de la cuota de contribuciones ya no es parejo, yendo de 75 a 125 mil pesos adicionales por semestre para viviendas que ya contribuían.

En este punto, bien vale mencionar que una medida de este tipo podría eventualmente complementarse con un subsidio directo a segmentos específicos de la población que por alguna circunstancia tengan dificultades para pagar este tributo (desempleo, enfermedad, etcétera). Si bien los valores de las propiedades están directamente correlacionados con los ingresos de los dueños, son suficientemente frecuentes los casos en que el patrimonio puede no estar alineado con los ingresos corrientes. Se puede pensar en beneficios en la lógica de la Ley 20.732 de 2014, que reduce las contribuciones a adultos mayores vulnerables, pero estos eventuales beneficios deben ser evaluados con detención a la luz de datos que sólo el SII maneja (facultad de poder cruzar valores de propiedades con ingresos de sus dueños). Con todo, junto con corregir algunos aspectos de la Ley 20.732, lo más relevante es que cualquier medida de este tipo no implique una reducción de ingresos a los municipios.

Por lo demás, de implementarse alguna de estas opciones, ciertamente debiese considerarse un período de transición o bien un techo al

aumento semestral de las cuotas, tal que permita un ajuste gradual de los montos a contribuir. Esta gradualidad perfectamente podría tomar la forma hoy vigente en la ley y que permite mitigar parcialmente el impacto de los reavalúos.

Ahora bien, si se quisiera ir más lejos en términos de minimizar el impacto en los hogares propietarios, una alternativa sería que, para el tramo que dejaría de estar exento tanto en la alternativa (a) como en la (b), el impuesto territorial corresponda sólo al 50 por ciento de la tasa general vigente (actualmente 0,98 por ciento anual), cubriendo el nivel central el 50 por ciento restante. Una medida de este tipo reduciría a la mitad el aumento estimado en las cuotas de contribuciones, pero implicaría un mayor desembolso de recursos desde el gobierno central para compensar la menor recaudación local.

Más aún, podría perfectamente pensarse en una estructura progresiva de tasas por tramos de avalúo y que llegue al nivel actual sólo a partir del límite exento actualmente vigente, pero siempre en una lógica de cofinanciamiento, donde el nivel central compense a los municipios por el diferencial entre la tasa general vigente y la que se determine para los propietarios en base a los distintos tramos de avalúo que se piense fijar. Sin perjuicio de lo anterior, un elemento no resuelto de una propuesta en esta línea sería la, en cierto modo innecesaria, compensación fiscal que recibirían también los municipios que ya recaudan ingresos relevantes por la parte no exenta (o no cofinanciada, en este caso) de los predios ubicados en su jurisdicción.

## 9. PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA UNA COMPENSACIÓN DE CARGO FISCAL POR VIVIENDAS EXENTAS

Como se adelantó en la sección 7 sobre la incidencia económica de las exenciones habitacionales vigentes, no parece razonable que las exenciones generales definidas por ley reduzcan los ingresos municipales sin que exista una compensación equivalente desde el nivel central por la menor recaudación. El mismo argumento vale para cuando se reduce el límite exento, cuando se posterga un reavalúo o cuando se bajan las tasas para evitar que la recaudación aumente más de 10 por ciento luego de un reavalúo.

Ciertamente, ninguna de estas exenciones tiene un correlato con un menor nivel de gastos para el municipio, por lo que aquellas comunas

que concentren altos porcentajes de propiedades exentas enfrentarán un descalce evidente en sus flujos de ingresos y gastos. Es más, producto de lo anterior, los municipios tienen incentivos claros para dictar normas que busquen evitar la edificación de viviendas económicas en sus comunas.

En este contexto, si se siguiera la recomendación de compensar a los municipios por las exenciones habitacionales definidas a nivel central, la magnitud del aporte fiscal que se requiera dependerá directamente de si se reduce o no el actual límite exento. La tabla 8 muestra el costo fiscal de las alternativas de aporte fiscal compensatorio. Las alternativas (a) y (b) propuestas en la sección anterior tendrían en 2014 un costo fiscal anual de 337 mil y 286 mil millones de pesos, respectivamente, unos 562 millones de dólares frente a 477 millones de dólares.<sup>27</sup> La alternativa (b) es por supuesto más atractiva desde la perspectiva fiscal, ya que involucra un mayor aporte vía contribuciones de los actuales propietarios y, por lo mismo, un menor impacto sobre el presupuesto de la nación. En cualquiera de las alternativas, los ingresos propios municipales aumentan 23,4 por ciento en promedio, de los cuales 16,1 y 13,7 puntos porcentuales son de origen fiscal, según se siga la alternativa (a) o la (b), respectivamente.

Por cierto, también podría pensarse en una compensación que cubra por completo el actual monto exento; es decir, no se reduce el actual límite exento de 20,1 millones de pesos (y por ende no aumenta el número de viviendas que contribuyen), pero de todos modos el nivel central transfiere a los municipios los recursos que se dejen de recaudar (alternativa (c) en la tabla 8). Por lo pronto, es en el interés de avanzar en esta línea que en los últimos años se ha ido incrementando por Ley de Presupuestos la llamada “compensación por predios exentos”, la que toma la forma de una transferencia a los municipios desde el presupuesto de la Subdere. Ahora bien, compensar por completo sólo la parte que se deriva de la existencia de un límite exento para predios habitacionales implica un desembolso fiscal de 493 mil millones de pesos anuales, casi nueve veces más de lo que actualmente contempla la Ley de Presupuestos como compensación. Sin embargo, si bien una medida de este tipo cumple con

---

<sup>27</sup> El ejercicio se realiza en base a la situación del primer semestre de 2014 y se plantea en un escenario hipotético en que el cambio se implementa en una sola etapa. Sin embargo, lo razonable es que un cambio de este tipo se haga gradualmente y combinado con medidas que permitan mitigar problemas de liquidez en algunos segmentos. Por lo mismo, las cifras presentadas corresponden a un techo máximo, el que se alcanzaría gradualmente a medida que la reducción se fuese materializando.

**Tabla 8.** MAGNITUD DEL APOORTE FISCAL COMPENSATORIO Y EFECTO EN REDISTRIBUCIÓN

	Escenario	Aporte fiscal (mm de \$)	Mecanismo de distribución	Índice 10/10
Alt. (a)	Límite exento baja a 9,2 MM / Estado compensa por lo todavía exento	336.936	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	2,06
Alt. (b)	Límite exento baja a 9,2 MM y decrece para avalúos mayores / Estado compensa por lo todavía exento	285.996	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	2,10
Alt. (c)	Límite exento se mantiene en 20,1 MM / Estado compensa por el total	493.321	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	1,98

Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

el objetivo de suplementar el presupuesto de los municipios compensando una exención que éstos no determinaron, lo cierto es que esta opción no contribuye en la dirección de generar un espacio más propicio para la rendición de cuentas de las autoridades locales frente a los vecinos.

Desde la perspectiva fiscal y estando consciente del uso alternativo de los recursos, la opción (b) es obviamente las más atractiva. Pero ésta no es la única razón por la cual esta opción se perfila como preferible a las anteriores. Como ya se insinuó al final de la sección anterior, también hay razones de equidad. No sólo desde la mayor progresividad implícita en un mecanismo de avalúo exento decreciente con la tasación, sino que especialmente desde la perspectiva de la distribución por municipios del aporte fiscal compensatorio. En efecto, en una alternativa como la (a), con un avalúo exento plano en 9,2 millones de pesos, la compensación que recibiría un municipio que contara con mil viviendas valuadas en 20 millones de pesos cada una sería la misma que recibiría una comuna con mil viviendas tasadas en 100 millones. Lo anterior, por supuesto, no es razonable, considerando que el segundo municipio ya está recaudando nueve veces más que el primero por la parte no exenta de los avalúos de las viviendas en su comuna.

Cabe destacar que, en las tres alternativas, los municipios en su conjunto estarían aumentando sus ingresos propios en la misma proporción y sólo cambiaría la composición del financiamiento correspondiente, según el aporte que venga desde el presupuesto nacional y lo que tenga origen en el aporte de los residentes de la comuna.<sup>28</sup> Dicho esto, la forma en que se distribuyan estos recursos sí tiene algún grado de incidencia en términos de buscar una mayor paridad en la disponibilidad final de recursos locales per cápita.

La tabla 8 también muestra, en su última columna, el índice 10/10.<sup>29</sup> La cifra consignada se obtiene luego de aplicar una de las tres alternativas de compensación y restar la actual transferencia, pero diferenciando la forma de distribuir el aporte fiscal que compense la parte exenta. Bien vale consignar que, sin perjuicio de sus imperfecciones, el FCM ya tiene un potente carácter redistributivo, que permite que el índice 10/10 baje de 20 veces a un rango que va de 2,3 (OECD 2012) a 4 (Bravo 2014). Con datos de 2013, este indicador pasaría de 22,6 a 2,5, totalmente en línea con los resultados citados.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Es importante tener presente que, independientemente del origen de los recursos (Fisco o vecinos), en ambos casos se trata de un aumento de los ingresos propios de los municipios en tanto crece la recaudación por impuesto territorial. Se debe señalar que la forma cómo se distribuye el Fondo Común Municipal (FCM) depende, al menos en parte, del nivel de ingresos propios que logre recaudar cada municipio. Por lo mismo, este incremento implicaría cambios en su distribución. Ahora bien, independiente de su efecto final, la implementación de una medida de este tipo invita a realizar una discusión más acabada de cómo se distribuye el FCM y avanzar en su perfeccionamiento. En el contexto de esta propuesta, lo mínimo a considerar es la sustitución del criterio de repartición por ingresos propios recaudados, por uno de capacidad fiscal que refleje el potencial de recaudación. De esta manera, y como sostiene Bravo (2014), no se generan desincentivos a la recaudación de ingresos propios por parte de los municipios.

<sup>29</sup> Para efectos de este ejercicio, el índice 10/10 se computa como la razón entre los ingresos propios per cápita del 10 por ciento de los municipios con más recursos en relación con el 10 por ciento con menos.

<sup>30</sup> De acuerdo con la OECD, un diferencial de ingresos del decil mayor al menor de cuatro veces sería todavía una diferencia relativamente alta (OECD 2012). Sin embargo, lo que el citado informe no consigna es que Chile parte de un punto inicial sustancialmente más desigual que el resto de los países comparados. Teniendo esto en consideración, salvo Turquía, Chile es el país que más avanza en igualar recursos por la vía de este tipo de mecanismos. Dicho esto, no es claro que hacer aún más redistributivo el FCM sea la única ni la mejor vía para suplementar los recursos que se requieran. En particular, debido a los incentivos perversos que puedan estar operando y por el escaso espacio para rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, en un contexto donde la mayor parte de los municipios depende mayoritariamente del FCM y recibe varias veces más de lo que aporta.

En este contexto, una posibilidad es que la compensación se entere directamente a cada municipio, que el porcentaje que corresponda (60 o 65 por ciento) vaya al FCM y que el efecto redistribuidor de éste opere de manera natural. En este caso, el índice resultante es siempre 2,22, ya que lo recaudado localmente es equivalente en cada caso (sólo varía la proporción que pagan los residentes y la que aporta el Estado).

En cambio, otra posibilidad es que el aporte fiscal no ingrese a las arcas municipales, sino que el 100 por ciento de la compensación fiscal se entere directamente al FCM.<sup>31</sup> Esta opción permite una redistribución un poco mayor, bajando el índice 10/10 a 2,06 y a 2,10 en las alternativas (a) y (b), respectivamente. Con todo, dichas diferencias parecen marginales, en particular si se comparan con la situación inicial común, donde la diferencia ascendía a 22,6 veces.

Considerando que enterar íntegramente el aporte fiscal compensatorio al FCM no tiene un impacto redistributivo tan sustancial, cobran mayor fuerza las ventajas que, por su parte, tiene la alternativa de que el Estado transfiera directamente a los municipios por la misma vía y forma en que éstos ya recaudan de aquellas propiedades que sí pagan contribuciones. Esta alternativa es superior desde la perspectiva de generar una más arraigada cultura de rendición de cuentas (pago se asocia directa y explícitamente a las viviendas de esa comuna), siendo también más simple, ya que los recursos recibidos son directamente proporcionales al número de propiedades en la comuna.

En síntesis, teniendo en consideración la dimensión fiscal, la redistributiva y la de incentivos a una buena gestión local, la alternativa (b) se presenta como superior a las otras dos opciones. Esto es, reducir el límite exento a 9,2 millones de pesos, que éste baje gradualmente para viviendas tasadas sobre este límite y que de todos modos se transfiera directamente a los municipios una compensación de cargo fiscal por la parte que se mantenga exenta.

---

<sup>31</sup> Ésta es, de hecho, la forma en que se distribuye el aporte por contribuciones que el fisco ya hace en razón de los inmuebles de su propiedad que no pagan contribuciones. Estos pagos no van a la comuna donde se ubica la dependencia fiscal afecta, sino que van directamente al FCM para su redistribución.

## 10. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Si bien el impuesto territorial ya es la principal fuente de recursos propios de los municipios (sección 4), existe espacio y buenas razones para extender su aplicación y aumentar la recaudación por esta vía (secciones 2 y 3), al menos por medio de la reducción de algunas de las múltiples exenciones que tiene este tributo (sección 7). En efecto, Chile recauda relativamente poco a través de un mecanismo cuyas virtudes económicas invitan a aumentar su utilización, ya sea para aumentar la recaudación general o bien para reducir la incidencia en la carga tributaria de otros impuestos más distorsionadores.

Frente a esto, un punto de partida, como mínimo, sería velar por la aplicación oportuna de lo actualmente vigente en la ley, especialmente en términos de la periodicidad en la realización de reavalúos. Desincentivar la postergación reiterada de las fechas de aplicación de los reavalúos definidos en la ley y limitar las facultades que la misma ley otorga para mitigar el impacto de los reavalúos (sección 7) son un primer paso en el interés de dar un uso más intensivo a este mecanismo de recaudación.

Ahora bien, toda vez que se trata de un impuesto local que financia bienes públicos locales, tanto la asimétrica distribución de la base tributaria (localización y valor de propiedades) como la forma en que están definidas las exenciones vigentes contribuyen a una provisión también asimétrica de los bienes públicos en el territorio. El interés de avanzar en mayores grados de descentralización<sup>32</sup> y de cubrir brechas que permitan alcanzar estándares urbanos mínimos<sup>33</sup> induce a evaluar mecanismos que permitan aumentar la recaudación (sección 8) y también a compensar a los municipios en la parte que éstos dejan de recaudar debido a exenciones vigentes definidas a nivel del gobierno central (sección 9). Ambas medidas permitirían allegar recursos adicionales a los municipios, posibilitando el avance en la provisión de estándares locales mínimos y contribuyendo a un clima más proclive a la exigencia de rendición de cuentas a las autoridades locales.

En virtud de los datos revisados, de las características del parque habitacional existente, de su distribución territorial y de valores y del sistema impositivo actualmente vigente, parece conveniente avanzar en las siguientes líneas de acción:

---

<sup>32</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014).

<sup>33</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano (2013).

1. Buscar mecanismos que permitan la realización efectiva y oportuna de reavalúos de propiedades. La última modificación legal (Ley 20.731 de 2014) fija los reavalúos cada cuatro años y los hace coincidir con los meses posteriores a las elecciones presidenciales y parlamentarias, pero anteriores al cambio de mando. Ésta es una estrategia inteligente y es posible que en esas fechas la aplicación de reavalúos tenga más chances de materializarse (al quedar lo más lejos posible del siguiente período de campaña electoral y por ser un lapso de transición entre administraciones, lo que, en parte, diluye el costo político de la medida). Sin embargo, la experiencia histórica en esta materia es categórica y nos invita a evaluar medidas alternativas. Por ejemplo, la de implementar reavalúos anualmente pero sólo al 20 por ciento de los predios (considerando distribuciones proporcionales por comuna y destino), de modo que cada predio sea efectivamente revaluado cada cinco años pero sin concentrar el total del reavalúo en un año en particular.

Una segunda alternativa sería que los reavalúos se apliquen cada tres años, pero por separado y en años distintos a (1) la serie agrícola, (2) serie no agrícola no habitacional (comercio, industria, etcétera) y (3) serie no agrícola habitacional. En la práctica, esto ya está parcialmente vigente, luego de la última postergación de reavalúos (Ley 20.731 de 2014), que mantuvo las tasaciones vigentes en la serie agrícola hasta enero de 2016 para, según se argumentó, paliar los efectos de la sequía. En principio, los próximos reavalúos serían el año 2016 para el agro y en 2018 para las ciudades, pero sin que en estas últimas se distinga entre vivienda y los demás destinos.

Como tercera opción podría evaluarse implementar un desfase de carácter territorial, como en el caso de algunos estados de Estados Unidos, donde los concejos locales tienen la facultad de dividir el condado en cuatro distritos de evaluación y así aplicar reavalúos rotativos cada cuatro años.<sup>34 35</sup>

---

<sup>34</sup> Ejemplo de esto es el sistema utilizado en Illinois, EE.UU. (Illinois Department of Revenue 2014).

<sup>35</sup> Aplicar esta lógica al sistema chileno, en particular si los distritos contemplan territorios iguales o mayores al de las comunas, requeriría analizar con cuidado sus efectos dada la operatoria de distribución del FCM, ya que los municipios verían aumentados sus ingresos en forma asimétrica (en distintos años). Por lo mismo, sería también necesario tomar los debidos resguardos en cuanto a los incentivos que esto podría generar en el marco de los ciclos político-electorales de los municipios.

2. En consideración de lo anterior, se debiese eliminar la facultad que otorga la ley de reducir la tasa del impuesto cuando, por la aplicación de un reavalúo, el giro anual de contribuciones aumenta en más de 10 por ciento. Por lo pronto, esto último no debiera suceder si los reavalúos efectivamente se materializaran con la frecuencia establecida, porque se evitaría la acumulación de años de apreciación no explicitada. Además, no parece razonable que los gobiernos locales deban experimentar una merma de recursos por esta razón. Si fuese necesario, se podría subsidiar directamente el pago a poblaciones específicas de acuerdo con criterios de vulnerabilidad objetivos, pero a costa del erario nacional y no de los recursos locales.

3. También en línea con lo anterior y por las mismas razones, si se decide mantener alguna forma de límite exento para viviendas, éste debiese reajustarse sólo por IPC y no conforme al promedio del reavalúo aplicado cuando corresponda hacer uno. Adicionalmente, no parece razonable mantener la exención parcial del pago de contribuciones que gozan los bienes raíces acogidos al DFL 2.

4. Con todo, parece prudente mantener la gradualidad en el incremento de las cuotas de contribuciones, ya que permite sortear restricciones de liquidez y facilitar el ajuste de presupuestos por parte de los residentes, sin que esto derive en un detrimento permanente de los ingresos municipales (al cabo de uno o dos años, la mayor parte de los beneficiados de la medida ya está en régimen).

5. Reducir gradualmente el límite exento para predios habitacionales de su actual nivel de 20,1 millones a 9,2 millones de pesos (mismas 225 UTM bajo las cuales las viviendas también están exentas del pago de derechos de aseo). Superado ese nivel, el avalúo exento debiese decrecer a medida que aumenta el avalúo fiscal. Esto se justifica en parte por un interés de dotar de mayor progresividad al sistema, pero también encuentra justificación en la necesidad de focalizar adecuadamente un eventual aporte fiscal que compense a los municipios en la parte que se mantenga exenta (ver punto siguiente).

6. Se propone que la parte del avalúo fiscal que quede exenta de pago sea compensada 1 a 1 a los municipios en que se ubiquen las viviendas. Es decir, en estricto rigor, la vivienda no tendrá exención, sólo se le transfiere al Estado la responsabilidad de pagar las contribuciones en la proporción no gravada. Dicho aporte debiese ser cancelado direc-

tamente a los municipios en que se ubiquen las viviendas, tal y como si no hubiese límite exento, canalizando luego la necesaria redistribución de recursos por la natural operación del FCM. Dado el actual aporte de 55 mil millones de pesos que por este concepto ya se gasta, esta medida implicaría un gasto fiscal anual adicional de 231 mil millones.

Las propuestas aquí planteadas implican un aumento de la carga tributaria sobre los hogares y una mayor presión sobre el presupuesto fiscal. Por lo mismo, de implementarse medidas en esta dirección, éstas debieran considerar, por un lado, gradualidad en el aumento de la carga y del mayor presupuesto a transferir a los municipios, y, por otro, eventuales exenciones temporales a segmentos específicos de la población que enfrenten restricciones de liquidez (sección 8). En el contexto del impuesto territorial, este tipo de consideraciones son indispensables, tanto por la impopularidad de los impuestos en general y como por la de este impuesto en particular.

## REFERENCIAS CITADAS

- ATISBA, Estudios & Proyectos Urbanos. 2011. “La brecha verde: distribución espacial de las áreas verdes en el Gran Santiago.” Disponible en <http://atisba.cl/monitor/suelos/>
- Banco Central de Chile. 2014. “Índice de Precios de Vivienda en Chile: metodología y resultados.” División de Estadísticas y División de Política Financiera. Estudios Económicos y Estadísticos n.º 107.
- Bravo, Javiera. 2014. “Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile.” Serie *Temas de la Agenda Pública*, año 9, n.º 68. Centro de Políticas Públicas UC.
- Cabral, Marika & Caroline Hoxby. 2012. “The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates and Tax Revolts.” NBER Working Paper 18514.
- Carlson, Richard H. 2005. “A Brief History of Property Tax.” *Fair & Equitable*, febrero. International Association of Assessing Officers (IAAO).
- Cattaneo, Isaías. 2013. “Los impuestos fiscales a las rentas agrícolas en el siglo XIX.” Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. 2014. “Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo.” [http://descentralizacion.cl/?wpfb\\_dl=78/](http://descentralizacion.cl/?wpfb_dl=78/)
- Eyzaguirre, Sylvia & Slaven Razmilic. 2014. “Compra de colegios: Más difícil de lo que se cree.” Serie *Puntos de Referencia* n.º 389. Centro de Estudios Públicos.

- Illinois Department of Revenue. 2014. "The Illinois Property Tax System: A General Guide to the Local Property Tax Cycle." <http://tax.illinois.gov/Publications/OtherPub.htm/>
- Marcel, Mario. 2008. "Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena." CIEPLAN. <http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/306/Paper.pdf/>
- Nechyba, Thomas J. 2001. "The Benefit View and the New View: Where Do We Stand 25 Years into the Debate?" En *Property Taxation and Local Government Finance*, editado por Wallace E. Oates, 113-121. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Norregaard, John. 2013. "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges." International Monetary Fund Working Paper 13/129.
- OECD. 2010. "Tax Policy Reform and Economic Growth." *OECD Tax Policy Studies* n.º 20. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en/>
- . 2012. "OECD Economic Surveys: Chile 2012." OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-chl-2012-en/](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2012-en/)
- Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). 2013. "Política nacional de desarrollo urbano: Ciudades sustentables y calidad de vida." Aprobada a través del DS n.º 78 de 2013 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *EP*

ARTÍCULO

# EL DECAIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ANTE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

**José Miguel Valdivia y Tomás Blake**

Universidad Adolfo Ibáñez

www.cepchile.cl

**RESUMEN:** Desde fines de 2009 la Corte Suprema ha promovido la idea del “decaimiento del procedimiento administrativo sancionador” como un medio tendiente a limitar la potestad sancionadora de la administración. En pocas palabras, esta idea consiste en que si una resolución condenatoria tarda demasiado tiempo en ser adoptada, no tiene valor jurídico. La noción fue rápidamente difundida en el medio legal, dando origen a una jurisprudencia frondosa. Este artículo, sin embargo, cuestiona los fundamentos jurídicos de esta doctrina y postula que los remedios que el derecho arbitre para enfrentar la morosidad administrativa no pueden concebirse sin atender al interés general que justifica la potestad sancionadora de la administración.

**PALABRAS CLAVE:** sanciones administrativas, inactividad administrativa, debido proceso, plazo razonable, jurisprudencia, seguridad jurídica, decaimiento.

**RECIBIDO:** enero 2015; **ACEPTADO:** abril 2015.

---

**JOSÉ MIGUEL VALDIVIA.** Doctor en derecho en la Université Paris II, Panthéon-Assas. Profesor de derecho administrativo en la Universidad Adolfo Ibáñez y en la Universidad de Chile. Email: jose.valdivia.o@uai.cl

**TOMÁS BLAKE.** Licenciado en ciencias jurídicas y sociales en la Universidad Adolfo Ibáñez. Profesor de derecho administrativo en la Universidad Adolfo Ibáñez y la Universidad de Chile. Email: tomasblakeb@gmail.com

### THE DECLINE OF THE ADMINISTRATIVE INQUEST PROCEDURE UNDER ADMINISTRATIVE LAW

ABSTRACT: *Since the end of 2009, the Supreme Court has promoted the idea of a "decline in the administrative inquest procedure" as a means to limit the sanctioning authority of the Administration. Briefly explained, if a decision on a sanction takes too long to be adopted, it is of no legal value. The idea spread quickly in the legal environment, giving rise to abundant jurisprudence. However, this article questions the legal basis for this doctrine and postulates that the remedies afforded by law to confront tardy administrative action cannot be conceived without regard to the general interest justifying the sanctioning authority of the Administration.*

KEYWORDS: *Administrative sanctions, administrative inactivity, procedural fairness, reasonable term, jurisprudence, legal certainty, decline.*

RECEIVED: *January 2015*; ACCEPTED: *April 2015*.

**1** • Hacia fines de 2009 la Corte Suprema comenzó a explorar la idea del “decaimiento del procedimiento administrativo sancionador” como un medio tendiente a limitar la potestad sancionadora de la administración.<sup>1</sup> En pocas palabras, esta idea consiste en que si una resolución condenatoria tarda demasiado tiempo en ser adoptada, no tiene valor jurídico; en buenas cuentas, esta jurisprudencia impone a las autoridades administrativas el deber de resolver oportunamente sobre las responsabilidades infraccionales de los imputados, a riesgo de ver sus decisiones desprovistas de validez.<sup>2</sup> Como era de prever, la noción fue rápidamente difundida en el medio legal, dando origen a una ju-

<sup>1</sup> Corte Suprema, 28 de diciembre de 2009, *Shell c/ Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, Rol 8682-2009.

<sup>2</sup> Ante la ambigüedad de la jurisprudencia respecto de la naturaleza de la sanción de ineficacia que implica el decaimiento del acto administrativo sancionador, Gabriel Bocksang sugiere que es una sanción de invalidez. Ver “La dilación excesiva de los procedimientos sancionatorios: A horcajadas entre decaimiento y nulidad”, *Sentencias Destacadas 2010* (Santiago: Libertad y Desarrollo, 2011), 225 y ss.

risprudencia bastante frondosa, que incluso se ha proyectado fuera del campo sancionatorio.<sup>3</sup>

2. Aunque el alcance de la jurisprudencia del decaimiento es eminentemente formal (pues reposa en condiciones procedimentales), sin duda obedece a preocupaciones de seguridad jurídica. Sin embargo, ocurre que el estatuto jurídico de una de las principales garantías de seguridad jurídica en materias punitivas, cual es la prescripción, no ha logrado concitar unanimidad en la jurisprudencia actual.<sup>4</sup> En ese contexto, la figura del decaimiento ha permitido (posiblemente) mitigar las diferencias al interior de la Corte Suprema, alcanzando una solución de compromiso frente a los requerimientos de seguridad jurídica.

3. En lo inmediato, el decaimiento opera como una reacción frente a dilaciones excesivas en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador. La noción se inserta en el contexto más amplio de los remedios que el derecho administrativo provee frente a la inactividad o pasividad en el ejercicio de las funciones administrativas,<sup>5</sup> respecto de los cuales la figura del decaimiento presenta una originalidad cierta.

La administración está obligada a adoptar sus decisiones en forma oportuna, especialmente si la ley define plazos para hacerlo. Por eso, la infracción de los plazos legales configura una situación antijurídica, que

---

<sup>3</sup> La Corte Suprema ha extendido la figura del decaimiento también a procedimientos de cobro de impuestos. Así por ejemplo, 26 de agosto de 2011, *Fisco de Chile c/ Páez Pelayo*, Rol 8420-2009, y 20 de septiembre de 2012, *Fisco de Chile c/ Rossel Vargas*, Rol 2576-2012.

<sup>4</sup> Es bien sabido que en la jurisprudencia judicial subsiste un profundo desacuerdo en torno a la prescripción de la potestad sancionatoria. En varios fallos la Corte Suprema ha entendido que a falta de texto legal que lo prevea, el plazo de prescripción de las infracciones administrativas es de seis meses contados desde su comisión, por referencia al criterio de prescripción de las faltas o contravenciones penales, atendida la analogía sustancial existente entre la sanción administrativa y la sanción penal (así, entre muchas otras, 6 de octubre de 2011, *Laboratorios Maver Ltda. c/ Instituto de Salud Pública*, Rol 6772-2009, c. 6). En cambio, en otros casos se ha resuelto que el plazo de prescripción aplicable a las infracciones administrativas es el de cinco años previsto en el Código Civil para la generalidad de las acciones, en razón de su carácter de derecho común y supletorio, del que no queda excluido el Estado (por ejemplo, 15 de octubre de 2009, *Empresa Eléctrica de Aysén S.A. c/ Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, Rol 5702-2009). Para una reflexión más extensa, ver José Miguel Valdivia, "Derecho administrativo", *Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez* n.º 4, 2009-2011, en prensas.

<sup>5</sup> Marco Gómez Puente, *La inactividad de la administración* (Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2002, 3ª ed.).

es susceptible de comprometer la responsabilidad tanto del funcionario a quien sea imputable el retraso,<sup>6</sup> como del organismo público mismo.<sup>7</sup> Sin perjuicio de la relativamente reciente irrupción de la responsabilidad del Estado, ésta ha sido la manera tradicional de enfrentar el retraso administrativo en derecho chileno,<sup>8</sup> que aún se reitera en la jurisprudencia administrativa y que encuentra algún sustento legal.<sup>9</sup>

Sin embargo, de la obligación de actuar oportunamente no se derivan necesariamente consecuencias relevantes para la eficacia normativa de las decisiones públicas tardías (porque por regla general en derecho el que calla no dice nada).<sup>10</sup> Para corregir esta situación, y asumiendo que el retraso administrativo es principalmente perjudicial a los intereses del “emprendedor”, el legislador chileno adoptó una regla general que permite construir ficticiamente una decisión —en general, y sin perjuicio de varias excepciones importantes, de sentido afirmativo— a partir del puro silencio administrativo.<sup>11</sup> Aunque en sus detalles la regulación del silencio admita cuestionamientos (a diferencia de lo que dispone la ley chilena, pareciera preferible que el silencio operara por

<sup>6</sup> En este sentido, entre muchos otros pronunciamientos de la Contraloría General de la República, Dictamen 21.208, de 23 de abril de 2010.

<sup>7</sup> Ver Luis Medina Alcoz, *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema* (Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2005).

<sup>8</sup> Hugo Caldera, “Los plazos en el derecho administrativo”, en *La Contraloría General de la República. 50 años de vida institucional (1927-1977)* (Santiago: Contraloría General de la República, 1977), 91 y ss.

<sup>9</sup> El retraso en el cumplimiento de las funciones públicas es una hipótesis corriente de falta de servicio. Al efecto, recuérdese que Paul Duez estimaba que hay falta de servicio, entre otros, si “el servicio ha funcionado tardíamente”: *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)* (París: Dalloz, 1927). Este razonamiento fue tomado en cuenta al tiempo de adoptarse el sistema de la falta de servicio en Chile. Se entendió que la víctima tenía derecho a la reparación del daño con tal de acreditar “que un servicio público no ha funcionado, debiendo hacerlo, o que ha funcionado *de modo tardío* o deficiente, y probar que a raíz de lo anterior se le ha causado un daño”: 4ª Comisión Legislativa, *Informe sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre Bases de la Administración Pública*, Boletín 601-06, 27 de junio de 1986, 79; y en el mismo sentido, Secretario de Legislación de la Junta de Gobierno, *Informe sobre el proyecto de “Ley Orgánica Constitucional sobre Bases de la Administración Pública”*, Boletín 601-06, 24 de mayo 1985, 86.

<sup>10</sup> Arturo Alessandri, “Valor jurídico del silencio”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia* 38 (1941): 133 y ss.

<sup>11</sup> Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, arts. 64 y 65.

regla general negativamente),<sup>12</sup> se trata de un avance importante, en la medida que permite superar el estado de incertidumbre que provoca la pasividad de la administración. El atraso de la administración permite tener por implícitamente aprobadas o desechadas las peticiones que se le planteen, sin necesidad de esperar una respuesta formal de parte de ella. Ahora bien, el silencio es una herramienta bien tosca, que sólo entrega señales binarias (de aceptación o rechazo) y que, por lo tanto, sólo interviene ahí donde la administración es objeto de alguna solicitud o requerimiento,<sup>13</sup> y mucho menos es idónea para suplir una decisión que debe tomarse ponderando distintas consideraciones; por eso, su aplicabilidad al terreno sancionatorio está excluida.

En ausencia de previsiones más explícitas del derecho positivo, difícilmente podrían obtenerse conclusiones más avanzadas a partir del solo retraso o la inactividad de la administración. En principio, los plazos representan un período de tiempo que permite prepararse para el futuro; así como en derecho privado los plazos se definen (convencionalmente, por lo general) en beneficio del deudor, en derecho público y específicamente en el marco del procedimiento administrativo, tienen por objeto permitir a la administración o al interesado recabar y aportar antecedentes o elementos de juicio, o posibilitan la reflexión frente a asuntos complejos. Por lo mismo, en general los plazos no son fatales,<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Es opinión corriente en la doctrina española, cuyo derecho positivo ha conocido mucha fluctuación sobre el punto. Ver Francisco González Navarro, “Silencio administrativo”, en *Diccionario de derecho administrativo*, tomo II, dirigido por Santiago Muñoz Machado (Madrid: Iustel, 2005), 2.431 y ss. Las fluctuaciones también han alcanzado al derecho francés, en que la regla general de silencio negativo —vigente desde 1900 y recogida en la ley de 12 de abril de 2000 sobre derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones (art. 21)— acaba de ser invertida, aunque muy matizadamente, por la Ley 2013-1005 de 12 de noviembre de 2013, que habilita al gobierno a simplificar las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

<sup>13</sup> René Chapus, *Droit administratif général*, tomo I (París: Montchrestien, 2000, 14ª ed.), 494 y ss.

<sup>14</sup> Esta es la opinión invariable de la jurisprudencia administrativa. Para una ilustración reciente, en el Dictamen 80.456, de 6 de diciembre de 2013, la Contraloría ha reiterado que “salvo disposición legal expresa en contrario, los plazos no son fatales para la Administración, ni su vencimiento implica caducidad o invalidación del acto respectivo, toda vez que aquéllos sólo tienen por finalidad la implantación de un buen orden administrativo para dar cumplimiento a las funciones o potestades de sus órganos, los que pueden desarrollar sus actuaciones en una fecha posterior a la fijada por la normativa vigente”.

a menos que se establezca explícitamente que determinada actuación deba verificarse dentro de cierto tiempo y no pueda practicársela después. En consecuencia, y a menos que el derecho positivo defina plazos fatales (o establezca, a semejanza de lo que ocurre en el ámbito procesal, alguna técnica preclusiva), la circunstancia de que la administración actúe fuera de plazo no obsta a la validez de sus actuaciones. Esta línea de razonamiento ha conducido a descartar que, tanto en el terreno sancionatorio como en cualquier otro, la administración incurra en ilegalidad por el hecho de aplicar una sanción fuera del plazo máximo de duración de los procedimientos administrativos.

Tampoco está prevista en los textos positivos una sanción de abandono de los procedimientos administrativos por incuria de la administración, a diferencia de lo que puede ocurrir si es el interesado quien, en un procedimiento iniciado a instancias suyas, deja de darle impulso.<sup>15</sup> Sería inadmisibles que la pasividad de la administración implicara abandono de potestades públicas conceptualmente irrenunciables.

De modo análogo a lo que ocurre en materia penal, si la administración deja pasar el tiempo sin perseguir a un infractor, puede ocurrir que la infracción prescriba y ya no pueda perseguirse. La prescripción opera en general, tanto en materias civiles como represivas, como garantía de estabilización de las situaciones jurídicas. Por cierto, la prescripción requiere de texto expreso que la consagre; y es por eso que las discusiones en torno a la extensión de su plazo en materias sancionatorias tienen tanto de artificial. Sin embargo, la prescripción es un instituto de aplicación extrema, que sólo juega cuando la administración ha dejado por completo de lado la persecución de una infracción, y no si la inició a tiempo y a pesar de eso ha dejado de darle impulso.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> La Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos sólo contempla el abandono del procedimiento como modalidad de terminación por inactividad por paralización imputable a la inactividad del interesado (art. 43).

<sup>16</sup> Con todo, el art. 96 del Código Penal dispone que la prescripción del delito (en sus términos, de la acción penal) “se suspende desde que el procedimiento se dirige contra [el delincuente]; pero si se paraliza su prosecución por tres años o se termina sin condenarle, continúa la prescripción como si no se hubiere interrumpido” (*i.e.* suspendido, según entiende la doctrina penal mayoritaria; así, Eduardo Novoa, *Curso de derecho penal*, tomo II (Santiago: Ed. Jurídica, 1966), 456. Ver las reflexiones de Gómez Puente, *La inactividad*, 550, acerca de la similitud entre la caducidad del procedimiento sancionador y esta institución (recogida en términos análogos en el art. 114 del Código Penal español de 1944, y en el art. 132 del texto vigente de 1995).

4. El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, entendido como la pérdida de eficacia de las actuaciones desarrolladas al interior del procedimiento, motivada por dilaciones injustificadas en su sustanciación, que impiden la dictación de una condena, no tiene cabida, de modo general,<sup>17</sup> en las categorías conocidas con que el derecho administrativo chileno enfrenta el paso del tiempo.<sup>18</sup>

¿Cómo pudo ser acogido con tanto entusiasmo por la jurisprudencia? La pregunta tiene que ver con los fundamentos de la institución, que las reflexiones que siguen intentan encontrar (II), en ausencia de razones suficientes entregadas por las sentencias (I).

## I. LA FUNDAMENTACIÓN INVOCADA POR LA JURISPRUDENCIA

5. A falta de consagración normativa en derecho positivo chileno, la figura del decaimiento del procedimiento administrativo sancionador sólo ha alcanzado reconocimiento jurisprudencial. Aunque su reconocimiento no es unánime,<sup>19</sup> es relativamente frecuente en la jurisprudencia de la tercera sala de la Corte Suprema. Las extensas consideraciones a que la Corte ha recurrido para justificarlo pueden agruparse en dos series de argumentos. Por una parte el decaimiento sería consecuencia

---

<sup>17</sup> En el ámbito estrictamente disciplinario rigen normas especiales: el Estatuto Administrativo (Ley 18.834, según texto refundido fijado por DFL 29 de 2004) dispone: “Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de la prescripción como si no se hubiese interrumpido” (art. 159, inc. 2). Idéntica regla contiene el art. 155, inc. 2, de la Ley 18.883, sobre el estatuto administrativo para funcionarios municipales.

<sup>18</sup> Otros ordenamientos cuentan con reglas particulares sobre la materia. En derecho español, el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación a la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio, dispone: “2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92”.

<sup>19</sup> Para una ilustración reciente del rechazo a la idea decaimiento, ver, entre otras, Corte Suprema, 30 de abril de 2015, *Pacific Hydro Chile S.A. c/ Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, Rol 4578-2015, con voto en contra de los Ministros P. Pierry y M. E. Sandoval.

de la pérdida de legitimidad del acto sancionatorio (A). Por otra, correspondería a una sanción contra la pasividad de la administración sancionadora (B). Ninguna de estas consideraciones aparece suficientemente fundada.

### A. El decaimiento como reconocimiento de la pérdida de legitimidad del acto sancionador

6. La Corte Suprema define el decaimiento como “la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo”. Aplicando esta definición a los casos usuales, sostiene que el cambio de circunstancias que priva de justificación al acto sancionador “es el tiempo excesivo transcurrido” hasta la terminación definitiva del procedimiento (en algunos casos, como el que inaugura esta jurisprudencia, ese tiempo había rebasado los cuatro años). Tal dilación “ha afectado el contenido jurídico del procedimiento administrativo, tornándolo abiertamente ilegítimo, produciendo su decaimiento y pérdida de eficacia, y la extinción de los actos administrativos de trámite dictados, siendo por lo mismo ilegal el de término que aplicó la sanción administrativa” (*Shell*, cons. 5).

Adicionalmente, la Corte estima, en abstracto, que “la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora”, en la medida que “con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor”. Teniendo en cuenta esa finalidad, entiende que “después de más de cuatro años sin actuación administrativa alguna, carece de eficacia la sanción, siendo inútil para el fin señalado, quedando vacía de contenido y sin fundamento jurídico que la legitime”. En otros términos, “el objeto jurídico del acto administrativo, que es la multa impuesta, producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil” (*Shell*, cons. 6).

7. Para la Corte la sanción tardía es ilegítima porque, en cuanto acto administrativo, debe adecuarse a las circunstancias del caso, y el transcurso de un tiempo prolongado desde la instrucción del procedimiento es en sí mismo una alteración de esas circunstancias. Además,

porque la finalidad preventiva y represiva que persiguen las potestades sancionatorias de la administración se ve desvirtuada cuando la sanción demora mucho en pronunciarse. Como puede advertirse, este razonamiento reposa en dos ideas distintas e inconexas entre sí: por una parte, la sanción tardía carece de justificación, porque no obedece a las circunstancias que debieran motivar la represión administrativa (i); por otra, la sanción tardía frustra la finalidad de la potestad sancionatoria (ii). Es necesario analizar ambas afirmaciones.

i. El decaimiento de la sanción producto de un cambio de circunstancias

8. Desde una perspectiva conceptual, la Corte entiende que un acto administrativo decae o deviene caduco en caso de sobrevenir “circunstancias de hecho o de derecho que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo”. En la medida que atiende a condiciones estructurales de una decisión, este razonamiento tiene vocación general, es decir, no se circunscribe exclusivamente a las sanciones administrativas, sino a todo acto administrativo.

La idea a la que recurre la Corte parece tener sentido en dos dimensiones importantes.

9. Esta jurisprudencia parece tener su origen en una confusión conceptual acerca de la figura de la caducidad o decaimiento del acto administrativo. En sus propios términos, las consideraciones de la Corte se refieren al caso de un acto administrativo que deviene caduco por sobrevenir un cambio de circunstancias (jurídicas o fácticas) luego de haberse adoptado. Se trata de una modalidad de “extinción” de los actos administrativos, conocida en doctrina<sup>20</sup> y en derecho comparado<sup>21</sup>, aunque ignorada —con carácter general— por la ley chilena.

<sup>20</sup> El concepto es objeto de desarrollo detenido en la monografía de Doris Piccinini, *Teoría del decaimiento de los actos administrativos* (Santiago: Ed. Jurídica, 1968), y ha sido abordado también en el marco de la teoría general de los actos administrativos por Hugo Olgún, *Extinción de los actos administrativos: revocación, invalidación y decaimiento* (Santiago: Ed. Jurídica, 1961). Una reiteración reciente de estos desarrollos, está en Matías Insunza, “El fallo dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso ‘La última tentación de Cristo’ puede y debe ser cumplido por el Estado de Chile de manera inmediata, sin necesidad de esperar una modificación legal por parte del Poder Legislativo”, *Derecho y Humanidades* 9 (2002-2003): 203 y ss.

<sup>21</sup> Chapus, *Droit administratif général*, 1.130.

La caducidad no arranca de un vicio originario del acto administrativo, sino de una circunstancia sobreviniente. Por eso, la caducidad no afecta la validez del acto administrativo sino sólo su eficacia (hacia el futuro).<sup>22</sup> Esta conclusión permite dudar que el argumento de la caducidad sea idóneo para sustentar un reclamo de ilegalidad del acto caduco.<sup>23</sup> La pérdida de eficacia del acto caduco obedece a una mutación de las circunstancias de hecho que inicialmente justificaron su dictación. Mientras tales circunstancias no varíen, el acto no pierde su eficacia, con completa prescindencia del tiempo que dure esa estabilidad; por eso se ha dicho que, al igual que ocurre con las leyes y contratos “el paso del tiempo no constituye una caducidad del acto administrativo”.<sup>24</sup>

Mediante la definición que utiliza como marco de referencia, la Corte parece querer referirse a este tipo de decaimiento; pero la alusión es impertinente, porque en los casos analizados no interviene ninguna circunstancia relevante después de la sanción. Al contrario, en el análisis de la Corte el hecho que priva de justificación a la sanción ocurre antes de su imposición, esto es, durante el procedimiento. La confusión conceptual salta a la vista: aunque está definiendo la caducidad de un acto administrativo, en el fondo se quiere referir a la caducidad del procedimiento administrativo.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> “El cambio en las circunstancias de un acto administrativo individual carece de influencia directa sobre su validez”, afirmaba Eduardo Soto en “El cambio de circunstancias como causal de modificación o extinción del acto administrativo en el derecho francés”, *Revista de Administración Pública* 64 (1971): 53 y ss. Sólo su ejecución puede verse obstaculizada por efecto de la caducidad.

<sup>23</sup> “El examen de legalidad de un decreto alcaldicio, como es el que se ha catalogado de ilegal en el presente caso, debe retrotraerse hasta el momento de su expedición, sin que circunstancias posteriores, como puede serlo la variación de los motivos fácticos que lo originaron, puedan tener alguna incidencia en la referida legalidad o ilegalidad”, afirma la Corte Suprema, 25 de noviembre de 2003, *Urzúa Basaure c/ Mun. Santiago*, Rol 971-2002.

<sup>24</sup> Germán Boloña, *El acto administrativo* (Santiago: Lexis Nexis, 2005), 266.

<sup>25</sup> Compárese las prevenciones del ministro Haroldo Brito, reconociendo que en la materia “la pérdida de vigencia de la citada resolución [sancionatoria] no es consecuencia... de la concurrencia de alguno de los motivos de ‘decaimiento’ que la doctrina recoge”, en fallos de 28 de enero de 2010, *Frontel S.A. c/ SEC*, Rol 7502-2009; 28 de enero de 2010, *Sistema de Transmisión del Sur S.A.C. c/ SEC*, Rol 7284-2009; 15 de septiembre de 2010, *Luz Parral S.A. c/ SEC*, Rol 4922-2010; 29 de octubre de 2010, *Empresa Nacional de Electricidad S.A. c/ SEC*, Rol 2090-2010; 29 de octubre de 2010, *Colbún S.A. c/ SEC*, Rol 9078-2009; 29 de octubre de 2010, *Empresa Eléctrica Pehuenche S.A. c/ SEC*, Rol 2344-2010; y 28 de enero de 2011, *Chilectra S.A. c/ SEC*, Rol 65-2011.

10. La validez de todo acto administrativo depende de las circunstancias imperantes al tiempo de su adopción. De este modo, un cambio de circunstancias observado durante el procedimiento administrativo debe ser tenido en consideración por la autoridad, si tiene relevancia suficiente para determinar su contenido. Así, si un acto interviene en circunstancias radicalmente distintas a las que se tuvieron en vista al tiempo de su elaboración, nacería caduco, como lo entiende en general la doctrina francesa.<sup>26</sup> En casos extremos, la variación de circunstancias podría determinar “la imposibilidad material” de continuar el procedimiento, como en la hipótesis prevista por la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos como una causa de terminación anormal del procedimiento (art. 40).<sup>27</sup>

11. En cualquier caso, ¿cuál es el cambio de circunstancias que detonaría la pérdida de justificación de la sanción? La Corte es categórica: “el elemento de hecho sobreviniente en el caso de autos, es el tiempo excesivo” que transcurre durante el procedimiento sancionatorio, entre la formulación de los descargos y la sanción definitiva o desde la interposición de un recurso de reposición hasta su resolución.<sup>28</sup> Tal como se lee, para la Corte el tiempo es un hecho; y cuando es excesivo, un hecho sobreviniente que priva de justificación a la decisión sancionatoria. No es seguro que este entendimiento resista un análisis conceptual. Para espíritus poco dados a la filosofía, el tiempo es simplemente un sistema de medidas que permite ordenar los acontecimientos, pero no es en sí mismo un acontecimiento.<sup>29</sup> En cuatro años pueden ocurrir muchas

<sup>26</sup> Chapuis, *Droit administratif général*, 1.014: “la respuesta no depende tanto de la duración del plazo transcurrido desde la verificación del procedimiento... Lo que importa, en principio, es saber si durante ese plazo, corto o largo, *las circunstancias han cambiado*”.

<sup>27</sup> Sólo en prevenciones del ministro Sergio Muñoz aparece invocado este precepto (por ejemplo, en fallo de 24 de enero de 2013, *Arauco Generación S.A. c/ SEC*, Rol 6739-2012). Pero es claro que, al entender que el transcurso del tiempo supone imposibilidad “material” de dictar resolución, este razonamiento distorsiona el sentido de las palabras de la ley.

<sup>28</sup> No interesa en este momento que en el caso Shell, como en muchos otros, no se utilice como *dies ad quem* el de la decisión sancionatoria, esto es, que se compute el tiempo transcurrido entre la formulación de los descargos y la resolución recaída en el recurso administrativo de reposición. Pero ver secciones 38 y 45.

<sup>29</sup> “Magnitud física que permite ordenar la secuencia de los sucesos, estableciendo un pasado, un presente y un futuro. Su unidad en el Sistema Internacional es el segundo”, define la RAE al *tiempo* en su segunda acepción.

cosas o pocas, algunas relevantes y otras no. La Corte no llama la atención sobre ninguna circunstancia específica que haya ocurrido en esos dos, tres o cuatro años. Sin duda se puso el sol todos los días durante ese lapso, pero ¿es eso suficiente para estimar que una sanción ha perdido toda legitimidad?

El tiempo desnudo es naturalmente irrelevante para el derecho. Desde luego que el derecho positivo puede hacerlo relevante, instituyendo plazos para la verificación de determinadas actuaciones o para el ejercicio de un derecho. Ésa es la lógica tras la antigua máxima *dies interpellat pro homine*: es obvio que ningún día puede reclamar nada a nadie, a menos que se haya estipulado expresamente un plazo para que el deudor cumpla su obligación. A menos que positivamente se haya dispuesto o convenido otra cosa, el solo transcurso del tiempo no tiene el significado de privar a un sujeto de ciertos derechos o posibilidades de actuación. Son esas consideraciones, jurídicamente ortodoxas, las que han llevado a la jurisprudencia francesa a afirmar que, en ausencia de reglas de prescripción, “ningún texto encierra en un plazo determinado el ejercicio de la acción disciplinaria”.<sup>30</sup> En la materia en análisis, si la ley dispusiera que las sanciones administrativas no pueden aplicarse después de cierto tiempo de iniciado el procedimiento, la reacción de la Corte no merecería comentarios, pero ocurre que no hay nada de eso. El solo hecho de la demora, por *inexcusable* que le parezca a la Corte, no es una circunstancia que modifique el enfoque inicial de la autoridad de cara a las sanciones.

12. En verdad, como las sanciones son la conclusión de un juicio de responsabilidad, por definición exigen analizar el pasado. La instrucción se inicia tras constatar una infracción, y en el curso del procedimiento el imputado puede hacer valer antecedentes que modifiquen las apreciaciones iniciales de la administración, tanto en relación con la materialidad de los hechos que se le imputan, como respecto de la responsabilidad que le quepa en ellos. En cualquier caso, la decisión que se tome sólo puede fundarse en circunstancias del pasado. Pocas veces un cambio de circunstancias obligaría a modificar de perspectiva. Quizá la muerte del infractor persona natural determine la caducidad de la sanción (si se entiende que, atendido el carácter personalísimo de

<sup>30</sup> Consejo de Estado, 14 de junio de 1991, *Aliquot*, Recueil Lebon 1991, 1.022 (tablas).

las sanciones punitivas, con la muerte desaparece el objeto del acto), como parece haber entendido una jurisprudencia reciente que hay que mirar con reservas.<sup>31</sup> Igualmente, si interviene un cambio normativo la autoridad tal vez debiera tomarlo en cuenta, en aplicación de principios relativos a la eficacia de la ley en el tiempo.<sup>32</sup> La apreciación de otras circunstancias parece caer de lleno en el ámbito de la oportunidad, que es monopolio de la administración activa y muy difícilmente controlable por el juez.

El tiempo no es una circunstancia que provoque *per se* la caducidad del acto sancionador.

## ii. ¿Decaimiento de la sanción por frustración de su fin?

13. En opinión de la Corte, la potestad sancionatoria de la administración atiende a una finalidad “preventivo-represora” que se vería desvirtuada si la sanción administrativa es tardía. La sanción tardía sería *inútil* para esos fines.

14. Esta línea jurisprudencial atribuye explícitamente una importancia mayor al fin de los actos administrativos. La idea es llamativa, porque aunque la mayor parte de la doctrina<sup>33</sup> reconoce en el fin un

<sup>31</sup> Corte Suprema, 13 de junio de 2013, *Zegers Domínguez c/ Superintendencia de Valores y Seguros*, Rol 1855-2013. En el caso, el inculpado (por ilícitos contemplados en la ley de sociedades anónimas) falleció durante la segunda instancia del recurso de reclamación contra la multa administrativa. Desafiando el carácter principalmente *revisor* de los recursos contencioso administrativos (y quizá anunciando un giro hacia el pleno contencioso), los jueces entendieron que –dado que el pago de la multa se suspende mientras se litiga– ésta sólo quedaría afinada tras el pronunciamiento judicial.

<sup>32</sup> La retroactividad *in mitius* de las disposiciones sancionadoras es aceptada desde antiguo en derecho administrativo francés; para una aplicación reciente ver Consejo de Estado, Asamblea, 16 de febrero de 2009, *Soc. Atom*, en *Revue Française de Droit Administratif* (2009): 259 y ss., con las conclusiones de Claire Legras (“Sanctions administratives: rétroactivité *in mitius* et plein contentieux”). También rige en derecho español, aunque sin fundamento constitucional; ver Eva Menéndez, “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad e irretroactividad”, *Documentación administrativa* 280-281 (2008): 87 y ss. Con todo, ha sido descartada en derecho italiano, como muestra Paolo Provenzano, “La retroattività in mitius delle norme sulle sanzioni amministrative”, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 22-5 (2012): 877 y ss.

<sup>33</sup> Ver, por todos, Jorge Bermúdez, *Derecho administrativo general* (Santiago: Legal Publishing, 2011, 2ª ed.), 119 y ss.

elemento esencial de los actos administrativos,<sup>34</sup> su importancia práctica es usualmente secundaria. En general, la finalidad de los actos administrativos sólo cobra relevancia mediante la figura de la desviación de poder, esto es, cuando la administración actúa guiada por móviles ilícitos (estructuralmente ajenos a la potestad o incompatibles con la ética del servicio público).<sup>35</sup> Ahora bien, la atención que pudo acaparar la desviación de poder en el pasado no se condice con su importancia práctica,<sup>36</sup> estadísticamente marginal<sup>37</sup> atendidas las dificultades probatorias que encierra la demostración de todo fraude a la ley.<sup>38</sup> Debe advertirse, en fin, que en el enfoque tradicional la desviación de poder es un vicio genético del acto administrativo, de modo que la verificación de los móviles perseguidos por la administración se analiza al tiempo de la adopción del acto.

Apartándose de ese enfoque, la Corte parece entender que la legalidad del acto podría apreciarse atendiendo a su aptitud funcional, es decir, su “utilidad” o idoneidad para alcanzar los fines que la autoridad debiera perseguir; el decaimiento sería la sanción de la inidoneidad del

---

<sup>34</sup> Con todo, algunos llegan a desconocerle toda importancia: Boloña, *El acto administrativo*, 175. Esta crítica se explica porque, en general, las potestades administrativas están configuradas para servir a diversos fines, lo que hace difícil identificarlas con un único fin específico.

<sup>35</sup> Sobre el concepto de desviación de poder, ver Carmen Chinchilla, *La desviación de poder* (Madrid: Civitas, 2004, 2ª ed.); Jaime Jara, “Desviación de poder y nulidad de los actos administrativos”, en *La nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno*, coordinado por Juan Carlos Ferrada (Santiago: Legal Publishing, 2013), 209 y ss.

<sup>36</sup> Sobre la rarefacción del empleo de esta técnica (la “decadencia” de la desviación de poder), André de Laubadère, Jean-Claude Venezia e Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, tomo I (París: LGDJ, 1999, 15ª ed.), 584.

<sup>37</sup> Ver en el último tiempo, los fallos de la Corte Suprema de 7 de marzo de 2005, *Inversiones la Piccola Italia Ltda. c/ Alcalde de la I. Municipalidad de Las Condes*, Rol 50-2005; 28 de diciembre de 2005, *Rojas González c/ I. Municipalidad de Lo Barnechea*, Rol 5503-2005; 12 de enero de 2006, *Del Pozo Saavedra y otros c/ I. Municipalidad de Las Condes*, Rol 6493-2005; 23 de septiembre de 2010, *Ávila Romero c/ I. Municipalidad de Renca*, Rol 5582-2010; y 24 de enero de 2011, *Ramírez Quimper c/ Director Hospital Dr. Juan Noé Crevani de Arica*, Rol 9210-2010.

<sup>38</sup> Refiriéndose a estas dificultades de prueba, Corte Suprema, 24 de noviembre de 2009, *Fierro Conejeros c/ I. Municipalidad de Freire*, Rol 7019-2009. Con todo, ver los fallos de 6 de mayo de 2011, *Yáñez Polizzi y otros c/ Director Instituto Nacional de Deportes*, Rol 1344-2011, y 12 de abril de 2012, *Arneric Alvarez c/ Mideplan*, Rol 1148-2012, en que la Corte “presume” una desviación de poder.

acto. El papel asignado a los fines asume así una trascendencia inédita en derecho administrativo.<sup>39</sup>

15. El análisis de la Corte comienza por enunciar los fines de la sanción administrativa, esto es, aquellos que deben guiar el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. Al atribuirle “una finalidad preventivo-represora”, la Corte apela a las explicaciones más usuales de la pena penal,<sup>40</sup> subentendiendo así que entre pena y sanción administrativa no hay diferencia cualitativa.<sup>41</sup> La Corte hubiera podido ser más ambiciosa, intentando delinear con mayor precisión los atributos distintivos de las sanciones administrativas, que probablemente sólo pueden concebirse desde la teoría de la pena,<sup>42</sup> y específicamente atendiendo a su finalidad. Es inquietante pensar que, si sólo hay diferencias cuantitativas entre ambos regímenes, el derecho administrativo sancionador opera como un derecho penal de segunda clase, con garantías y estándares de racionalidad simplificados. Pero es verdad que en el caso no estaban en juego cuestiones de frontera entre ambos regímenes que merecieran una reflexión más reposada sobre esa materia. Y la solución a que arriba la Corte tampoco toma en consideración aspectos específicos del derecho administrativo sancionador.

Con todo, al no advertir diferencias entre los ámbitos respectivos de la sanción administrativa y la sanción penal, la Corte siembra fuertes incertidumbres respecto del futuro del derecho penal. Si el reo se fuga o elude la acción de la justicia, si la sentencia se pronuncia en rebeldía, o si el preso no se rehabilita ¿quiere decir que la condena decae? ¿Se derogará el Código Penal cuando se advierta —aun sin estudios estadísticos— que las condenas penales no cumplen funciones disuasorias,

<sup>39</sup> Sólo por aceptación ciega de las ideas de la Corte se explica que Alejandro Parodi sostenga que el decaimiento correspondería a la sanción de una desviación de poder, en “Ineficacia de multa por demora excesiva de la administración en resolver el procedimiento sancionatorio”, *Sentencias Destacadas 2009* (Santiago: Libertad y Desarrollo, 2010), 237 y ss.

<sup>40</sup> Para una descripción clásica de las teorías sobre la pena, ver, por todos, Novoa, *Curso de derecho penal*, 301.

<sup>41</sup> Idea difundida en el medio chileno por Enrique Cury, *Derecho penal. Parte general* (Santiago: U. Católica de Chile, 2005, 8ª ed.), 100 y ss.

<sup>42</sup> Ver, en este sentido, Fernando Londoño, “El marco legal administrativo-sancionatorio: hacia una concepción diferenciada de la tipicidad”, en *Sanciones administrativas. X Jornadas de Derecho Administrativo*, coordinado por Jaime Arancibia y Pablo Alarcón (Santiago: Legal Publishing, 2014), 587 y ss.

desde que los ladrones siguen robando? Al arribar a la conclusión de que por el hecho de ser tardía la sanción no cumple sus fines,<sup>43</sup> la jurisprudencia del decaimiento fragiliza gravemente la suerte de los juicios penales que se prolonguen en exceso.<sup>44</sup>

16. Puede dudarse de que la Corte esté hablando realmente de las finalidades del acto administrativo. Su conclusión es demasiado controvertida para tomarla al pie de la letra. ¿La sanción tardía es, en verdad, inútil?

Si la sanción cumple una finalidad represiva es porque busca afirmar el valor del derecho frente a los comportamientos desviados, cancelando de ese modo la conducta antijurídica; entonces, mientras la ley infringida se mantenga en vigor, la sanción tiene sentido, porque confirma su vigencia. El análisis no cambia si se admite que la función de la sanción es preventiva, porque entonces la sanción sigue entregando señales a los operadores jurídicos y, en todo caso, al responsable, en el sentido de que la infracción de la ley puede tener un costo significativo, aunque tardío.

Hay que pensar que aquí hay sólo una opinión retórica de la Corte. Probablemente una sanción rápida sea, desde una perspectiva sociológica, más útil que una sanción tardía. Jurídicamente, la sanción tardía no es (por completo) inútil; quizá la Corte sólo quiere decir que desplegaría todo su potencial (preventivo general) si se la dictara a tiempo, pero aun en esas condiciones sigue sirviendo a los fines que debe perseguirse con su imposición. Si es así, la ilegitimidad de la sanción tardía no proviene de un vicio relativo a la finalidad, sino únicamente de una consideración formal: en el ámbito administrativo sancionador la condena debe pronunciarse dentro de un término específico, aunque las leyes no hubieran instituido ninguno al efecto.

---

<sup>43</sup> Debe advertirse que el argumento ha sido esgrimido como fundamento de la prescripción de los delitos: José Luis Guzmán, “La extinción de la responsabilidad penal”, en *Texto y comentario del Código Penal chileno*, dirigido por Sergio Politoff y Luis Ortiz (Santiago: Ed. Jurídica, 2002), 460 y ss.

<sup>44</sup> Con algo de razón (ver sección 39), el análisis actual sobre la incidencia del tiempo en los juicios penales se enfoca en la definición de las condiciones de la reparación pecuniaria de los efectos del retraso judicial. Ver en este sentido, la memoria de Andrea Barraza, *La responsabilidad del Estado Juez. La infracción al derecho a ser juzgado en un plazo razonable como título atributivo de responsabilidad* (Santiago: Universidad de Chile, 2012).

17. Es curioso advertir que, en el razonamiento judicial, no siempre el decaimiento obedece a una frustración de la finalidad perseguida por los entes públicos. Como se sabe, la jurisprudencia del decaimiento ha florecido fuera del terreno sancionatorio, en materia tributaria,<sup>45</sup> a propósito del procedimiento administrativo de cobro ejecutivo de impuestos.<sup>46</sup> En su traslado a este ámbito, la jurisprudencia del decaimiento no atiende al criterio de la finalidad. La jurisprudencia ha renunciado a desarrollar un razonamiento específico para este tipo de casos, extrapolando casi literalmente los planteamientos antes mencionados. Con todo, ahí donde en materia sancionatoria las sentencias refieren propósitos preventivos y represivos, en el terreno del cobro de impuestos no se analiza la finalidad específica de las potestades de la administración. Calcando las sentencias recaídas en materia sancionatoria los fallos afirman que tras una prolongada dilación “carece de eficacia el procedimiento de cobro de impuestos, siendo estéril para el fin señalado”, pero la verdad es que el *fin señalado* brilla por su ausencia. El fin señalado no ha sido señalado porque, en realidad, no interesa.<sup>47</sup>

18. Con todo candor, en esta última serie de casos (relativos al cobro ejecutivo de impuestos), la jurisprudencia reconoce que “el propio

<sup>45</sup> Tal vez por aquella asimilación entre tributos y sanciones, denunciada por Francisco Saffie en “El error de creer que el impuesto es un robo o es una multa al rico por ser rico”, <http://ciparchile.cl/2012/04/13/el-error-de-creer-que-el-impuesto-es-un-robo-o-es-una-multa-al-rico-por-ser-rico/>

<sup>46</sup> Ver nota 3.

<sup>47</sup> En *Cortés Olivares* (26 de julio de 2012, Rol 7413-2009), la Corte Suprema razona de esta forma: “Que en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo en esta materia, habrá de estarse a los plazos que el Código Tributario contempla para situaciones que puedan asimilarse. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 200 y 201 de dicho Código, la regla general en materia de prescripción es de tres años, por lo que resulta lógico sostener que pasado el plazo de tres años sin que el Servicio de Tesorerías haya realizado en el procedimiento gestión alguna para proseguir con el cobro de los impuestos adeudados, se produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del cobro ejecutivo de la obligación tributaria./ Después de más de tres años sin actuación administrativa alguna, más de cuatro años en este caso, carece de eficacia el procedimiento de cobro de impuestos, siendo estéril para el fin señalado, quedando vacío de contenido y sin fundamento jurídico que lo legitime, pues, como se expuso, son manifiestas las vulneraciones a los principios de derecho administrativo que se producen con la dilación indebida e injustificada” (cons. 16).

órgano de la Administración con su inacción atenta gravemente contra los intereses patrimoniales del Estado, llamado precisamente a resguardar” (*Cortés Olivares*, cons. 15). Es plausible afirmar que la pasividad de la administración defrauda el interés público, porque posterga la percepción de un crédito a que el Fisco tiene derecho; pero la decisión de proseguir la ejecución manifiesta la voluntad de atender a ese interés, y en cambio el decaimiento priva por completo a la administración de los medios para alcanzarlo. La solución es contraproducente, porque desatiende por completo los fines que debe perseguir la administración tributaria. Esta jurisprudencia puede resumirse así: si el Fisco no intenta financiarse cobrando a tiempo, no puede intentar financiarse nunca. En verdad, la fórmula no atiende a los fines, sino únicamente a las formas.

A la misma conclusión debe llegarse en materia sancionatoria: el decaimiento priva a la autoridad de las herramientas para alcanzar las finalidades de interés general que persigue la sanción. A esta jurisprudencia no le interesan los fines que persigue la administración, y tal vez haría mejor evitando referirse a ellos.

19. En síntesis, puede afirmarse que carecen de asidero las dos ideas a que acude la Corte para fundar el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador desde una perspectiva conceptual. No obedece a una pérdida de objeto por el acaecimiento de alguna circunstancia específica durante el procedimiento, porque nada cambia desde su instrucción hasta su conclusión; sólo transcurre mucho tiempo durante su tramitación. Tampoco responde a una pérdida de la finalidad de la potestad sancionatoria, porque aunque pase mucho tiempo desde la iniciación del procedimiento sancionador, la represión administrativa sigue siendo funcional a sus propósitos preventivos y retributivos, los que por lo demás son irrelevantes para la jurisprudencia.

El planteamiento de la jurisprudencia muestra un manejo ambiguo de la noción de *causa* del acto administrativo. Aunque los fallos no la mencionan, es inequívoco que intentan referirse a ella. Al margen de la especificidad del derecho privado, la idea de causa en derecho público se declina en dos aspectos: la causa eficiente o (mejor) *motivo* que justifica la decisión, y la causa final, o simplemente *fin*, que corresponde a los propósitos típicos que deben animar a la autoridad en el ejercicio de una potestad pública. El planteamiento de la Corte se refiere a ambas

cuestiones, a pesar de que en el tratamiento dogmático éstas presentan pocos puntos de contacto.<sup>48</sup>

Es muy probable que el uso del argumento relativo a la extinción de un acto administrativo por cambio de circunstancias provenga de un error conceptual, derivado de la equívocidad de los términos “caducidad” o “decaimiento”.<sup>49</sup> Su conexión con el argumento de los fines es cualquier cosa salvo evidente. Quizá la Corte quiere revestir con un ropaje “sustancial” un planteamiento que es eminentemente formal (porque se refiere a la exigencia de celeridad en los procedimientos sancionatorios), de manera que el reproche que dirige a la administración parezca mejor fundado (especialmente, si se toma en cuenta la relativa benignidad con que el derecho administrativo mira los defectos formales).<sup>50</sup> Desprovisto de ese ropaje, el planteamiento de la Corte queda reducido a una muestra de indignación frente al atraso de la administración, que conduce a sancionarlo.

## B. La sanción ante la pasividad de la administración sancionadora

20. Si la ineficacia del acto sancionador tardío no resulta de una consecuencia inherente a su estructura, entonces la justificación hay que buscarla en otra parte. Las pistas que entrega la Corte son muy dispersas: por el hecho del atraso, la administración ha incurrido en infracción

<sup>48</sup> Debe mirarse con reservas la creencia, difundida en la doctrina española, de que la desviación de poder es una herramienta eficaz de control de la discrecionalidad (ver por todos, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, tomo I (Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2008, 14ª ed.), 476 ss.). Conceptualmente, la desviación de poder es inapropiada para enfrentar problemas referentes a la calificación de los motivos (que es el corazón de la discrecionalidad). Con todo, en ausencia de criterios sólidos de control de motivos, el control de la desviación de poder configura un umbral que da cuenta de que en el derecho moderno no hay espacio para poderes puramente personales (lo cual explica el entusiasmo inicial de la doctrina respecto de la figura).

<sup>49</sup> Para enfrentar tal ambigüedad, se ha propuesto la terminología “perención” (atribuida a F. González Navarro), que goza de alguna aceptación en derecho español pero no ha conseguido sustituir por completo el uso de los conceptos antiguos. Así, Gómez Puente, *La inactividad*, 547 y ss.

<sup>50</sup> “El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado”, Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, art. 13.

de diversos principios básicos de gestión pública, lo cual transgrede la garantía del debido proceso. ¿Hay en ese argumento algo más que la formulación de un reproche? Tras la formulación de ese reproche, o (lo que es lo mismo) el reconocimiento de una culpa de la administración, parece que el decaimiento no fuera mucho más que una sanción, esta vez aplicada por el juez en contra de la administración, por no haber conducido con agilidad el procedimiento sancionador.

Aunque la construcción del reproche resulte ortodoxa (i), no es claro que una sanción proporcionada a él consista precisamente en el decaimiento del procedimiento (ii).

#### i. La pasividad de la administración como acto reprochable

21. Para censurar la conducción tardía de un procedimiento sancionador, la jurisprudencia recurre a dos clases de argumentos. Por un lado, el retraso supone por sí mismo infracción de diversos principios. Atendida la prolongación del retraso, por otro lado, esta infracción le parece inexcusable.

22. Ante todo, la Corte detecta un número considerable de principios que se ven infringidos por el atraso de la administración.

Sin duda, aquel que resulta más pertinente en la materia es el principio de *celeridad*, que en su consagración legal (Ley 19.880, art. 7) se vincula con el principio de *oficialidad* en cuya virtud “las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución”, impulsándolo de oficio. La exigencia de celeridad obliga a hacer “expeditos los trámites que debe cumplir el expediente” y a remover “todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión”. El retraso en la tramitación de ciertos asuntos puede tener diversas causas, algunas de ellas imputables a los propios interesados, pero en buena parte de los casos analizados el retraso se ha generado en la resolución de recursos de reposición contra una decisión ya adoptada, lo que parece ser de exclusiva responsabilidad de los entes públicos. En esas circunstancias, el retraso revela desidia de la administración, que merece censura.

Sin embargo, antes que la celeridad, la Corte se detiene en primer lugar en los principios de *eficiencia* y *eficacia*, que tienen profuso

reconocimiento positivo, tanto en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (arts. 3, 5, 11 y, conectado con el principio de *probidad administrativa*, art. 53), como en la Ley de Procedimiento Administrativo (en conexión con los principios de *economía procedimental* y de *no formalización*, arts. 9 y 13). En general, las exigencias de eficacia y eficiencia atienden a los resultados de la gestión pública, de modo que las actuaciones administrativas consigan el fin perseguido a un costo razonable. Normalmente estas exigencias permiten evaluar, desde una perspectiva económica, la gestión de los entes públicos; pero a pesar de su reconocimiento legal (esto es, su carácter de principios jurídicos, integrantes del bloque de legalidad), es difícil tomarlos en consideración para evaluar la legalidad de las decisiones públicas. El enfoque tradicional del derecho administrativo atiende más bien a la regularidad formal de las decisiones públicas, esto es, al procedimiento, y no a los resultados de la gestión. Sólo indirectamente los principios de eficacia y eficiencia podrían trascender al ámbito procedimental, pues en cuanto suponen que la autoridad debe adoptar las medidas apropiadas a los problemas que se le presentan al menor costo posible,<sup>51</sup> se emparentan con imperativos de proporcionalidad.<sup>52</sup> En la jurisprudencia del decaimiento, el retraso observado por la administración desatiende a sus consecuencias y revela desinterés por los resultados; por eso, no era aventurado censurarlo en nombre de estos principios.

Finalmente, la jurisprudencia invoca los principios *conclusivo* (Ley 19.880, art. 8) y de *inexcusabilidad* (art. 14), en cuanto —conforme a su consagración particular en este ámbito—<sup>53</sup> ambos exigen que los

<sup>51</sup> Recuérdese en este sentido, Corte de Apelaciones de Santiago, 11 de enero de 1908, *Sociedad Fuschs y Plath c/ Fisco*, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia* 5 (1908), II, 2<sup>a</sup>: 55 y ss.

<sup>52</sup> Ver, con reservas, Gabriela Gardais, “El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 23 (2002): 323 y ss.

<sup>53</sup> En la Ley de Procedimiento Administrativo el principio de inexcusabilidad queda reducido a un mero deber de resolver los asuntos planteados a la administración. En sentido específico, tal como se lo desprende de su reconocimiento más antiguo en el ámbito jurisdiccional (Constitución, art. 76, inc. 2; Código Orgánico de Tribunales, art. 10, inc. 2), la inexcusabilidad supone una exigencia de fondo antes que de forma: muestra el *horror vacui* del derecho y ordena dar una respuesta frente a un litigio, aunque el derecho positivo no contemple reglas expresas frente al problema planteado.

procedimientos concluyan mediante un pronunciamiento expreso sobre las cuestiones planteadas a la administración. En los casos analizados por la jurisprudencia del decaimiento del procedimiento sancionador,<sup>54</sup> la demora de la administración se produce precisamente en la fase terminal, por lo que representa un incumplimiento del deber de resolver.

23. En forma adicional a la enunciación de los principios infringidos por el retraso de la administración, la Corte formula un juicio relativo a su extensión: “no puede dejar de advertir la *excesiva tardanza*” observada en la materia (*Colbún*, cons. 2). El tiempo que dura la inactividad —a veces más de cuatro años, otras tres o dos, incluso menos de dos años—<sup>55</sup> le parece que “excede todo límite de razonabilidad”. Se trata, en suma, de una “*tardanza inexcusable*” (*Shell*, cons. 1), una “*dilación indebida e injustificada*” (*Shell*, cons. 6).

¿El atraso es excesivo en relación con qué parámetro? Inicialmente la Corte no señalará ninguno, y por eso aludirá a una idea de proporcionalidad. No importa el parámetro, porque semejante atraso ha excedido todo límite de razonabilidad; en verdad, tampoco es un examen de proporcionalidad en sentido técnico, porque no se analiza las circunstancias concretas del atraso en atención al tipo de asuntos de que se trata (por ejemplo, en función de su complejidad), y sólo importa la magnitud de la demora. Después, la Corte invocará un patrón de referencia, tomando como base de comparación el plazo de dos años que impera en materia de invalidación: cualquier demora superior a ese plazo (o incluso, a veces inferior pero casi en el límite de ese plazo) representará una demora excesiva.

Las palabras de la Corte son elocuentes. Muestran que no está dispuesta a encontrar excusa o justificación alguna que permita explicar semejante dilación en la tramitación de los asuntos. El reproche es particularmente severo, y recuerda algunos conceptos del derecho civil de la responsabilidad, en que la culpa *inexcusable* suele ser sinónima de una culpa grave,<sup>56</sup> aquella que muestra una extrema negligencia equiparable en sus efectos al dolo.

<sup>54</sup> En materia de cobro de impuestos se ha visto que la paralización se produce con la notificación y requerimiento de pago hecho al ejecutado. Ver fallos referidos en nota 3.

<sup>55</sup> Corte Suprema, 20 de enero de 2011, *Generadora Eléctrica Sauce Los Andes S.A. c/ Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, Rol 8387-2010.

<sup>56</sup> Para el derecho francés de los contratos, François Terré, Philippe Simler e Yves Lequette, *Droit civil. Les obligations* (París: Dalloz, 2002, 8ª ed.), 552 y ss.

La Corte ve una culpa grave que se explica, parcialmente, por la multitud de principios infringidos. Pero en verdad, no se trata de una culpa por acumulación de incumplimientos: el hecho es uno solo (el retraso), que aparece como pluriofensivo, porque viola varios principios distintos. Sin embargo, se trata de un atraso muy prolongado, y puede entenderse que a medida que avanza el tiempo el incumplimiento se renueva. Culpa grave por adición o por reiteración, son esas las técnicas que conoce el derecho comparado para calificar específicamente una culpa que no merece clemencia.<sup>57</sup>

ii. El decaimiento como sanción a la pasividad de la administración

24. Pareciera que es precisamente el carácter grave o inexcusable de esa culpa lo que mueve a la Corte a sancionar a la administración impidiéndole pronunciarse sobre el fondo de los asuntos sometidos a su análisis.

Porque la culpa grave no admite clemencia, la Corte entenderá que “la vulneración abierta de los principios señalados en los considerandos anteriores ha de tener un efecto jurídico en el procedimiento administrativo” y que ese efecto “no puede ser otro que una especie de ‘decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio’, esto es su extinción y pérdida de eficacia”.

Por causa de su atraso, la administración se ve privada de la posibilidad de concluir el procedimiento mediante una decisión desfavorable a los intereses del reclamante.

25. La solución a que arriba la Corte es extremadamente discutible. Afirma que, atendidas las graves infracciones denunciadas, el efecto jurídico que se sigue de ellas “no puede ser otro” que el decaimiento, en circunstancias que pueden ser muchos otros y no el decaimiento.

Ocurre, al revés de lo afirmado por la Corte, que ninguna de las infracciones acusadas tiene como consecuencia algo así como el decaimiento. La violación del principio de celeridad, que supone la impulsión de oficio del expediente por la administración —la misma Corte desliza esta idea al recordar el carácter no fatal de los plazos administrativos—, no tiene otra consecuencia que la responsabilidad disciplina-

<sup>57</sup> Así, Michel Paillet, *La faute du service public* (París: LGDJ, 1980), 355 y ss.

ria del funcionario o eventualmente del Estado. Lo mismo cabe decir de los principios de eficiencia y eficacia (particularmente en su conexión con la probidad administrativa): sólo generan responsabilidad.<sup>58</sup> Los principios conclusivo y de inexcusabilidad tienen, en ciertos casos, sanciones específicas: el surgimiento de un acto presunto en aplicación del silencio administrativo. Este último es la consecuencia más directamente aplicable a los casos en que el atraso se observa en la resolución de un recurso de reposición: la ley ha previsto explícitamente que los recursos no resueltos a tiempo se entienden desestimados.

Si resultaba necesario sancionar el atraso, la jurisprudencia tenía varias otras herramientas a su disposición, sin que el decaimiento apareciera entre las posibilidades abiertas al juez.

26. “Las sanciones ocupan un lugar completamente original en el sistema del derecho”.<sup>59</sup> En efecto, en ordenamientos de raíz continental como el chileno, las sanciones revisten carácter excepcional, y se entienden de derecho estricto. En otras palabras, además de las cautelas procedimentales que exigen, su imposición requiere texto normativo expreso, siendo inaceptable que dependa del puro arbitrio judicial; tal es el efecto del principio de legalidad de las penas y de las sanciones administrativas, cuyo fundamento normativo no ofrece dudas.<sup>60</sup> Huelga decir que si algún texto previera el decaimiento del procedimiento administrativo, la jurisprudencia de la Corte no despertaría mayor revuelo.

27. El decaimiento no puede ser una sanción de esas características. ¿Se trata entonces de una *pena privada*? Estas son, decía Alessandri, “castigos previstos por la ley en interés privado y con los cuales se benefician una o más personas determinadas”.<sup>61</sup> La presencia de un beneficiario es consustancial a las penas privadas, aunque no haya sufrido per-

<sup>58</sup> A menos que por el transcurso del tiempo varíen las circunstancias en que el acto debe pronunciarse o ejecutarse, de modo que éste pierda eficacia. Pero, tal como se analizara más arriba en forma diversa a los juicios de la Corte, en estos casos el tiempo no implica ningún cambio específico de circunstancias.

<sup>59</sup> Charles Eisenmann, “Sur le degré d’originalité du régime de la responsabilité extra-contractuelle des personnes (collectivités) publiques”, *Juris-Classeur Périodique (La Semaine Juridique)*, 1949), sección I, § 751.

<sup>60</sup> Véase, Tribunal Constitucional, 26 de agosto de 1996, *Ley de caza*, Rol 244.

<sup>61</sup> Arturo Alessandri, Manuel Somarriva y Antonio Vodanovic, *Tratado de derecho civil*, tomo I, *Partes preliminar y general* (Santiago: Ed. Jurídica, 1998, 6ª ed.), 41.

juicio alguno que deba repararse.<sup>62</sup> Aparentemente, la Corte razona sobre una base análoga respecto del decaimiento, porque la culpa que detecta le sirve para constituir un beneficio que favorece a aquel cuya responsabilidad infraccional se trataba de averiguar, y ya no podrá establecerse. El decaimiento operaría como una especie de indignidad para ejercer un determinado derecho o potestad, provocada precisamente por la culpa de la administración... con la consecuencia de que el “castigo” no recae sobre la administración, sino sobre el interés general, que se ve desprovisto de una importante herramienta de ejecución de la ley. Ahora bien, aunque se conocen algunas excepciones,<sup>63</sup> también es difícil admitir la imposición de penas privadas sin texto (como lo muestra la resistencia que ha enfrentado en derecho chileno el concepto de daños punitivos).<sup>64</sup>

28. Tampoco puede entenderse el decaimiento como una especie de sanción procesal.<sup>65</sup> Es cierto que la conducta inconsistente de los litigantes puede impedirles hacer valer sus pretensiones en sede judicial, con fundamento en la doctrina de los actos propios.<sup>66</sup> Pero es inadmisibles ver en el atraso de la administración una voluntad de renunciar al ejercicio de la potestad sancionatoria —por definición irrenunciable—, que sería inconsistente con la sanción posterior.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> François Chabas, prefacio a la tesis de Alexis Jault, *La notion de peine privée* (París: LGDJ, 2005).

<sup>63</sup> Es el caso de las denominadas *astreintes* (apremio pecuniario contemplado en la sentencia para el caso de incumplírsela), entusiastamente defendidas por Fernando Fueyo, *Instituciones de derecho civil moderno* (Santiago: Ed. Jurídica, 1990), 499 y ss. Inicialmente, las *astreintes* se admitieron en derecho francés sin texto expreso (hasta su incorporación al derecho positivo por ley de 5 de julio de 1972).

<sup>64</sup> Su naturaleza sancionatoria no es dudosa. Como muestra Enrique Barros, sólo mediante un entendimiento laxo del daño moral podrían tener cabida los daños punitivos en derecho chileno. Ver su *Tratado de responsabilidad extracontractual* (Santiago: Ed. Jurídica, 2008), 304 y ss.

<sup>65</sup> Estas sanciones tienen escasa recepción en derecho chileno, que contempla pocos casos de reacción contra la mala fe de los litigantes. Felipe Gorioitía, “La buena fe en el proceso civil chileno”, *Nomos* 2 (2008): 133 y ss.

<sup>66</sup> Ver, entre muchos otros, Luis Díez-Picazo, *La doctrina de los propios actos* (Barcelona: Bosch, 1963), con amplias referencias comparadas.

<sup>67</sup> El autor de una infracción administrativa contra quien se ha iniciado un procedimiento sancionatorio no puede legítimamente confiar en que el atraso implica una renuncia de la administración a las potestades punitivas. Acerca del papel de la protección de confianza legítima en la doctrina de los actos propios, José Puig Brutau, *Estudios de derecho comparado. La doctrina de los actos propios* (Barcelona: Ariel, 1951), 115.

29. Más allá de la relación de parentesco que pudiera establecerse entre alguna sanción jurídica y el decaimiento, tal como lo concibe la jurisprudencia chilena, su reconocimiento depende de innovaciones legislativas, atendido el impacto que provoca en las potestades de la administración.

La formulación teórica del concepto de potestades (públicas o privadas) subraya su dependencia del derecho objetivo. “Un poder jurídico es jurídico en cuanto lo confiere el ordenamiento jurídico, y es jurídico dentro del ámbito en que dicho ordenamiento lo contempla, lo regula en su contenido y sus efectos, y lo tutela”.<sup>68</sup> Toda potestad procede del ordenamiento y es el ordenamiento el que delinea sus contornos. Por eso, en tanto el ordenamiento lo ampare, la potestad no se extingue por decisión de su titular: es inalienable, irrenunciable, imprescriptible. El derecho positivo chileno, en que los órganos públicos no poseen “otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes” (Constitución, art. 7, inc. 2) es consistente con este modelo teórico.

No puede aceptarse, a menos que los textos legales aplicables prevean lo contrario, que la autoridad pierda su potestad sancionatoria por el hecho de incurrir en retraso o inactividad. Este es el principal obstáculo que enfrenta la jurisprudencia del decaimiento.

30. En espíritu, el decaimiento del procedimiento sancionador opera como una sanción de la tardanza excesiva en su tramitación. Sin embargo, esa sanción no está contemplada en el ordenamiento, de donde resulta que su admisión no puede establecerse judicialmente, máxime cuando implica limitar el ejercicio de potestades públicas que sólo pueden tener fundamento en la ley. Si se lo entiende como sanción, en consecuencia, el decaimiento infringe la ley.

Su fundamento, en resumidas cuentas, no puede estar en los criterios recogidos hasta ahora por la jurisprudencia. Si fuera admisible la figura del decaimiento (lo que en sí mismo plantea una interrogante), habría que buscar sus fundamentos en otro tipo de consideraciones (mencionadas tangencialmente por los fallos).

---

<sup>68</sup> Santi Romano, “Poderes, potestades”, en sus *Fragments de un dictionario jurídico*, traducido por S. Sentís Melendo y M. Ayerra Redín (Granada: Comares, 2002), 247.

## II. LA COMPLEJIDAD DE ADMITIR EL DECAIMIENTO

31. Hasta ahora el decaimiento ha sido construido por la jurisprudencia como una reacción a un funcionamiento irregular de la administración. El remedio se ha ideado desde una perspectiva que descuida el interés público envuelto en la potestad sancionadora, pues atiende exclusivamente al interés del imputado, como si la única preocupación importante en este campo fuese definir rápidamente la suerte del imputado, y no extraer las consecuencias jurídicas de su conducta. Ahora bien, incluso en esta visión “bilateral” de las cosas aparecen dos nociones más fuertes que las invocadas por la Corte como fundamentos posibles del decaimiento: los principios del debido proceso y de seguridad jurídica. Con todo, estas nociones, que por su complejidad están lejos de ser impermeables a los intereses públicos, plantean preguntas que dificultan la admisibilidad del decaimiento.

### A. Imperativos de “debido proceso” exigibles a la administración

32. La Corte Suprema afirma que la tardanza inexcusable de los órganos administrativos dotados de potestad sancionatoria afecta “en primer término el principio del debido proceso”. Para concluir así, expresa que una de las exigencias inherentes a un procedimiento racional y justo consiste en que “la sentencia debe ser oportuna” (*Shell*, cons. 1). La Corte no desarrolla más este punto,<sup>69</sup> que en la perspectiva del decaimiento podría ofrecer una base más sólida que los argumentos desarrollados con mayor extensión, ya analizados.

La afirmación de que el retraso en resolver afecta la garantía del debido proceso debe entenderse con algunas reservas, pues no es sencillo extrapolar las exigencias procesales imperantes en el ámbito jurisdiccional al terreno propiamente administrativo. Por otro lado, queda

---

<sup>69</sup> El criterio del plazo razonable, como derivación de la garantía del debido proceso, aparece analizado con mayor detalle, aunque sin esclarecer su función, en la prevención de los ministros Herreros y Muñoz en el fallo de 20 de octubre de 2010, *Compañía Eléctrica del Litoral S.A. c/ SEC*, Rol 5228-2010. Ese voto plantea tres efectos distintos (y probablemente incompatibles entre sí) de la violación del plazo razonable: a) haría cesar la suspensión de la caducidad o prescripción de la acción persecutoria; b) liberaría de la persecución al acusado, con independencia de toda otra circunstancia; c) privaría de legitimidad a la persecución, absorbiendo así el disvalor asignado a la infracción administrativa de que se trata.

por definir el contenido de la garantía del debido proceso de un modo funcional a las particularidades de la materia.

33. No es discutido en la actualidad que el derecho a un debido proceso constituye una de las garantías esenciales del Estado de Derecho. Recogiendo una tradición que remonta al menos a la Carta Magna, el constitucionalismo moderno reconoce a todo individuo el derecho a ser juzgado conforme a ciertas exigencias de justicia y racionalidad. Heredera de esa tradición, la Constitución prevé que “toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado”, remitiendo a la ley el establecimiento de las garantías de un procedimiento racional y justo (art. 19 n.º 3, inc. 6).

Entre las múltiples exigencias que de él se desprenden, el principio del debido proceso implica la obligación de resolver el litigio en un “plazo razonable”<sup>70</sup>. La evolución del derecho internacional de los derechos humanos ha sido determinante en el reconocimiento de este aspecto, al punto de que actualmente encuentra consagración positiva en algunos textos vigentes en Chile.<sup>71</sup> En particular, la Convención Americana de Derechos Humanos se refiere a la materia en estos términos: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable... en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (art. 8).

34. Las exigencias del debido proceso ¿son extensibles al ámbito de los procedimientos administrativos?

Como consecuencia del carácter impersonal de un poder estatal sometido a reglas, la administración está sujeta a imperativos de racionalidad, cuya dimensión formal implica que debe adoptar sus actos en forma ilustrada, con suficientes elementos de juicio y oyendo a aquellos cuyos intereses puedan verse afectados. Como se advierte, a la administración se le imponen exigencias procedimentales que guardan parentesco con las del debido proceso.

<sup>70</sup> Una exposición de las fuentes más remotas de esta exigencia en Daniel Pastor, “Acerca del derecho fundamental al plazo razonable de duración del proceso penal”, *Revista de Estudios de la Justicia* 4 (2004): 53 y ss.

<sup>71</sup> El Pacto de Derechos Civiles y Políticos contempla como una de las *garantías mínimas* que integran los juicios en materias penales el derecho del acusado “a ser juzgado sin dilaciones indebidas” (art. 14, n.º 3 letra c), lo que se reitera específicamente respecto de la persona detenida o presa (que “tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad”, art. 9 n.º 3).

Ahora bien, las exigencias formales que imperan en uno y otro terreno son conceptualmente distintas, pues son funcionales a la posición institucional en que se halla el juez y la administración frente al derecho. El trabajo judicial se ciñe rigurosamente al debido proceso porque al juez corresponde aplicar imparcial y desinteresadamente el derecho a un litigio. En cambio, la administración es artífice del bienestar social, y por eso el procedimiento es —primordial, pero no exclusivamente— auxiliar a los fines de interés general, aunque pueda también servir para cautelar los intereses de los administrados.

Por otra parte, en términos literales (“sentencia”, “jurisdicción”, “proceso”), el derecho positivo circunscribe el debido proceso al ámbito jurisdiccional, sin que se aplique directamente al terreno administrativo.<sup>72</sup>

Así las cosas, aunque los estándares de debido proceso no se apliquen en sentido propio fuera del ámbito judicial, se advierte cierta tendencia doctrinal<sup>73</sup> y comparada<sup>74</sup> a asimilarles aquellos que rigen la actividad administrativa. Ésa es la razón que explica las vacilaciones de la jurisprudencia constitucional respecto de las exigencias procesales propias de la administración: a veces —pasando por alto las restricciones del texto constitucional— las determina por referencia al “debido proceso”<sup>75</sup>, y otras veces lo hace fundándose en los “derechos

<sup>72</sup> A menos que la administración actúe en ejercicio de potestades jurisdiccionales (como la jurisprudencia constitucional ha admitido, por ejemplo, a propósito de las reclamaciones en materia tributaria), pues en tal caso está sujeta a los mismos imperativos: ver, entre otros, Tribunal Constitucional, 2 de noviembre de 2010, *Toroto Taulis*, Rol 1429.

<sup>73</sup> Por ejemplo, Cristián Román, “El debido proceso administrativo sancionador”, *Revista de Derecho Público* 71 (2009): 183 y ss.

<sup>74</sup> La expresión *due process of law*, de uso corriente en derecho norteamericano, ha “ampliamente desaparecido” en derecho inglés, prefiriéndose el término *procedural fairness* en relación a los estándares procedimentales exigibles de la administración (condensados principalmente en las máximas *audi alteram partem* y *nemo iudex in causa sua*). S. H. Bailey, “Grounds of Judicial Review: Due Process, Natural Justice and Fairness”, en *English Public Law*, editado por David Feldman (Oxford: Oxford University Press, 2004), 775 y ss.

<sup>75</sup> Para una descripción reciente de esa jurisprudencia, Sandra Ponce de León, “Aplicación de los elementos del debido proceso al procedimiento administrativo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Procedimiento administrativo y contratación pública. Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886*, coordinado por G. Bocksang y José Luis Lara (Santiago: Legal Publishing, 2013), 25 y ss.

de la defensa”<sup>76</sup> (recogiendo así la experiencia comparada relativa a las exigencias procedimentales aplicables a las potestades administrativas sancionatorias).<sup>77</sup>

En cualquier caso, hay buenas razones para pensar que aquello que algunos se obstinan en llamar “debido proceso administrativo” no difiere de las garantías procedimentales contempladas en la Ley de Procedimiento Administrativo.<sup>78</sup> En los procedimientos sancionatorios, en concreto, la jurisprudencia ha reconocido en el emplazamiento del imputado la principal exigencia de “debido proceso”<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Se ha dicho, por ejemplo, que el legislador debe arbitrar “un procedimiento suficiente y adecuado que permita al afectado una debida defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de la sanción”: Tribunal Constitucional, 1° de junio de 2010, *Ley orgánica constitucional del Congreso Nacional*, Rol 1602. En similar sentido, ver sentencias de 17 de junio de 2003, *Transparencia, límite y control del gasto electoral*, Rol 376, y de 28 de octubre de 2003, *Unidad de análisis financiero*, Rol 389.

<sup>77</sup> El de los procedimientos sancionatorios es el ámbito en que inicialmente fueran reconocidos los “derechos de la defensa” (Consejo de Estado, Sección, 5 de mayo de 1944, *Dame veuve Trompier-Gravier*, en *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, de Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé y Bruno Genevois (París: Dalloz, 1999, 12ª ed.), 363 y ss.), antes de ser extendidos a otros casos en que se trata de “evitar que ciertas medidas puedan lesionar a interesados sin que éstos hayan podido, previamente, defenderse útilmente y discutir los motivos que la administración cree tener contra ellos”. Raymond Odent, *Contentieux administratif*, tomo II (París: Dalloz, 2007, reedición de la 6ª ed. publicada en París: Les Cours de Droit, 1977-1981), 472 y ss.

<sup>78</sup> Según Tribunal Constitucional, 9 de diciembre de 2010, *Espinosa Rojas*, Rol 1449, cons. 25, la “Ley n.º 19.880 establece un verdadero ‘debido proceso administrativo’”.

<sup>79</sup> “Los principios de la audiencia bilateral y la posibilidad de rendir prueba —ha sostenido la Corte Suprema— constituyen elementos esenciales del debido proceso legal”. Por eso, si un organismo público impone multas a ciertos interesados “sin poner previamente en su conocimiento la existencia de una investigación iniciada en su contra y los antecedentes que le servían de fundamento a fin de que expusieran los argumentos que estimaran idóneos a la defensa de sus intereses y eventualmente aportaran pruebas destinadas a acreditar la veracidad de sus aseveraciones, resulta acertada la conclusión a que arribaron los sentenciadores del fondo en orden a que en el procedimiento utilizado por el órgano sancionador no se respetaron los principios del debido proceso” (Corte Suprema, 27 de enero de 2009, *Ortúzar Solar c/ Superintendencia de AFP*, Rol 6792-2007, y *Valenzuela Marín c/ Superintendencia de AFP*, Rol 6333-2007, cons. 5). En cambio, de verificarse tal audiencia “no puede sostenerse que se haya vulnerado la garantía constitucional del debido proceso” (7 de enero de 2009, *AFP Planvital S.A. c/ Superintendencia de AFP*, Rol 6144-2007, cons. 13 y 11).

35. Con prescindencia de la debilidad conceptual del “debido proceso administrativo”, la exigencia de un plazo razonable tal vez tenga mayores posibilidades de ser implantada en el terreno administrativo.

En efecto, la administración está sujeta a imperativos de buena gestión en todas sus actuaciones, materiales y jurídicas.<sup>80</sup> Estos imperativos, que tradicionalmente han formado parte del derecho administrativo, son recogidos en la experiencia comparada contemporánea en torno a la idea de un derecho subjetivo a una “buena administración”. En el incipiente reconocimiento normativo de la Unión Europea, la exigencia de un plazo razonable en la tramitación de los asuntos por parte de las instituciones comunitarias integra ese derecho subjetivo.<sup>81</sup> Esa consagración textual prolonga los desarrollos de la jurisprudencia europea, que ha extendido progresivamente la exigencia jurisdiccional de un plazo razonable a ciertas operaciones administrativas,<sup>82</sup> sin perjuicio de que aún es demasiado pronto para evaluar plenamente las incidencias de ese reconocimiento, concebido como un derecho fundamental de los individuos.<sup>83</sup>

La idea de plazo razonable puede tener cabida, incluso a falta de previsión textual, en el marco de las nociones tradicionales del derecho administrativo chileno. Aquellas *leyes del servicio público*, en la termi-

<sup>80</sup> En opinión constante de la Contraloría General de la República, los plazos que la ley dispone para la verificación de determinadas actuaciones administrativas “tienen por finalidad principal el logro de un *buen orden administrativo* para dar cumplimiento a las funciones o potestades de los órganos públicos” (Dictamen 60.335 de 2013, que desarrolla una jurisprudencia proveniente al menos del Dictamen 19.159 de 1962).

<sup>81</sup> En lo pertinente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone: “Art. 41. *Derecho a una buena administración*. 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”.

<sup>82</sup> “Conforme a los principios de buena administración, la Comisión debe adoptar una decisión definitiva en un plazo razonable”, afirmaba el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sentencia de 18 de marzo de 1997, *Guérin automobiles c/ Comisión*, asunto C-282/95 P, cons. 37. Con fundamento en esa jurisprudencia, más tarde diría que “el respeto de un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos en materia de política de la competencia constituye un principio general del derecho comunitario” (21 de septiembre de 2006, *Technische Unie BV c/ Comisión*, C-113/04 P, cons. 40).

<sup>83</sup> Se trataría, a juicio de Pierre Delvolvé, de un derecho humano de tercera generación. Ver “Le droit à une bonne administration”, *Academia Sinica Law Journal*, número inaugural (2007): 283 y ss.

nología de Louis Rolland, que —entre otros— suponen regularidad y continuidad en la satisfacción de las necesidades públicas, se traducen en el ámbito de los procedimientos en los conocidos principios de eficacia y eficiencia, uno de cuyos corolarios es el de celeridad procedimental. A diferencia del árbitro imparcial que se espera ver en el juez, la administración es protagonista del progreso social y no puede tener una actitud pasiva frente a los asuntos que debe resolver.

36. A falta de definición precisa del “plazo razonable”, la jurisprudencia internacional ha establecido criterios que permiten determinarlo en concreto. En el sistema interamericano<sup>84</sup> se han “considerado los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales; y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso”.<sup>85</sup> En buenas cuentas, conforme a estas orientaciones, la garantía de un plazo razonable de los procesos no reposa únicamente en el trascurso de determinado lapso de tiempo, sino que depende de una apreciación circunstanciada de las particularidades de cada caso; la aplicación de esos criterios jurisprudenciales dista de ser mecánica.

37. En el ámbito de los procedimientos administrativos, la determinación del plazo razonable depende ante todo de las apreciaciones del legislador. En efecto, las reglas vigentes establecen un plazo máximo de seis meses de duración de todo procedimiento administrativo, que se ha entendido aplicable a los procedimientos sancionatorios.<sup>86</sup> En algunos casos se han instituido plazos específicos para la dictación del acto terminal.<sup>87</sup> Aunque ninguno de esos plazos tiene carácter fatal (según

---

<sup>84</sup> Cuyas soluciones se inspiran de planteamientos de la Corte Europea sobre la base de textos similares. Ver entre otros, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 31 de marzo de 1992, *X. c/ Francia*, n.º 18020-91.

<sup>85</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de abril de 2012, *Forneron c/ Argentina*.

<sup>86</sup> Proyecto de ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios y que modifica la Ley 19.884, Boletín 3475-06, art. 27 (actualmente archivado).

<sup>87</sup> Conforme al art. 17 de la Ley 18.410, orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, “la resolución que se dicte en definitiva... contendrá la declaración de la sanción impuesta o la absolución. El pronunciamiento anterior se hará dentro de los 30 días de evacuada la última diligencia ordenada en el expediente”. Una regla análoga se proponía en el proyecto de ley mencionado en la nota anterior, art. 25.

entiende pacíficamente la jurisprudencia)<sup>88</sup> es bastante claro que entregan señales acerca de lo que el legislador entiende como prolongación normal de un procedimiento sancionador.<sup>89</sup> Cualquier procedimiento que se dilate más allá de esos plazos debe mirarse como anormal, suscitando un análisis acerca de lo razonable de la dilación.

Ahora bien, conforme a los planteamientos del derecho comparado, la razonabilidad del plazo se aprecia en consideración a la complejidad de los asuntos y al comportamiento de los intervinientes, criterios que parecen imprescindibles a la hora de determinar si, por encima del umbral señalado por la ley, la administración ha infringido esta exigencia procedimental (sea por paralización del procedimiento o por simple demora).

Si el atraso proviene del comportamiento del imputado, las razones que justifican el decaimiento del procedimiento tenderían a desvanecerse. De modo consistente con la doctrina de los actos propios, en tal caso el imputado no podría beneficiarse de su propia culpa. Sin embargo, se trataría de una situación de hecho que correspondería probar a la administración, sobre quien recae el deber de impulsión del procedimiento (más aún en procedimientos que ha iniciado de oficio, como los sancionatorios). Así, con la sola verificación del vencimiento de los plazos legales puede abrirse discusión acerca de la violación del plazo razonable, para luego examinar el caso en concreto a la luz de criterios sustantivos. Si el atraso es imputable a la conducta del administrado, no debiera darse por establecida tal violación, sin perjuicio de que el atraso de la administración operaría como una presunción de culpa que a ella correspondería destruir.

38. En ausencia de una regla específica que contemple el decaimiento del procedimiento sancionatorio, lo típico del razonamiento judicial es la ponderación de los intereses en juego. En ese sentido, la

<sup>88</sup> La afirmación (de que los plazos aplicables a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles “no son plazos fatales, y que en principio su incumplimiento sólo genera las responsabilidades administrativas correspondientes”) ya estaba presente en el fallo *Shell*, cons. 4.

<sup>89</sup> El derecho español registra vivas discusiones acerca de los límites que encierran dicho plazo, porque la regla sobre caducidad opera más o menos automáticamente al cabo de él. En general se acepta como fecha de inicio del plazo (*dies a quo*) la de la resolución que dispone la instrucción, y como fecha de término (*dies ad quem*) la de notificación de la resolución sancionatoria. Ver María Jesús Gallardo, *Los principios de la potestad sancionatoria. Teoría y práctica* (Madrid: Iustel, 2008), 273 y ss.

jurisprudencia podría inspirarse en el modelo que brinda el derecho internacional para el concepto de plazo razonable.<sup>90</sup>

Hasta ahora la jurisprudencia chilena ha sancionado el decaimiento del procedimiento sancionador como si estuviera en presencia de una regla que sólo admite aplicación binaria. Ha estimado en forma prácticamente uniforme<sup>91</sup> que el procedimiento administrativo decae si la pasividad de la administración se prolonga por más de dos años,<sup>92</sup> asumiendo como parámetro de referencia el plazo previsto para la caducidad de la potestad invalidatoria (Ley 19.880, art. 53).

Este último plazo no guarda relación con la materia analizada por la Corte,<sup>93</sup> aunque ésta haya pretendido fundamentar su referencia.<sup>94</sup> En

---

<sup>90</sup> Un ejemplo anómalo de esta doctrina se encuentra en el fallo de la Sala Penal de la Corte Suprema de 14 de abril de 2014, *Industrial Molina Ltda. c/ Servicio de Impuestos Internos*, Rol 5165-2013. La Corte utiliza la figura del plazo razonable en un reclamo tributario con el objeto de evitar que la dilación muy prolongada de ese juicio produjera el efecto (típico de una demanda judicial) de suspender la prescripción del cobro del impuesto. En el caso el reclamo se intentó en 1998, pero al declararse que el juez tributario era incompetente se volvió a deducir en 2006, y a resolverse en primera instancia recién en 2012. El voto disidente llama acertadamente la atención sobre el hecho de que la dilación en el cobro del tributo proviene ante todo de la iniciativa judicial del contribuyente, quien además instó por la nulidad del primer juicio; así las cosas, la sentencia genera incentivos para que los contribuyentes judicialicen al máximo el cobro de impuestos y luego, ante la duración prolongada de los procedimientos, se eximan de su pago.

<sup>91</sup> En el caso *Generadora Eléctrica Sauce Los Andes S.A.* la Corte aplicó el decaimiento aun cuando no se habían cumplido los dos años (20 de enero de 2011, Rol 8387-2010). En materia tributaria, también en silencio de los textos, la Corte ha entendido que el plazo aplicable al decaimiento es de tres años, por referencia al plazo de prescripción establecido en el Código Tributario (ver nota 3).

<sup>92</sup> La Corte no ha invocado las reglas que, en materia disciplinaria, definen un plazo de inactividad de igual extensión para enervar la suspensión de la prescripción; ver *supra*, nota 17.

<sup>93</sup> Luis Cordero ha criticado la referencia a este plazo por otras consideraciones: “El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador. Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010”, *Anuario de Derecho Público 2011*: 243 y ss.

<sup>94</sup> Estima “lógico sostener que pasado el plazo de dos años la Administración no pueda reponer sus actos [sic] en que aplica sanciones, ya que de lo contrario resultaría que la autoridad administrativa, transcurrido dicho plazo, no podría invadir” (*Frontel*, cons. 6). Este planteamiento sólo procedería respecto del retraso en resolver un recurso administrativo fundado en razones de legalidad, pero no impediría a la administración revocar la sanción por consideraciones distintas. En otras palabras, ese plazo no genera una especie de “desasimiento” del órgano sancionador respecto de la sanción.

cualquier caso, la expiración de ese plazo tiene por efecto que la administración se ve desprovista de su potestad invalidatoria, y consecuentemente la sanción no puede ser modificada en sede administrativa (en forma consistente con el efecto típico del silencio negativo en vía de recursos); en otras palabras, la regla en que se funda esta jurisprudencia conduce a la solución opuesta: intangibilidad de la sanción. Todo indica que la solución que propone la jurisprudencia, consciente de que sería demasiado estricto exigir que el procedimiento se agote en seis meses (conforme a las orientaciones legales), deja manos libres a la administración por espacio de dos años, antes de aplicar el decaimiento. Pero si es por establecer fórmulas de compromiso, tal vez el legislador tenga mayor legitimidad, y podría opinar distinto.

39. La eficacia de la exigencia del plazo razonable depende de las consecuencias prácticas de su transgresión.<sup>95</sup> ¿Debería anularse la sentencia pronunciada con infracción al principio del plazo razonable? Los tribunales internacionales sólo acuerdan reparaciones patrimoniales en caso de comprobar estas infracciones (en general, apreciando el perjuicio conforme a criterios de equidad),<sup>96</sup> solución que ha sido seguida por el derecho interno de algunos Estados.<sup>97</sup>

Aunque estos principios derivan de textos vigentes en Chile, su alcance práctico es incierto. En el ámbito de los procesos civiles, la ley declara que los plazos procesales son fatales “salvo aquéllos establecidos [precisamente] para la realización de actuaciones propias del

<sup>95</sup> Según da cuenta Pastor, “Plazo razonable”, 57, en la opinión dominante en el derecho comparado “el plazo razonable no es un plazo (*doctrina del no plazo*) en el sentido procesal penal, es decir, no considera a dicha expresión como condición de tiempo, prevista en abstracto por la ley, dentro de la cual —y sólo dentro de la cual— debe ser realizado un acto procesal o un conjunto de ellos, sino como una indicación para que, una vez concluido el proceso, los jueces evalúen la duración que tuvo el caso para estimar, según una serie de criterios, si esa duración fue o no razonable y, en caso de que no lo haya sido, compensarla de alguna manera”.

<sup>96</sup> Ver, entre otros, Corte Europea de Derechos Humanos, 17 de julio de 2001, *Association Ekin c/ Francia*, n.º 39288/98.

<sup>97</sup> Para el derecho francés, ver el fallo del Consejo de Estado (Asamblea) de 28 de junio de 2002, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Magiera*, publicado en: *Recueil Lebon* 2002: 248; *Actualité Juridique – Droit Administratif* 2002: 596, con crónica de Francis Donnat y Didier Casas; *Revue Française de Droit Administratif* 2002: 756, con las conclusiones de Francis Lamy; y en *Les grands arrêts du contentieux administratif*, recopilados por Jean-Claude Bonichot et al. (París: Dalloz, 2011, 3ª ed.), 107 y ss., con nota de Paul Cassia.

tribunal” (Código de Procedimiento Civil, art. 64), criterio imperante también en el orden laboral (Código del Trabajo, art. 435). En cambio, en los procesos penales, aunque la duración de los juicios no está sujeta a límites, normas expresas han debido prever sanciones de nulidad para el caso de pronunciarse o redactarse la sentencia fuera de ciertos términos (Código Procesal Penal, arts. 343 y 344).<sup>98</sup> Por otra parte, aunque no pueda descartarse que la transgresión de un plazo razonable acarree la responsabilidad individual de un magistrado, la responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional permanece contemplada en términos restrictivos por el derecho positivo.<sup>99</sup>

Es dudoso que la implantación del criterio del plazo razonable conduzca automáticamente a una conclusión distinta en los procedimientos sancionadores, en derecho administrativo positivo chileno. Ciertamente

---

<sup>98</sup> Estos preceptos disponen: “Excepcionalmente, cuando la audiencia del juicio se hubiere prolongado por más de dos días y la complejidad del caso no permitiere pronunciar la decisión inmediatamente, el tribunal podrá prolongar su deliberación hasta por veinticuatro horas, hecho que será dado a conocer a los intervinientes en la misma audiencia, fijándose de inmediato la oportunidad en que la decisión les será comunicada. / La omisión del pronunciamiento de la decisión de conformidad a lo previsto en los incisos precedentes producirá la nulidad del juicio, el que deberá repetirse en el más breve plazo posible” (art. 343, inc. 2 y 3). “Al pronunciarse sobre la absolución o condena, el tribunal podrá diferir la redacción del fallo y, en su caso, la determinación de la pena hasta por un plazo de cinco días (...). El transcurso de estos plazos sin que hubiere tenido lugar la audiencia citada, constituirá falta grave que deberá ser sancionada disciplinariamente. Sin perjuicio de ello, se deberá citar a una nueva audiencia de lectura de la sentencia, la que en caso alguno podrá tener lugar después del segundo día contado desde la fecha fijada para la primera. Transcurrido este plazo adicional sin que se comunicare la sentencia se producirá la nulidad del juicio, a menos que la decisión hubiere sido la de absolución del acusado (...). / El vencimiento del plazo adicional mencionado en el inciso precedente sin que se diere a conocer el fallo, sea que se produjere o no la nulidad del juicio, constituirá respecto de los jueces que integren el tribunal una nueva infracción” (art. 344).

<sup>99</sup> No está de más recordar que en el caso “La Calchona”, en que las víctimas de un error judicial estuvieron privadas de libertad por prácticamente cinco años, la Corte Suprema descartó que se hubiera incurrido en un error judicial indemnizable: Corte Suprema, 27 de junio de 1996, Rol 32099, *Contreras San Martín y otros*, *Gaceta Jurídica* 192 (1996): 95 y ss. El Estado chileno mediante solución amistosa que puso término a un procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos compensó a las víctimas. Un comentario sobre este punto, en Alex Carocca, “Reflexiones sobre el derecho a la reparación del error judicial en Chile a propósito de la solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el llamado caso del puente La Calchona”, *Ius et Praxis* 8-2 (2002): 641 y ss.

se advierte un cambio de mentalidad en el derecho comparado frente a problemas similares; en algunos casos, el retraso imputable a la administración se ha compensado en el acto sancionador, mediante una reducción del castigo del imputado,<sup>100</sup> y en otros se ha impuesto la observancia formal de un límite temporal al ejercicio de ciertas potestades sancionatorias.<sup>101</sup> Sin embargo, desde el derecho chileno la adopción de soluciones similares exigiría necesariamente una modificación legislativa expresa. En el estado actual del derecho positivo chileno,<sup>102</sup> lo más que puede entenderse es que la exigencia de un plazo razonable integre los imperativos inherentes a la tramitación de los procedimientos administrativos, exigencia formal cuya transgresión sólo podría conducir a la nulidad del acto si presentase trascendencia sustancial;<sup>103</sup> pero como el transcurso del tiempo no determina por sí solo ninguna modificación de perspectiva tendiente a la decisión definitiva, es difícil reconocerle tal trascendencia.

40. Por último, si las consideraciones de debido proceso analizadas justificaran la procedencia del decaimiento, sus efectos sólo podrían incidir en el procedimiento sancionatorio, sin afectar la responsabilidad infraccional del imputado.<sup>104</sup> El decaimiento del procedimiento san-

<sup>100</sup> Corte Administrativa de Luxemburgo, 17 de febrero de 2009, n.º 25839C.

<sup>101</sup> Corte administrativa de apelación de Marsella, 13 de diciembre de 2011, n.º 09MA03062. Según el fallo, aunque la ley no determine plazos para el ejercicio de la acción disciplinaria “la autoridad debe, a riesgo de desconocer un principio general del derecho disciplinario, respetar un plazo razonable entre el momento en que adquiere conocimiento de hechos cometidos por su agente, susceptibles de dar lugar a una sanción disciplinaria, y el momento en que decide infligirle tal sanción”.

<sup>102</sup> Esto es, el alcance del principio de celeridad (ver sección 22) y el carácter no fatal de los plazos administrativos (ver sección 3).

<sup>103</sup> La Ley de Procedimiento Administrativo contempla esta exigencia sustancial en los siguientes términos: “El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado” (art. 13, inc. 2). Conforme a los antecedentes del derecho comparado, el carácter sustancial del vicio proviene de su posible incidencia en la decisión que se tome (en general, es sustancial la formalidad que haya podido influir en esa decisión).

<sup>104</sup> A diferencia de la prescripción, que conforme a la doctrina penal mayoritaria tiene carácter sustantivo (J. L. Guzmán, “La extinción”, 462 y s.), la caducidad es estrictamente procedimental. “La mal llamada ‘caducidad’ del expediente deja incólumes los derechos, no incidiendo sobre la situación jurídica subyacente, de modo que si éstos no han fenecido [...] nada impide volver a hacerlos valer en un nuevo procedimiento”, afirma Gómez Puente, *La inactividad*, 548.

cionador sólo truncaría el procedimiento particular en que incida, sin impedir a la administración instruir uno nuevo, mientras la infracción no esté prescrita.<sup>105</sup> Tal es, por lo demás, la solución imperante en ordenamientos dotados de reglas específicas sobre la materia.

41. Conforme a los razonamientos que preceden, el deber de emitir resolución dentro de un plazo razonable podría tenerse por una exigencia transversal a todo procedimiento administrativo.<sup>106</sup> Sin embargo, de esta consideración no se desprende que la sanción tardía sea necesariamente ineficaz ni que la administración pierda, por la sola tardanza, sus competencias sancionatorias. El plazo razonable sería una más de las exigencias de la legalidad cuyo respeto se impone a la administración, que no permite dejar sin aplicación las restantes.

Ciertamente la tardanza administrativa defrauda las expectativas del imputado, pero más ampliamente defrauda las de la comunidad, que espera una reacción oportuna frente a las violaciones a la ley. Por eso, la reacción contra el retardo no puede atender únicamente a los intereses del imputado, descuidando los intereses públicos.

Cuestionamientos análogos plantean las consideraciones derivadas del principio de seguridad jurídica.

---

<sup>105</sup> En derecho español la caducidad del procedimiento “no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración”. Sin embargo, “los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción” (Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común, art. 92). Autores reputados estiman que debe distinguirse la caducidad de derechos de la caducidad del procedimiento, pues mientras la primera supone la muerte del derecho una vez transcurrido el plazo para ejercerlo, la segunda “deja incólume los derechos”: Jesús González Pérez y F. González Navarro, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común* (Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2007, 4ª ed.), 2.306. Ver, sin embargo, la férrea oposición de Juan Alfonso Santamaría, “Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP)”, *Revista de Administración Pública* 168 (2005): 53 y ss., quien afirma que así “se priva a la caducidad de su principal efecto: de nada sirve declarar caducado un procedimiento si, acto seguido, la Administración puede reiniciarlo con mínimo esfuerzo”.

<sup>106</sup> La vocación general de la exigencia del plazo razonable plantea preguntas importantes respecto de la manera en que debiera imperar en procedimientos sancionatorios y en procedimientos tendientes a la dictación de actos favorables al interesado. En estos últimos, resultaría inicuo que la transgresión de tal plazo determine la imposibilidad de dar una respuesta favorable; por lo demás, las reglas sobre silencio administrativo (Ley 19.880, arts. 64 y 65) pueden hacerse cargo de este tipo de hipótesis.

## B. Consideraciones de seguridad jurídica

42. En votos particulares recaídos en las sentencias analizadas, el ministro Brito llama la atención sobre las incidencias de la seguridad jurídica en este tipo de casos. A su juicio, el atraso de la administración muestra que incumplió el deber de resolver, “no obstante los derechos involucrados y el mandato constitucional de seguridad jurídica”, y tal incumplimiento, atendida su extensión “por motivos de seguridad jurídica no puede ser aceptada”.<sup>107</sup> Aunque la opinión mayoritaria de la Corte no profundiza en esta idea, es posible sustentar su doctrina en preocupaciones de esta índole. La doctrina comparada, en presencia de textos legales expresos que han recogido la institución del decaimiento procedimental, le asigna mayoritariamente este fundamento.<sup>108</sup>

Se trata de un fundamento de política jurídica. Por cierto, la seguridad jurídica es un valor jurídico (según una opinión bien conocida, el único valor auténticamente jurídico)<sup>109</sup> y está en el corazón del derecho administrativo<sup>110</sup>; no obstante, es un criterio demasiado general como para configurar —sin auxilio de los textos— una noción tan específica como el decaimiento del procedimiento administrativo. Probablemente todas las instituciones del derecho responden, en mayor o menor grado, a la idea de seguridad jurídica, pero en términos lógico deductivos, de ella no se desprende ningún efecto distinto de la aplicación rigurosa del derecho positivo.

43. El contenido de la seguridad jurídica es extremadamente amplio.

Concebida, en términos de Millas, como la situación peculiar del individuo en tanto sujeto de relaciones sociales, “cuando tales relaciones se hallan previstas por un estatuto objetivo, conocido y generalmente observado”,<sup>111</sup> la noción se identifica sobre todo con el respeto

<sup>107</sup> Entre otras sentencias, Corte Suprema, 15 de septiembre de 2010, 30 de diciembre de 2010, *Transelec S.A. c/ Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, Rol 7443-2010. Ver nota 25.

<sup>108</sup> Vicenç Aguado i Cudolá, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas* (Barcelona: Marcial Pons, 1999), 17 y ss. Una visión crítica a este razonamiento ofrece Santamaría, “Caducidad del procedimiento”, 15 y ss.

<sup>109</sup> Jorge Millas, *Filosofía del derecho* (Santiago: Ed. U. Diego Portales, 2012).

<sup>110</sup> Mónica Madariaga, *Derecho administrativo y seguridad jurídica* (Santiago: Ed. Jurídica, 1966).

<sup>111</sup> Millas, *Filosofía del derecho*.

a la ley, de modo que su aplicación sea predecible, y no dependa del arbitrio de los operadores jurídicos. En esos términos, el respeto a la ley es una exigencia de seguridad jurídica que propende a su aplicación con prescindencia del transcurso del tiempo: mientras la ley rija, debe ser observada y sancionada. Así, la preservación de las potestades sancionatorias de la administración, con independencia de la prolongación de los procedimientos, es una consecuencia rigurosa del principio de seguridad jurídica.

Concebir la seguridad jurídica de este modo da cuenta de su función como valor jurídico, pero al mismo tiempo muestra que carece de significación precisa, más allá de la que va implícita en la eficacia de las reglas de derecho.

44. Ahora bien, en el lenguaje de los prácticos, las alusiones a la seguridad jurídica tienen por objeto subrayar la necesidad de estabilizar las situaciones jurídicas: la seguridad jurídica no sólo implica certeza, sino también estabilidad, confianza en la conservación del régimen creado por las reglas. De aquí que la idea de seguridad jurídica se identifique usualmente con una serie de instituciones, con poca conexión entre sí, que tienden a preservar el *statu quo*.

Ocorre característicamente así con la prescripción extintiva, que al cabo de un tiempo más o menos prolongado impide hacer valer en sede judicial determinadas pretensiones (aunque tengan fundamento jurídico), y en el ámbito penal extingue la posibilidad de hacer efectiva una responsabilidad penal que había llegado a surgir.<sup>112</sup> La cosa juzgada, en cuanto impide la revisión indefinida de las decisiones judiciales (con prescindencia de su corrección), es una herramienta indispensable para la estabilidad de las relaciones sociales y, por eso, una manifestación privilegiada de la seguridad jurídica. También por razones de seguridad jurídica el derecho restringe los efectos retroactivos de ciertas operaciones llamadas a provocar un restablecimiento del *statu quo ante*, como ocurre en la resolución de los contratos, cautelando especialmente la suerte de terceros adquirentes.<sup>113</sup> Mayor discusión suscita, a pesar de su

---

<sup>112</sup> Novoa, *Curso de derecho penal*, 450.

<sup>113</sup> La aplicación rigurosa del principio *resoluto jure dantis resolvitur jus accipientis* “conlleva para los terceros una peligrosa inseguridad, cuyos inconvenientes se han procurado atenuar por el legislador”, dicen desde el derecho civil francés Terré et al., *Droit civil*, 636.

reconocimiento comparado<sup>114</sup> y de algunas manifestaciones específicas en derecho chileno,<sup>115</sup> la operatividad del principio de protección de la confianza legítima como freno a cambios normativos intempestivos.

El rasgo común a estas instituciones tan disímiles está en que, al preservar situaciones jurídicas, consagran la primacía del hecho frente al derecho. El derecho penal manda que el delincuente sea enjuiciado y sancionado, así como el efecto retroactivo de la resolución busca restablecer la situación de las partes al estado anterior al contrato, pero la prescripción o la protección de terceros pueden frustrar esos propósitos, manteniendo en su tranquilidad a quien no ha sido procesado oportunamente o a los terceros que pudieran haber adquirido bienes provenientes de una venta resoluble. Naturalmente, estas soluciones que eclipsan el derecho, sólo pueden admitirse por mandato legal explícito.

45. El decaimiento del procedimiento administrativo podría ocupar algún lugar en el contexto de esas instituciones dispersas, aunque no guarde analogía con ninguna de ellas. Puede admitirse que el imputado en un procedimiento administrativo sancionatorio que se eterniza tiene un legítimo interés en que su situación jurídica se establezca.

Aunque, a diferencia de lo que ocurre en el derecho penal, en el ámbito administrativo sancionador no está en juego la libertad del imputado,<sup>116</sup> de todas formas la apertura indefinida de un procedimiento sancionador puede tener consecuencias perjudiciales a sus intereses. Más allá de las provisiones financieras que deban planearse para enfrentar una eventual multa, un procedimiento sancionador inconcluso podría implicar para un particular verse impedido de acceder a ciertas ventajas administrativas, como la atribución de contratos, o generar un

<sup>114</sup> Sobre este principio, entre una frondosa literatura, ver Sylvia Calmes, *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français* (París: Dalloz, 2001), y Javier García Luengo, *El principio de protección de la confianza en el derecho administrativo* (Madrid: Civitas, 2001).

<sup>115</sup> Ver Javier Millar, “El principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República: una revisión a la luz del Estado de Derecho”, en *La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)* (Santiago: Contraloría General de la República, 2013), 417 y ss.

<sup>116</sup> Como muestra Pastor, “Plazo razonable”, la preocupación del derecho comparado por los plazos razonables de juzgamiento tiene por origen, en buena medida, la aplicación eventual de medidas cautelares sobre la libertad del imputado en sede penal.

clima adverso en sus relaciones con la administración. Desde un punto de vista material, hay buenas razones para evitar que los procedimientos administrativos sancionadores se mantengan indefinidamente inconclusos. Algo de eso está detrás de las reglas del Estatuto Administrativo que permiten reanudar el cómputo de una prescripción suspendida, en caso de que el procedimiento disciplinario se haya paralizado por dos años.<sup>117</sup>

46. Todas las figuras que persiguen la consolidación de un cierto estado de cosas implican en algún grado consagrar la primacía de la facticidad sobre la validez y por eso asumen el riesgo de que la ley quede sin aplicación. Por la gravedad de sus consecuencias, el reconocimiento de estas figuras sólo puede provenir del legislador, mediante una ponderación razonable de los intereses en juego, tanto de los imputados como de la comunidad. Esa ponderación no se ha hecho en el terreno de los procedimientos administrativos y, por eso, mientras no se la formule la ley no puede dejar de ser aplicada.

Paradójicamente, en varios casos la figura del decaimiento se ha aplicado respecto del retraso en sede de reposición,<sup>118</sup> materia en la cual la ley ha propuesto una ponderación radicalmente distinta. En esta materia hay regla expresa que se hace cargo de los efectos del transcurso del tiempo, al preverse la aplicación del silencio negativo: a falta de resolución oportuna, los recursos deben tenerse por desestimados<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Ver textos citados en nota 17.

<sup>118</sup> El ejercicio de recursos administrativos da origen a procedimientos distintos de aquellos que conducen a la dictación del acto sancionatorio, según entiende la doctrina. Jaime Jara, por ejemplo, define los recursos como “aquellos procedimientos administrativos de carácter impugnatorio en cuya virtud el afectado por un acto administrativo insta del órgano administrativo autor del mismo su modificación, reemplazo o anulación por motivos de legalidad”. Según el autor, “la interposición del recurso da origen a un nuevo procedimiento administrativo conexo de naturaleza impugnatoria”. Ver *Apuntes sobre acto y procedimiento administrativo. Ley n.º 19.880* (Santiago: Universidad de Chile, Facultad de derecho, 2011), 177. Ahora bien, cuando la administración ya se ha pronunciado y sólo queda pendiente una impugnación, la incertidumbre del interesado es mucho menos intensa, porque su suerte ya está en cierto modo definida.

<sup>119</sup> Es cierto que la operatividad del silencio negativo no es automática, sino depende de la iniciativa del interesado, que debe instar por la emisión de un certificado que dé cuenta de la inactividad de la administración (sobre este carácter “facultativo” del silencio, Jara, *ibidem*, 153 y ss.). Pero mediante la regla, la ley entrega señales suficientemente claras acerca de la manera de resolver estos casos. Parece inadmisibles que el interesado consiga mediante el decaimiento eludir la solución legal.

(Ley 19.880, art. 65). El espíritu de esta regla expresa no ha podido ser desconocido sin apartarse de la ley, como lo ha hecho en repetidas ocasiones la jurisprudencia.

### III. CONCLUSIÓN

En el decaimiento de los procedimientos administrativos sancionatorios la jurisprudencia ha encontrado una ingeniosa solución a la consabida demora en la tramitación de los asuntos administrativos. El concepto ha permitido a la Corte Suprema declarar ilegales las sanciones dictadas tras un rezago que —con total prescindencia de las circunstancias de cada caso— estima excesivo.

La intensidad de este efecto contrasta con la fragilidad de las justificaciones ofrecidas. Por una parte, el mero transcurso del tiempo no afecta la validez de un acto administrativo; por otra, tampoco importa necesariamente la frustración de su fin, como asume la Corte. Lejos de ser consistente con la teoría general del acto administrativo, todo indica que la noción del decaimiento no esconde mucho más que el ánimo de censurar la morosidad administrativa, esto es, se trataría de una muestra de indignación frente a la tardanza.

En un escenario cada vez más permeable al derecho internacional, donde la idea del plazo razonable de los juicios o de los procedimientos administrativos encuentra una creciente acogida, la preocupación de la Corte puede ser atendible. Consideraciones de debido proceso o seguridad jurídica podrían dar sustento material a esta noción, pero sus consecuencias seguirán siendo inciertas mientras no intervenga una definición legal expresa.

Con todo, el remedio a la tardanza de la administración en esta materia no puede buscarse mirando exclusivamente al interés del particular directamente afectado, que es en general un imputado cuya responsabilidad infraccional ya ha sido establecida. En efecto, el fundamento de las potestades públicas reposa, sobre todo, en el interés general. Por eso, la tardanza en el ejercicio de la potestad sancionatoria defrauda, en primer lugar, al interés público para cuyo resguardo ha sido establecida, consistente en reforzar la observancia de la ley. En suma, en los términos en que ha sido formulada, la teoría del decaimiento no tiene ni puede tener sustento en el derecho administrativo. *EP*

ENSAYO

## ANDRÉS BELLO, EL PROGRESISTA ATERRIZADO

**Jorge Edwards**

RESUMEN: Andrés Bello fue un portento hoy difícil de imaginar. Inspirador de la Constitución de 1833, redactor del Código Civil, primer rector de la Universidad de Chile, autor de la *Gramática de la lengua castellana*, poeta y traductor de clásicos de la poesía europea, parece que no hubiera zona de las humanidades o la legislación que no pudiera transformar con su pensamiento nítido, su prosa intachable. Cuando se cumplen 150 años desde su muerte, el escritor Jorge Edwards desempolva su figura firme, sabia y comprensiva y la coloca como guía para los agitados tiempos que corren.

PALABRAS CLAVE: Andrés Bello, Diego Portales, Latinoamérica, gramática, Constitución de 1833.

### ANDRÉS BELLO, A DOWN TO EARTH PROGRESSIST

ABSTRACT: *Andrés Bello was a prodigy hard to imagine nowadays. Inspirer of the 1833 Constitution, he wrote the Civil Code, was the first chancellor of the University of Chile, author of Gramática de la lengua castellana, poet and translator of classical European poetry. There seemed to be no area of the humanities or the law that he could not transform by his clear thought and impeccable prose. Now, 150 years after his death, writer Jorge Edwards dusts off his firm, wise and understanding figure and turns him into a beacon of inspiration during the troubled times now prevailing.*

KEYWORDS: *Andrés Bello, Diego Portales, Latin America, grammar, 1833 Constitution.*

---

JORGE EDWARDS. Escritor chileno. Premio Nacional de Literatura (1999) y Premio Cervantes (1999). Sus libros más recientes son *El descubrimiento de la pintura* (2013), *Los círculos morados* (2012) y *La muerte de Montaigne* (2011).

**J**oaquín Edwards Bello, bisnieto de Andrés Bello, cronista, ensayista, autor de ficciones literarias, habló del “bisabuelo de piedra”. Lo que ocurría en el Santiago de Chile de la primera mitad del siglo XX era que la estatua de Bello, en su sillón de mármol, en actitud pensativa, frente a la puerta principal de la Universidad de Chile, una de las tantas creaciones suyas, dominaba el centro antiguo de la ciudad. En piedra, en mármol, en efigie, en placas conmemorativas, Bello estaba en todas partes. Era el inspirador de la Constitución Política de 1833, texto conservador que puso fin a largos años de anarquía, el redactor del Código Civil, que sirvió de ejemplo a muchos otros países de Hispanoamérica, el primer rector de la universidad, el organizador y primer oficial mayor del Ministerio de Relaciones Exteriores, el autor de la *Gramática* de la lengua castellana, el poeta y traductor de clásicos de la poesía europea. Su presencia era tan fuerte, tan constante, tan evidente, que mi generación, marcada por la vanguardia estética de los años veinte, por los intelectuales rupturistas de los treinta y cuarenta, por el existencialismo francés, trató de evitarla, de ignorarla a toda costa. Andrés Bello era una estatua y un nombre de calle. Era tema de disertaciones académicas, de seminarios y cursillos que tenían ecos en toda la región, y sobre todo en su Caracas de origen. Rechazar a don Andrés, a la vasta constelación bellista, era rechazar el oficialismo, el lugar común, la sabiduría obligatoria, impuesta desde el exterior. Por el contrario, entender la enseñanza de Bello ha sido emprender un camino de regreso. El que dio la primera señal fue el crítico uruguayo Emir Rodríguez Monegal en su notable ensayo biográfico *El otro Andrés Bello*, publicado por primera vez en 1969, en Monte Ávila Editores, Caracas. El *otro*, es decir, el poeta, el humanista, el filósofo. Describir al Andrés Bello de una visión moderna, nuestra, ha exigido una reflexión de segundo grado, un despojarse de prejuicios, un descubrimiento y un redescubrimiento. Bello fue un incomprendido parcial, un solitario en una época de asonadas y sociedades colectivas, masónicas o no. Pudo, sin embargo, trabajar, pensar, escribir, debido, antes que nada, a una formación superior, adquirida en la Caracas conventual de fines de la Colonia, y porque después encontró, en Inglaterra y sobre todo en su Chile de adopción, apoyos superiores que actuaron a favor suyo por inteligencia y también por intuición, por instinto. No es fácil entender el resorte último, la clave de esta situación. Mi opinión personal, en pocas palabras, es

que los años de anarquía profunda, de guerras civiles, que siguieron a las luchas de la independencia, produjeron el efecto de una vacuna. El Chile anárquico de los años 20, el de después de la caída del poder de Bernardo O'Higgins en 1823, conoció tales extremos de desorden, de inseguridad, de inestabilidad política, de pérdida de las normas más elementales de convivencia, que la experiencia hizo los efectos de un antídoto moral e intelectual. Chile se transformó en el país del orden, de la moderación, del respeto a la ley: una especie de milagro en su contexto regional.

Andrés Bello desembarcó en Valparaíso con toda su numerosa familia en 1829, contratado por el gobierno, después de haber vivido 19 años en Londres. Había sido llamado por el presidente chileno Francisco Antonio Pinto, liberal, amigo de José María Blanco White y de José Joaquín de Mora, a quienes había conocido o con quienes se había relacionado desde su paso por Londres. Bello sería el profesor de Aníbal Pinto, hijo de Francisco Antonio y a su vez Presidente de la República hacia fines del siglo XIX. Lo interesante, sin embargo, es que la guerra civil que asolaba al Chile de ese momento fue resuelta poco después de la llegada de Bello, a comienzos de 1830, en el decisivo triunfo de los conservadores en la batalla de Lircay. Bello entendió de inmediato que el país donde se instalaba con su mujer inglesa y sus seis hijos tenía una necesidad aguda de estabilidad, de respeto de la ley, de orden público. Sus amistades intelectuales inglesas, que formaban parte del llamado grupo de la Holland House, reformistas moderados, críticos declarados del jacobinismo francés, entre los que figuraba el gran Edmund Burke, fueron para él una fuente de inspiración constante y mantuvo con ellos una nutrida y permanente correspondencia.

El joven Bello, nacido en Caracas en 1781, formó parte en 1810, junto a Simón Bolívar y a Luis López Méndez, de una misión diplomática que viajó a Londres a fin de obtener el reconocimiento de la independencia venezolana por Inglaterra. Los enviados de Caracas tomaron contacto de inmediato con el secretario de relaciones exteriores inglés de la época, el marqués Richard Wellesley. Lo interesante es que Wellesley, precavido, formado en hábitos diplomáticos que todavía no se conocían en América del Sur, recibió a los venezolanos en su domicilio particular y no en el Foreign Office, con la idea de evitar un compromiso prematuro. Después de la invasión napoleónica de la Península, las

relaciones de Inglaterra con España habían mejorado mucho. Los representantes de los nuevos gobiernos de América del Sur habían pasado a ser personas difíciles para Inglaterra. El propio Francisco de Miranda, el venezolano que los había precedido en su instalación en territorio inglés, había perdido influencia en la prensa inglesa y estaba sometido a una vigilancia policial estricta.

Se supone que Simón Bolívar, que entonces tenía veintisiete años, defendió en la reunión con el secretario Wellesley, en forma ardorosa y no autorizada por las instrucciones de la Junta de Caracas, la idea de la plena independencia política de Venezuela, cosa que forzó su rápido regreso a Caracas. En cambio, la permanencia de Andrés Bello en Londres durante 19 años, con grandes altibajos económicos, con notables encuentros con personajes hispanoamericanos, españoles, ingleses, haciendo toda clase de trabajos esporádicos en la diplomacia venezolana, colombiana, chilena, se conoce en parte y exige de nosotros un esfuerzo de conjetura y de imaginación. Se sabe que se hizo amigo de Miranda, el precursor, y que en cambio tomó distancia con respecto al arrogante, impetuoso, millonario Simón Bolívar. También conoció a José de San Martín, de paso en Londres en 1811, tuvo una estrecha amistad con John Mill, el padre de John Stuart Mill, y su correspondencia privada con José María Blanco White fue abundante y constante por ambas partes.

¿Qué factores influyeron para que Andrés Bello, muy poco después de su llegada a Chile, se transformara en el aliado más seguro, más laborioso, más eficiente de los conservadores? El tema es de gran complejidad y de fascinante interés histórico. Reservado, introvertido, apartado de toda forma de frivolidad, nunca mezclado en la acción política cotidiana, Andrés Bello se convirtió, sin embargo, en el hombre de confianza de Diego Portales, el ministro del Interior del primer Presidente conservador, el general José Joaquín Prieto, triunfador de Lircay. Para algunos de los interesantes ensayistas históricos del Chile del siglo XIX, Prieto pudo aprovechar la fuerza de su ministro Portales y la inteligencia humanista de Bello porque era “el menos militar de los militares de su tiempo”. Por otro lado, la alianza de Portales y Bello tiene un aspecto enigmático. A primera vista, parecen personajes enteramente contrapuestos. Portales era comerciante, dueño de un estanco poderoso, desconfiado, autoritario, poco aficionado a los símbolos del poder.

Su correspondencia es criolla en el lenguaje, chispeante, insolente, divertida. El hombre abandonaba con relativa frecuencia los despachos ministeriales para irse al otro lado del río Mapocho, a las “chinganas” del barrio popular y mal afamado de La Chimba. Cuando lo requerían para tareas urgentes de gobierno, solían irlo a buscar a esos lugares de vida alegre. El ministro no se tomaba demasiado en serio, no amaba en absoluto las liturgias y ceremonias del Estado, pero se hacía cargo de los temas difíciles con decisión, con autoridad, con lucidez extraordinaria. Sabía, por lo tanto, que la presencia de Bello era indispensable y le daba siempre, sin vacilar, un apoyo completo.

Hubo un punto de desacuerdo importante entre ambos personajes, y el ministro Portales, empeñado a fondo en el tema, no le quitó su apoyo al humanista silencioso. Fue el asunto de la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana. Ambos países se habían unido bajo el mando del mariscal Andrés Santa Cruz, personaje mestizo, de gran astucia, de extraordinario carisma, de visiones ambiciosas. Portales pensó desde el primer momento que la Confederación era una fuerza peligrosa, hostil, en la vecindad de la república chilena en formación, y se propuso, con toda claridad, sin la menor vacilación, destruirla. El punto de vista de Bello, como es de imaginar, fue prudente, pacifista, partidario de buscar soluciones negociadas. Diego Portales impuso su criterio y mandó una expedición marítima al mando del almirante Manuel Blanco Encalada, que había alcanzado a intervenir en las luchas de la Independencia. El general triunfador en Yungay, en el interior de la sierra del Perú, fue Manuel Bulnes, quien asumiría poco después el segundo período presidencial chileno, de acuerdo con la Constitución de 1833, que fijaba períodos de cinco años de duración y con la posibilidad de una reelección, los primeros decenios, cuyos plazos se cumplían en forma rigurosa. Al conocer en su destierro de Boulogne-sur-Mer, en el norte de Francia, las noticias del traspaso de poderes entre Prieto y Bulnes, efectuado en forma enteramente pacífica en 1841, el general argentino José de San Martín escribió que Chile era “el único país que sabía ser república hablando en español”. Cita la carta de San Martín en sus *Recuerdos literarios*, publicados por primera vez en 1878 y donde el ataque a las ideas de Andrés Bello es uno de los temas centrales, José Victorino Lastarria. Bello había sido profesor de Lastarria en la década de los treinta y la

relación respetuosa entre ambos se mantuvo, a pesar de las diferencias ideológicas, durante toda la vida.

En los abundantes ensayos, estudios, biografías de Andrés Bello se intenta pocas veces mostrarlo en su unidad de pensamiento, en su extraordinaria coherencia intelectual. En una notable biografía reciente, *Andrés Bello: la pasión por el orden*<sup>1</sup>, el profesor chileno Iván Jaksic se empeña en explicar este carácter unitario de la obra de Bello y llega lejos en su análisis. Se plantea en forma interesante, necesaria, la relación entre el Andrés Bello poeta, gramático, estudioso de la literatura de la lengua desde sus orígenes medievales, filósofo, hasta el Bello jurista y legislador. Como ya dije, la estrecha confianza entre hombres tan diferentes como Bello y Portales es un enigma histórico. Ahora pienso que el salvaje asesinato del ministro Portales por un ínfimo grupo de amotinados militares, en 1837, produjo el efecto contrario al que buscaban sus autores: una admiración popular del ministro asesinado y un fortalecimiento del Estado de Derecho que él había estado creando en fiel sintonía con Bello.

En sus primeros pasos en la diplomacia sudamericana en Inglaterra, Bello encontró tiempo para escribir poemas y para estudiar los orígenes de la lengua española. Su examen detenido, minucioso, del *Cantar de Mío Cid*, lo llevó a conocer a fondo el paso del latín al español de los primeros tiempos. Bello era un lector eximio de Virgilio, de Horacio, de Cicerón, de Séneca. Ahora bien, esas lecturas habían sido paralelas con el estudio de los primeros juristas romanos. En sus discusiones sobre los programas de derecho de la Universidad de Chile, insiste en forma brillante en la conveniencia de incluir buenos estudios de derecho romano. Bello conoce el derecho romano desde sus orígenes republicanos y también conoce su influjo en el derecho español, que se manifiesta con claridad, a su juicio, en *Las siete partidas*. Pues bien, su lectura atenta del *Cantar de Mío Cid* lo lleva a la conclusión de que el “Cantar tercero”, donde se narra la afrenta inferida por los Infantes de Carrión a las hijas del Cid y se describe la corte convocada por el rey Alfonso VI (Alfonso El Castellano) a pedido del Cid para hacer justicia, tiene una relación directa con los principios romanos del derecho y con los procedimientos jurídicos que se aplican en España.

---

<sup>1</sup> Iván Jaksic, *Andrés Bello: la pasión por el orden* (Santiago: Editorial Universitaria, 2001).

En otras palabras, Andrés Bello ve una relación inspiradora para él, importante para su noción de lo que deberían ser las repúblicas hispanoamericanas, entre la lengua de los orígenes y el derecho de los orígenes: el latín, el español, el derecho romano y el de la Edad Media española. Él hizo sus estudios en la Caracas ilustrada de fines de la época colonia, alcanzó a ser funcionario de la administración colonial, y pensó que una solución razonable para las nuevas naciones independientes sería una monarquía constitucional. Más tarde, frente a un vacío político, desarrolló el concepto de repúblicas independientes estables, donde el respeto de la ley, elevado a una categoría casi religiosa, era una clave de los nuevos sistemas. Se ha sugerido a menudo que los presidentes chilenos del siglo XIX, hasta el estallido de la Revolución de 1891, eran monarcas a plazo fijo. Es una verdad a medias, puesto que uno de los desarrollos políticos principales de ese siglo de estabilidad interna es el de un sistema electoral gradualmente más amplio, de mayor participación, que culmina en el siglo XX con el voto femenino y el voto secreto. En seguida, la sucesión presidencial se practica en forma estricta. Lo que provoca el conflicto armado de 1891, una lucha entre un Congreso conservador y un poder ejecutivo liberal, es en forma determinante la intervención electoral que practicaban los presidentes para imponer a sus sucesores, deformación crecente del sistema que Bello y Portales habían imaginado.

La preocupación central de Andrés Bello, su objetivo último, fue impedir que la independencia de las colonias hispanoamericanas, con su inevitable fragmentación, con la creación de numerosos Estados nacionales, se tradujera en una pérdida del idioma común y en una situación general de anarquía. Mantener el idioma era el primer desafío cultural de ese mundo separado de la Península. Crear repúblicas estables, viables, inspiradas en el derecho romano y en los derechos nacionales de la Europa moderna, era un proceso paralelo al de la defensa de la continuidad lingüística. En una etapa determinada, el racionalismo de Bello, miembro en Londres de la curiosa logia de los Caballeros Racionales, lo condujo a proponer algunas modificaciones de la ortografía castellana con la idea de suprimir algunas arbitrariedades: cambiar la “y” griega por “i” latina, suprimir las haches mudas, usar la jota en lugar de la “g” sorda, proponer el uso de la “k” en lugar de la “ca”, etcétera. Fueron usos que tuvieron una momentánea difusión en la América de

lengua española y que el propio Bello, al cabo de largos años y en una segunda revisión del problema, fue de los primeros en abandonar.

La *Gramática de la lengua castellana*, publicada en Chile en 1847, fue uno de los proyectos más ambiciosos de unificación de las reglas del idioma y a la vez de independencia cultural. Bello consideraba que la gramática de la Real Academia Española adolecía de una excesiva dependencia del latín, hasta el punto de seguirlo en la conjugación de los verbos y en la declinación de los sustantivos. Había que hacer una gramática del castellano real, vigente, “desembarazado de ciertas tradiciones latinas que de ninguna manera le cuadran”.

En su prefacio, tiene un párrafo que se ha citado muchas veces:

No tengo la pretensión de escribir para los castellanos. Mis lecciones se dirigen a mis hermanos, los habitantes de Hispano-América. Juzgo importante la conservación de la lengua de nuestros padres en su posible pureza, como un medio providencial de comunicación y un vínculo de fraternidad entre las varias naciones de origen español derramadas sobre los dos continentes.

Era siempre una noción de progreso efectivo, no teórico, alejado de toda forma de jacobinismo. Sus enemigos locales, encabezados por su alumno José Victorino Lastarria, fueron siempre majaderos, repetidores de consignas, profundamente áridos. El lenguaje de uno de ellos, José Miguel Infante, es de un simplismo, de una barbarie, de una flagrante incorrección, y nunca falta el ataque a Bello como “extranjero” en Chile.

En *Introducción a los estudios gramaticales de Andrés Bello*, escrito un siglo después por Amado Alonso, gran gramático, filólogo y crítico literario español, sostuvo que la de Bello era “la mejor gramática que tenemos de lengua española”. Desde luego, no soy experto en la materia, pero creo que las explicaciones de Andrés Bello sobre el verbo en castellano son de las más claras, las más incisivas y brillantes que se hayan escrito en nuestra lengua. Un escritor moderno de cualquiera de las regiones de la lengua española, de la meseta castellana o de los confines australes de la Patagonia, puede leer esas páginas y entender aspectos del verbo y de sus funciones que antes no había entendido del todo. En otras palabras, Bello es uno de nuestros grandes clásicos, y a pesar de la muy abundante bibliografía que ha suscitado desde mediados del siglo XIX, es uno de nuestros grandes desconocidos.

Se trataba de fijar la lengua, de darle normas válidas en sus vastísimos dominios, de defender la identidad cultural de los nuevos Estados, sin romper la tradición intelectual hispánica con sus orígenes latinos. Entre el Mester de Juglaría medieval y la poesía de los primeros poetas del Nuevo Mundo, la del poeta soldado español Alonso de Ercilla y la de su rival chileno, nacido en Angol de los Confines, Pedro de Oña, Bello encontraba una continuidad asombrosa. El estudio mayor, más apasionado y a la vez más atento, permitía descubrir vasos comunicantes extraordinarios. Andrés Bello, en medio de sus tareas agotadoras, pudo escribir una *Silva a la agricultura de la zona tórrida*, evocación de la naturaleza de su Venezuela natal, y una hermosa traducción de Victor Hugo, *La oración por todos*, donde resuenan ecos de la mejor poesía de la lengua.

El trabajo de preparación del Código Civil chileno, que le llevó años de minuciosa y escrupulosa dedicación, tuvo un propósito último parecido: dar seguridad al trabajo y a la propiedad, establecer bases sólidas de convivencia, crear un sistema jurídico eficaz, razonable, moderno para su época. Andrés Bello ya era senador, ciudadano chileno por gracia, rector de la Universidad de Chile. La década de 1840, encabezada por un Presidente de la República jurista, juez de profesión, Manuel Montt, terminaría definida en biografías de Bello como la “década triunfal”. El venezolano nacionalizado chileno, siempre nostálgico de su juventud en Caracas, no dejó nunca de asistir a las sesiones de la comisión codificadora, que él presidía, y fue al final el autor casi único de ese código que entró en vigencia el primero de enero de 1857. Hay, sin embargo, un detalle digno de destacarse: Manuel Montt, como Presidente en ejercicio de la República y después como ex Presidente que había reanudado sus tareas en la Corte Suprema de Justicia, asistía con puntualidad a casi todas las sesiones. Había un antecedente que se conocía bien en el lejano Chile: Napoleón Bonaparte asistía con extraordinaria constancia a las sesiones de codificación del derecho civil francés, modelo aproximado del código chileno. Uso el término “aproximado” con precisión e intención, puesto que Bello cotejaba siempre la legislación española y nunca abandonaba sus conocimientos del derecho romano y de la legislación inglesa. El código huyó de la influencia francesa jacobina, revolucionaria, cuya crítica ya había conocido Bello de primera mano en su frecuentación de los pensadores políticos ingleses

de la Holland House. El conocimiento del derecho romano de los tiempos de la república, completado con el estudio de *Las siete partidas*, permitieron que escapara de un modelo único. Su texto se adaptó a las condiciones de las nuevas sociedades hispanoamericanas con justeza, con realismo, con pensamiento original. Fue una legislación de progreso, que terminó con el mayorazgo, que mejoró la situación jurídica de los hijos nacidos fuera del matrimonio, que facilitó la circulación comercial de los bienes. Bello supo distanciarse del pesimismo radical de Simón Bolívar, que había “arado en el mar”, según su propio balance personal, y del autoritarismo cerrado de Diego Portales, que no creía que una legislación bien hecha bastara para imponer el orden social, que sostenía que el orden social sólo se mantenía en Chile por “el peso de la noche”. Andrés Bello inventó una legislación republicana posible, equilibrada, convincente, y obtuvo resultados extraordinarios. Su redacción clara, su conocimiento estético y gramatical del idioma, permitieron que su construcción legal fuera comprendida y aceptada por la gran mayoría de los chilenos e imitada después en una parte importante de Hispanoamérica. Andrés Bello fue un legislador prudente, cuya enorme erudición se había transformado en sabiduría, que desconfiaba de las novedades antes de analizarlas a fondo, en todos sus matices y en sus consecuencias. Su Código Civil ha sido modificado muchas veces, pero según algunos especialistas actuales, rige todavía en alrededor de setenta por ciento de su articulado. Su personalidad, estudiada hasta en sus menores detalles y relativamente desconocida en los tiempos actuales, alcanzó una síntesis única: poeta, estudioso del idioma y de su literatura, gramático, legislador, educador, político en el sentido amplio de la palabra, más allá del corto plazo.

Murió en Santiago en octubre de 1865, poco antes de cumplir los ochenta y cuatro años de edad, y sus honras fúnebres fueron uno de los sucesos más notables del siglo XIX chileno. No está demás apuntar que su médico de cabecera fue el doctor Guillermo Blest, irlandés de origen y padre del precursor de la novela chilena moderna, Alberto Blest Gana. Tres o cuatro días antes de su fallecimiento, después de examinarlo en forma detenida, dijo que ya sólo había que esperar y dejarlo descansar. Hay otro detalle interesante: el ex presidente Manuel Bulnes, que había gobernado en el segundo de los decenios del Chile conservador (1841-1851), el triunfador de la guerra contra la Confederación Perú-

Boliviana, asistió a la casa del difunto acompañado de su hijo Gonzalo, quien después se convertiría en un clásico de la historiografía chilena y recordaría la escena fúnebre con emoción y con detalles notables. Agrego elementos del entierro del ex senador de la república y ex rector de la Universidad de Chile, que tomo de la notable biografía de Iván Jaksic. Hubo una reacción colectiva, espontánea, enorme para esa época, de alrededor de diez mil personas. En el trayecto de la Catedral de Santiago al Cementerio General, un grupo de estudiantes apartó los caballos que debían llevar la carroza fúnebre y arrastró la carroza con sogas. El desfile era seguido por las principales personas de gobierno, de la universidad, de los sectores intelectuales, por los miles de voluntarios que habían concurrido y por un destacamento de caballería. Ignacio Domeyko, importante hombre de ciencias de origen polaco que también había sido contratado por el gobierno y que sucedió a Bello en el Consejo Universitario, fue uno de los oradores principales, acompañado por importantes actores políticos, entre ellos Federico Errázuriz Zañartu, ministro de Instrucción Pública y que llegó a ser algunos años más tarde Presidente de la República.

Es una historia antigua, pasada, y tiene, sin embargo, una vigencia extraordinaria. No creo que perdamos nada con recordarla. Quizá, en los tiempos confusos y relativamente bárbaros que corren, sea una evocación saludable y hasta necesaria. El sectarismo de muchas regiones de la América Latina de hoy, que suele ir acompañado de altos niveles de ingenuidad y de ignorancia, tendría mucho que aprender del ejemplo de don Andrés. La vastedad de su erudición, de su visión de humanista, de su trabajo legislativo, constituye un contraste con la situación de estos días y una enseñanza extraordinaria para todos nosotros. Andrés Bello perteneció a una especie humana escasa de hispanoamericanos tranquilos, reflexivos, de sabiduría superior. El hecho de que Chile lo haya adoptado, le haya dado su nacionalidad y haya tenido un respeto profundo por su trabajo, a pesar de las ardientes polémicas que despertaba, merece una reflexión de las generaciones actuales. Fue un hombre de progreso, de conocimientos clásicos y modernos, poeta y hombre de ciencias, además de constitucionalista, civilista, internacionalista. El amor por el mundo sudamericano, por su naturaleza, por sus formas de convivencia; su esfuerzo por mantener una identidad propia, nueva en su tiempo, también son esenciales para definirlo. Los que lo acusaron

con virulencia, con expresiones de odio, aprovechando para hacerlo las libertades públicas que él mismo había contribuido a instalar en el Chile del siglo XIX, cometen un error parecido al de muchos exaltados de hoy. Es una historia que se repite. Pero todo indica que Bello es un contemporáneo nuestro, un maestro y a la vez un compañero de ruta.

Madrid, marzo de 2015. *EP*

Hugo Eduardo Herrera, *La derecha en la Crisis del Bicentenario* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014).

RESEÑA

## INDIGENCIA DE IDEAS: LA DERECHA EN CHILE

**Joaquín Fernandois**

Pontificia Universidad Católica de Chile

www.cepchile.cl

“C uando los ancestros emergieron de las profundidades de la tierra, se dice, estaban divididos en dos grupos, uno pacífico, vegetariano, y asociado al lado izquierdo, el otro belicoso, carnívoro, y asociado al lado derecho. Los dos grupos resolvieron aliarse y cambiar entre sí sus respectivos alimentos (...). La leyenda invoca así un doble devenir: uno, puramente estructural, que pasa de un sistema dualista a un sistema tripartito, con retorno al dualismo anterior; el otro, a la vez estructural e histórico, que consiste en la anulación de un trastorno de la estructura primitiva, resultante de acontecimientos históricos o concebidos como si lo fueran: migraciones, guerra, alianza.”

*El pensamiento salvaje*, Claude Levy-Strauss<sup>1</sup>

---

JOAQUÍN FERNANDOIS. Profesor titular del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Entre otros, ha escrito *Política y trascendencia en Ernst Jünger 1920-1934* (1982); *Chile y el mundo 1970-1973. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional* (1985); *Abismo y cimientito. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos 1932-1938* (1997); *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial. 1900-2004* (2005); *La revolución inconclusa. La izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular* (2013). Email: jfermand@uc.cl

<sup>1</sup> Claude Levy-Strauss, *El pensamiento salvaje* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998; original, París: 1962), 107-108.

## EL MOMENTO DEL LIBRO

“La derecha chilena se encuentra en una grave crisis, una crisis intelectual”. Es la primera frase del libro, una clarinada donde está contenido todo lo que el autor quiere decir. Es un colofón a una serie de reflexiones más o menos desordenadas que se han desarrollado en el país a raíz de la descomunal derrota política del año 2013, a pesar de que la gestión del gobierno de derecha no deslució en el contexto del Chile de las últimas décadas. Hugo Herrera intenta poner orden dentro de un ambiente de crisis y desaliento. El autor, que se encuentra en la fase relativamente temprana de una carrera académica e intelectual, nos ha brindado ya algunos libros con reflexiones sobre la condición de nuestra época, el papel del Estado y la relación entre ética y política. Expresa una pasión que por momentos desborda el discurso analítico, y que otorga calidad y sentido dramático que el lector podrá aquilatar como verdadero y no impostado, al revés de tanta literatura que suele calificarse a sí misma de “crítica”. Quizás porque va a contrapelo de las tendencias dominantes.

Su perspectiva intelectual es la de quien se formó en la filosofía política pero que quiere dejar una impronta en un campo que no sea especializado, sino la del ensayista que tiene detrás de sí, lo que uno lo adivina, un diálogo con los pensadores antiguos y modernos. En este sentido muestra analogía con una parte del pensamiento latinoamericano, claro que no aquel que pone énfasis en lo de “latinoamericano” casi como si se tratara de una marca étnica, tan usual en círculos académicos de la región. Aunque no lo pone de una manera explícita, su obra, en especial la que comentamos, hace recordar el ensayo célebre de Karl Jaspers, *La situación espiritual de nuestro tiempo*, de 1932. Son caminos arriesgados y el mismo Jaspers no debe ser liberado de un juicio examinador, ni tampoco hay que privarse de efectuar un examen al texto que tenemos delante de nosotros.

Hugo Herrera —supongo que estará de acuerdo con esta apreciación— al igual que Jaspers tiene que ver con lo que se ha llamado la “crítica de la cultura”, una mirada llena de preocupación por la evolución de la sociedad y la cultura de la modernidad y que tuvo sus principales portavoces iniciales en Nietzsche y Burckhardt, y un nombre conocido entre nosotros, Oswald Spengler; mientras que en tierras chilenas, entre otros, se puede mencionar a Mario Góngora. El núcleo

de esta expresión se podría describir como aquilatar a la modernidad en sus rasgos más inquietantes, de paso incluyendo a izquierda y derecha. Esta sensibilidad intelectual ha sido más propia de una perspectiva más conservadora (que no es exactamente lo mismo que decir “de derecha”) próxima al tradicionalismo y a una visión pesimista del devenir histórico. Sin embargo, ha habido también una sensibilidad parecida en la izquierda radical, y representa un aspecto menor pero significativo en el pensamiento de Marx. En este sentido la alusión que efectuamos a Jaspers no es casual ya que algunos aspectos de su obra se reproducen en la llamada Escuela de Frankfurt, asociada al pensamiento marxista o neo-marxista del siglo XX.

Toda esta digresión la creemos necesaria, porque lo que es el pensamiento obedece a algunas preguntas fundadoras que se reproducen interminablemente en la historia humana. Las grandes obras de estudio y los ensayos —entendiendo que pueden poseer niveles distintos—, si han alcanzado un estrato suficiente de calidad, esto es complejidad, sutileza y contradicciones enriquecedoras que delatan la constitución de una obra real, no se agotan en la pertenencia o adscripción a una u otra de las grandes tendencias en la historia del pensamiento.

La obra que se comenta es una respuesta acelerada a una circunstancia histórica que se experimenta como acuciante y quiere dar una palabra que responda a las urgencias del momento. En este sentido es también una literatura de batalla con los riesgos que esto implica, y que en algunos casos, como lo vemos mes a mes en el foro de nuestros debates, convierte a estos intentos en entes ya exhaustos al publicarse como libros. Esto no parece ser el caso de este libro.

La inquietud quemante que se revela en sus páginas tiene mucho que ver con la frustración de muchos intelectuales —y de algunos artistas— a quienes en países como los nuestros les es difícil identificarse con las modas políticas dominantes o con aparente dominación (aquí hay matices que explorar) en el mundo de las ideas públicas y de la creación intelectual, que en su mayoría giran en mayor o menor grado en torno a la izquierda. Quienes se resisten a esta especie de Corriente de Humboldt, que ha sido muy fuerte en América Latina, rara vez aciertan a identificarse con la derecha a secas, y tienen buenas razones para ello.

Sucede que los que son considerados intelectuales de derecha no hallan su hogar dentro de ella; conviven muchas veces como extra-

ños en sus manifestaciones políticas y públicas. Sus adhesiones son ocasionales y aparecen por lo general de manera muy minoritaria; no pocas veces son usados (en la izquierda también, pero con recompensa material o ideal, o ambas). A veces toman cuerpo en momentos de grandes quiebres nacionales, como sucedió en Chile durante la Unidad Popular, cuando en las grandes universidades la mayoría de su cuerpo académico se situó en la oposición. La mitad de ellos al menos no se sentía ni se sintieron nunca de derecha y muy rápidamente pasaron a la oposición en los años del régimen de Pinochet. Algo similar ocurre en la actualidad en Venezuela, y la mayoría de los intelectuales y creadores artísticos cubanos se sienten ajenos al régimen, en exilio interno o externo, pero apenas quizás una fracción de ellos podría ser considerada de derecha. Son situaciones, sin embargo, relativamente anómalas, de grave crisis y no distintivas de una evolución histórica en torno a un debate público.

Todo esto le da un cariz especial al libro que aquí se comenta. En un país que, como casi ninguno en América Latina, ha estado definido desde hace unos ciento cincuenta años (el número podría discutirse) entre derecha e izquierda, como polos de un abanico a veces amplio o a veces muy polarizado, los intelectuales que podrían ser considerados de derecha en definitiva no han encontrado su hogar en la derecha, no al menos de la forma en que los intelectuales de izquierda lo hallan en partidos y en asociaciones que no esconden el carácter de tal. Ello a pesar de que el mundo de sensaciones e ideas que podríamos llamar cultura política de derecha ha sido en gran parte del siglo más amplio que la representación política de la derecha. Esto tiene algún origen en la constitución misma de lo que es la derecha y lo que es la izquierda, y desde luego no es sólo un fenómeno chileno, sino que se reproduce a lo largo del mundo con algunas excepciones o fases en donde la situación pareciera invertirse. En general, sin embargo, la tendencia a que intelectuales y artistas de izquierda aparezcan más “orgánicamente” vinculados a un sector específico es una clara diferencia con el mundo de la derecha, donde generalmente los intelectuales y artistas no se reconocen (o se molestarían de ser calificados como partes del sector), lo que responde más a una estructura del sistema que a una falencia de los actores.

Ello no quita que sea una realidad muy extraña, y posee una carga de ironía desmesurada, ya que no sólo existe la alienación de los intelectuales de derecha de lo que podría ser su casa natural, sino que tam-

bién está la indiferencia —y hasta a veces de la burla— que manifiestan los actores políticos y económicos de la derecha chilena hacia el mundo de la ideas y de la cultura.

Hugo Herrera se rebela contra esta tendencia. Su libro aspira no sólo a ser un llamado acerca de la importancia de las ideas en el quehacer político, en este caso de la derecha, sino que a plantear un estado de la cuestión sobre la crisis actual de la derecha política, y también algo del mundo de la mentalidad de derecha. Se trata de un grito crítico aunque parezca un oxímoron. Pocas veces como en la pluma de este autor se ha criticado tanto a la derecha sin emplear en general una conceptualización que podríamos llamar antioligárquica, aunque algo de esto se le desliza.

El libro se concentra en la debilidad política de la derecha, en la falta de una cultura política consciente de sí misma, salvo alguna referencia de rigor que parece más un lugar común que una idea provista de consistencia. Destaca con fuerza la situación crítica en que está la derecha, lo que en estos momentos nadie se atrevería a negar. No existe en el libro un análisis ni de su trayectoria electoral ni de la relativa fuerza o debilidad de la que ha gozado en el sistema político; no hay tampoco una caracterización de los actores salvo algunas insinuaciones y por ahí y por allá; tampoco se habla de la base social de sus componentes ni de su electorado. Se trata, en lo básico, de lamentar la anomia intelectual de la clase política de derecha y su dificultad en expresar metas estratégicas o ideas iluminadoras y convincentes acerca de sus objetivos. En suma, el libro es un mazazo a la falta de cultura intelectual y, por ende, a las carencias de personalidad de los partidos de derecha, todo esto dicho desde una combinación de dolor y frustración. Existen muy pocas referencias a la actuación de la derecha bajo el régimen militar, uno de los grandes problemas de imagen de la derecha; también un problema de fondo aunque no agote todo el potencial de la derecha.

## UNA HISTORIA DE FRUSTRACIÓN

El libro de Hugo Herrera es una versión ampliada de un interesante trabajo antes expuesto.<sup>2</sup> En la base intelectual del autor destaca la tradición alemana, y él de manera explícita menciona a Nietzsche, Carl

---

<sup>2</sup> Hugo Herrera, “La derecha ante el cambio de siglo”, *Estudios Públicos* 135 (2014).

Schmitt, Heidegger, Gadamer y Habermas. No faltará quien señale que se trata de un cóctel imbebible; una mirada más profunda hace ver muchos temas comunes y el desarrollo de un pensamiento con cierto grado de concomitancia acerca de la modernidad por parte de esos autores. Lo que Hugo Herrera ha aprendido de ellos son formas de pensar. Además, cada uno es libre de acudir a la fuente que considere más fecunda, y aquí no se trata de una tribu oscura y provinciana. El problema siempre va a radicar en que más allá del lenguaje que entregue, hasta qué punto es posible traducir de teorías abstractas a interpretaciones de fenómenos concretos. Estos mismos pensadores lo han experimentado con su propio lenguaje y sus propias tomas de posiciones. Los casos de Schmitt y Heidegger constituyen todavía *cause célèbre*, aunque con el típico doble estándar no se le compara con otros casos. Nietzsche da para todo y “el 68” Habermas echó pie atrás frente a las consecuencias que sacaban algunos que antes habían sido entusiastas de él (al igual que Adorno, aunque éste no es inspiración del autor).

Herrera se pregunta por los ciclos, efectuando una genealogía del término y su aplicación en Chile. La figura que más asoma aquí —y en general en su libro— es Francisco Antonio Encina, en especial su *Nuestra inferioridad económica* (1912), cuyo centenario no fue recordado por nadie —incluyéndome a mí, como me lo reprochó un colega más joven—, a pesar de su pertinacia con el tema moderno de la cultura económica. Herrera destaca que Encina no proclamaba ningún determinismo inapelable, sino que, sostenía, era una situación que podía paliarse. Pienso que sería cosa de cambiar alguna referencia de tipo racista, más o menos comunes en la época, por el concepto actual de “cultura económica” y habría mucho que aprender de este autor. Herrera toma de Encina en lo básico una analogía. Así como el historiador creía estar ante una crisis profunda del país, Hugo Herrera cree que la situación actual hace que el período de auge de la realidad post dictatorial pueda llegar a su fin: “En la situación actual, la concentración del poder económico y político, fruto de un sistema diseñado para otro contexto (por ejemplo, con régimen electoral binominal, centralismo exacerbado, subsidiariedad acentuadamente negativa, controles férreos al sindicalismo, libertades económicas que favorecen la expansión del oligopolio), en grupos pequeños de la capital, carentes de la amplitud comprensiva suficiente como para incluir al país entero, está alcanzando sus límites, de tal gui-

sa que, de mantenerse sin modificaciones relevantes, el incremento de la frustración popular parece asunto difícil de poner en duda”.<sup>3</sup>

Aunque reconoce que el desarrollo de Chile es ambiguo y que, como él mismo dice, las tensiones no son unívocas, predomina un cierto tono de un desastre inminente que quizás le da un énfasis excesivo. El autor en todo caso quiere provocar. Caracteriza al período como del fin del miedo, en una imagen bastante extendida a autores de varios sectores, en especial de la izquierda. Yo me atrevería a añadir que hay que distinguir entre el miedo de una parte del país a la represión vivida en los años 1970, a lo cual la mayoría de la derecha fue indiferente —sobre todo entre 1973 y 1977—, del estado de incertidumbre material y político que vivió una gran parte de la población hasta fines de los 1980. Herrera destaca que la derecha había recibido su formación política reciente en los tiempos de las grandes fracturas ideológicas (me parece que el término Guerra Fría para este caso es un poco estrecho), y ésta sería la explicación fundamental de las ideas y de la acción de Jaime Guzmán, a quien acertadamente describe como un político que, siendo de talante intelectual, la acción le era más importante que las ideas. El mismo éxito de la transición a la democracia habría vaciado de legitimidad al sistema, aunque no sólo a la derecha. La “distribución del conocimiento e información” ha creado una nueva realidad que ha dejado perplejo a más de un sector. Se trata de un cambio cultural del cual no estamos seguros adónde nos conducirá. Dice Herrera: “Esta virtualización de la política ha significado que ella se ha vuelto más instantánea y superficial. El ejemplo paradigmático es Twitter, una red en la que por diseño es imposible realizar justificaciones de las opiniones emitidas y en la que, en consecuencia, se impide el procedimiento mismo de la deliberación. En otros casos, sin embargo, la virtualización ha abierto canales a discusiones (ahora sí con justificación), que la concentración excesiva de los medios de comunicación políticamente más significativos mantenía constreñidas” (DCB, 36).

El catálogo de sus críticas, como decíamos reminiscencia de la antigua “crítica de la cultura”, podría encontrarse en la izquierda y ello no sería nada de raro. En su denuncia de que la elite ha devenido

---

<sup>3</sup> Hugo Eduardo Herrera, *La derecha en la Crisis del Bicentenario* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014), 27 y 28 (de aquí en adelante referido como DCB).

en oligarquía existe una transversalidad de visiones intelectuales a lo largo de Chile. Lo que llama con acierto la Crisis del Bicentenario recuerda en realidad mucho algunos aspectos del Chile del Centenario, con su combinación de logros y carencias, además de la oligarquía, tema recurrente en el libro. Herrera añade el centralismo y lo que llama “empobrecimiento espiritual” (expresión esta última rara para no decir inexistente en los intelectuales próximos a la izquierda), un problema bastante profundo en Chile. El mismo Mario Góngora se quejaba décadas atrás de la falta de densidad espiritual que existía en Chile, incluso en lo religioso.

Frente a esto, Herrera, si bien asume la idea de un profundo malestar que recorrería a la sociedad chilena, no simpatiza con su manifestación más evidente, la tendencia al asambleísmo y a las movilizaciones con la intención apenas velada de demoler las instituciones para refundar el país. Como lo señala en una frase escueta y densa, “toda suspensión indefinida del orden institucional es, en último término, revolucionaria” (DCB, 46). Sólo que la derecha no parece ser una fuerza que en la actualidad pueda asumir la tarea que le corresponde, y eso que el autor no alcanzó a conocer el desarrollo de los hechos en los últimos meses, ni tampoco la crisis que se le agregó a la Nueva Mayoría, en sucesos que se siguen desarrollando a medida que escribimos estas líneas.

Herrera acude a una interpretación histórica para entregar su diagnóstico acerca de la derecha, y de paso toca mucho a la izquierda, porque evidentemente se trata de dos conceptos relacionados. No existe el uno sin el otro. Otra cosa es que sean fuerzas homogéneas en la vida política. En la actualidad chilena no lo son. “En el momento presente parece como si ambos estuvieran abordando la política de manera deficiente. El mutismo de la derecha en las discusiones teóricamente más exigentes, su especie de parálisis contemplativa frente al abismo, generada por una situación post Guerra Fría para la que carece de un aparato conceptual suficientemente denso y sofisticado, viene a ser el correlato de una izquierda que, con un discurso ciertamente de mayor complejidad, se apresura a hablar hegemónicamente, a copar las discusiones más de fondo en el espacio público, a pensar la noción de cambio de ciclo de forma autorreferente, cuando no para interpretar la realidad como si sus puntos de vista fuesen ciencia. Si la derecha peca por defecto en el

campo discursivo, la izquierda peca por exceso” (DCB, 56). El tema, sin embargo, es el de la crisis de la derecha.

La derecha gira mucho en torno a organizaciones de relativa espontaneidad, que adquieren alguna fuerza al momento de las elecciones. Se olvida que “es la teoría política la que desde antiguo ha puesto de relieve que la existencia de la república democrática requiere de más que simplemente contar los votos” (DCB, 58), sino que también se requiere una discusión racional en común. Vuelve atrás y enumera como parte de una derecha del siglo XIX a Manuel Montt, Antonio Varas, José Victorino Lastarria, Diego Barros Arana, Abdón Cifuentes y a Zorobabel Rodríguez como sus representantes. No está claro por qué Lastarria y Barros Arana son incluidos en esta lista. Al libro le falta una definición al menos instrumental del concepto de derecha que utiliza, lo cual lo lleva a generalizaciones que hay que puntualizar. Lo mismo se puede decir del siglo XX, con la lista de los pensadores de derecha en los que incluye a Mario Góngora. El que a éste le hubiera disgustado ser de derecha no debe ser un criterio definitivo; con todo en su obra hay una distancia clara con la derecha concreta y la diferencia de manera muy rotunda del tradicionalismo que él cree representar. Quizás Góngora tiene un pie en una derecha conservadora *sui generis*, próxima al caso peculiar de Alberto Edwards, al que admiraba profundamente. Quienes lo conocimos sabemos que no es imposible que en algunas ocasiones haya votado por candidatos de izquierda.

La noción de derecha de Herrera es más bien vaga. En la línea Bobbio, aunque sin citarlo explícitamente, Herrera asume el carácter relativo de izquierda y derecha. Más que definir, lo que hace es desechar lo que él llama una noción “esencialista” y describe, resume y comenta lo que ha sido, en consecuencia, la derecha concreta. Reemplaza la definición de derecha con la identificación de autores y tendencias que considera como tales.

En las tradiciones existentes enumera dos ejes, liberal/no-liberal y cristiano/laico y cuatro combinaciones de ellas: una cristiana y liberal, moralmente conservadora; una cristiana y no liberal, “más cercana al compromiso con los pobres y los sindicatos”; una laica y liberal en el aspecto económico y moral; y otra que denomina nacional-popular con un concepto más existencial que mecanicista de Estado (DCB, 118). La idea como hipótesis no está nada de mala aunque no intenta efectuar

identificaciones de grupos y actores individuales. Sería interesante en otro contexto acompañar la propuesta con una investigación más empírica. No está dicho de manera categórica ni intenta ninguna sistematización acerca del sustrato de la derecha, ya que ésta a veces aparece como respuesta necesaria en el desarrollo histórico; otras veces, las más, está identificada como una oligarquía que se ciega ante la realidad; al autor aquí también le falta un concepto de realidad. Si ponemos como ejemplo a un actor central de la derecha de la segunda mitad del siglo XX, Jorge Alessandri, habrá decir de él que tenía una idea clara de la realidad política aunque sólo en términos tácticos, con gran desinterés por el mundo de las ideas. A decir verdad, también le disgustaba que se le calificara de derecha, aunque con mucho menos razón que un Mario Góngora. En economía política parece ser que Alessandri vio con más claridad que Eduardo Frei Montalva o que Salvador Allende cuál era la gran posibilidad para el país; decididamente careció de un lenguaje para explicarse.

Se trata de que al concepto de oligarquía, tan cargado de valoración negativa, se le debe tratar con pinzas, en política y en la academia, para no hablar de los medios y la farándula, todas instancias donde se le usa con la mayor desaprensión, confundiendo sin más con elite (el más popular), clase alta, clase política, sectores dirigentes. Si sumamos, todos estos conceptos aluden a una realidad más compleja que jamás será resumida por la palabra “oligarquía”. Para observar lo que dice el autor, bastaría con una constatación anticipada de que una derecha que no sea más que oligarquía estaría condenada a ser una ínfima minoría, y en la era democrática condenada a su exterminio, en Chile y en el mundo. Esta derecha, si es que tomamos en serio la definición que la liga a una oligarquía que habría existido desde siempre, extática, comprendería a algunos empresarios de la Sofofa, la mayoría aunque no todos los socios del club de golf Los Leones y una pequeña minoría de quienes aparecen en algunas páginas sociales. El problema es que esta identificación no nos ayuda en nada a entender la fuerza de la derecha en el Chile moderno.

Justamente porque la derecha en el mundo moderno puede apelar con legitimidad a más que un estrecho sector social —su sueño general es la clase media, a veces con tendencias populistas en los sectores de la base de la pirámide— es porque en determinados casos puede ofrecer una posibilidad mejor al conjunto de la sociedad. Esto ha sucedido una

buena cantidad de veces en Chile y en el mundo. Lo que vagamente se alude con oligarquía ha sido también la fuente de reclutamiento de otros sectores de la clase política.

El autor termina su libro con algunas ideas concisas acerca de principios que debería asumir una derecha. Insiste en que debe conocer lo que llama la realidad, aunque también podríamos interpretarlo como que debe mantener vivo un interés político más permanente en el país. Así podríamos estar más de acuerdo. En segundo lugar resume muy bien lo obvio que es una ecuación entre Estado y mercado. En varias partes del libro las emprende contra los monopolios. En realidad cuando uno, como modesto consumidor, ingresa a una de estas empresas a comprar o a pagar cuentas, pareciera ser que representan una realidad monopólica. Esta observación que sentimos tan cierta debe ser puesta también en un contexto, y es que el desarrollo económico de vanguardia en la modernidad ha dependido fundamentalmente de grandes empresas líderes que se reformulan incesantemente. El mayor peligro de ellas reside en que se pueden transformar en monopolios extirpando el espíritu de empresa y toda libertad posible. Esto es lo que advertía Adam Smith.

Añadimos que un mundo de monopolios, por eficaces que fuesen en términos sociales, repelería a una conciencia estético-moral, y alienaría a la mayoría, restando legitimidad a toda economía espontánea. Ésta requiere también de una multitud de pequeños sectores económicos autónomos. Y un complemento: la derecha no puede apelar a la libertad económica como único valor, porque la gran mayoría de los seres humanos en una sociedad cualquiera no está comprendida entre los emprendedores con una racionalidad económica, lo que no quita que carezcan de derechos y autonomía. En su conjunto conforman la verdadera sociedad libre.

Por eso el autor, en un giro dinámico en relación al presente —y en lo que hubieran estado de acuerdo Góngora, Edwards y quizás Encina—, propone que la defensa del Estado debe constituir un patrimonio de los principios de toda derecha política. No de cualquier Estado, sino que de aquel que “es la forma de existencia de un pueblo. Está dotado de una dignidad específica, que deriva no sólo de su capacidad de garantizar la paz, sino de imprimirle al pueblo, con sus actos y símbolos, una cierta identidad en su diversidad” (DCB, 129). En efecto, el Estado no se debe confundir con la burocracia, aunque ésta es también una espina dorsal

del mismo. El que las agencias gubernamentales, que tienen que existir, funcionen bien, con eficiencia, por usar el término más empleado, es fundamental para cualquier sociedad y es uno de los índices para afirmar si un Estado se encamina en la dirección de ser “fallido” o no.

Sin embargo, el Estado no es solamente eso. Es un cuerpo político, es una tradición que se innova constantemente pero que no se borra jamás del todo. Asumiendo la famosa expresión de Edmund Burke —referida a la sociedad aunque creemos válida para este contexto—, es un compromiso entre los muertos, los vivos y los que están por nacer. A veces en momentos de ebriedad de hipereconomicismo —durante el boom a fines de los 1970, en cierta manera en los 1990— esto tendía a olvidarse y su efecto tenía potencialidades casi tan nihilistas como los de una revolución radical. Es una tentación de la derecha el querer olvidar esta dimensión, de la cual en realidad debería ser el principal portavoz. En contrapartida, el Estado totalitario es la negación de toda vitalidad social, como ha quedado palmariamente demostrado en la experiencia del siglo XX.

En un anexo bastante largo efectúa una crítica a siete libros que intelectuales de derecha, o políticos con interés intelectual de la derecha, han escrito en este último tiempo: Axel Kaiser, Francisco Javier Urbina y Pablo Ortúzar; Marcel Oppliger y Eugenio Guzmán; Cristián Larroulet; Luis Larraín, Jovino Novoa y Gonzalo Arenas.<sup>4</sup> El comentario de

---

<sup>4</sup> Axel Kaiser, *La fatal ignorancia. La anorexia cultural de la derecha frente al avance ideológico progresista* (Santiago: Democracia y Mercado, 2012 (2009)); Francisco Javier Urbina y Pablo Ortúzar, *Gobernar con principios: ideas para una nueva derecha* (Santiago: Libertad y Desarrollo, 2012); Marcel Oppliger y Eugenio Guzmán, *El malestar de Chile. ¿Teoría o diagnóstico?* (Santiago: RIL, 2012); Cristián Larroulet, *Chile camino al desarrollo. Avanzando en tiempos difíciles* (Santiago: El Mercurio - Aguilar, 2012); Luis Larraín, *El regreso del modelo* (Santiago: Libertad y Desarrollo, 2012); Jovino Novoa, *Con la fuerza de la libertad. La batalla por las ideas de centro-derecha en el Chile de hoy* (Santiago: La Tercera - Ediciones Planeta, 2013); Gonzalo Arenas, *Virar derecha. Historia y desafíos de la centro-derecha en Chile* (Santiago: Ariel, 2014). Si bien no expresamente escrito desde la derecha, habría que agregar un libro de Sebastián Burr, *Hacia un nuevo paradigma sociopolítico* (Santiago: 2010), que quiere contribuir al debate en general desde esta perspectiva, aunque antes del estallido expreso de la conciencia de crisis en la derecha. Sobrecaliente a esta discusión ha aparecido otro libro colectivo donde participa el mismo Herrera, donde se canaliza el concepto y problemas en torno a la subsidiariedad: Pablo Ortúzar (editor) y Santiago Ortúzar (coordinador), *Subsidiaridad. Más allá del Estado y del mercado* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015).

cada uno de los textos es relativamente acucioso, aunque no siempre creemos que es justo. Hay que concordar con Herrera que tiene razón al decir que “las invocaciones al discurso, la ideología, la filosofía o la teoría son entendidas simplemente como el reclamo por contar con herramientas útiles para contener la ‘avalancha’ discursiva de la izquierda” (DCB, 138), y no como un proceso de introspección propio a un pensamiento político.

Comparto también plenamente lo que ahora es casi un lugar común decirlo: el desinterés de la derecha por las ideas políticas y por la cultura en general se convierte para ella en un traspie en cada recodo de la existencia. Esto lo vemos en toda su evolución en el siglo XX y en lo que llevamos del XXI, con las excepciones que siempre ha habido. Por mi propia experiencia recuerdo haber escuchado o conversado con Pedro Ibáñez Ojeda, quien era consciente de ese problema y estaba bastante al día en algunos aspectos de la discusión pública mundial; se le notaban lecturas extendidas de Ortega y Gasset y de los autores que circulaban en la Sociedad Mont Pelerin, desde luego con su máxima estrella Friedrich Hayek. Veremos luego que la derecha no puede ni debe ser como la izquierda en su estilo; que la personalidad política debe poseer un tipo de criterio que, aunque sea intelectualmente formado y supere la inopia que hemos visto en estas últimas décadas, en lo fundamental siga siendo un estilo de acción y de lenguaje que se pruebe en la batalla política y no primariamente en el mundo académico. Éste, por lo demás, no es el único receptáculo de las ideas de nuestro tiempo. Con todo, es certera la observación de Herrera de que ha existido en la derecha la tentación a esgrimir las ideas como herramientas intercambiables según el caso, siempre que no saquemos la conclusión de que la tarea sería que los intelectuales dirijan a la derecha. Le iría peor.

Los siete libros que analiza Herrera son también una demostración de cómo intelectuales próximos a la derecha o algunos de sus políticos de dimensión intelectual, han respondido, a pesar de lo señalado antes, con un genuino interés despertado por el gran desconcierto que se produjo en sus filas debido al desarme político ocurrido en los años de la administración de Sebastián Piñera, y que parece continuar sin signos de abatirse hasta el momento de escribir estas líneas. Ésta es una de las grandes paradojas políticas de los años que hemos vivido en el siglo XXI. La sociedad post Pinochet es en no pequeña medida fruto de pers-

pectivas muy propias de la derecha. Ella logró constituir casi la mitad de electorado, y no sólo gracias al binominal. Incluso con el descalabro autoinducido del año 2013, Evelyn Matthei en la segunda vuelta alcanzó casi el 38 por ciento de los votos. Es un capital que se puede incrementar o esfumar. Y el gobierno de Piñera, de acuerdo a los índices con los que comúnmente son medidas las administraciones, no lo hizo nada de mal (sin haber sido espectacular). También, los dos gobiernos democráticamente elegidos por la derecha moderna, Jorge Alessandri y Sebastián Piñera, dieron una enorme garantía de derechos humanos y de pluralismo político en el país (a pesar de que bajo el segundo aumentó el terrorismo en La Araucanía y la violencia criminal siguió su curso). Si se mira esta realidad aislada, ¿para qué las ideas? Es lo que la derecha muchas veces parece concluir.

### LA AMNESIA HISTÓRICA

Cuando la derecha entra en crisis abruptamente recuerda a las ideas. Algo parecido sucedió en la década de 1960, aunque con un debate más modesto que el actual. La principal respuesta ha sido de un mismo tono por medio siglo: la revitalización de la economía política clásica aplicada después al ejercicio de gobierno. Sin embargo, en términos de ideas políticas y de la sociedad, aparte del principio de subsidiariedad que todavía se debate vivamente, el interés por el mundo de las ideas y de la cultura sigue siendo tan pobre como siempre. Repetimos que ésta es una de las explicaciones de los súbitos estallidos de orfandad en las ideas con las que la derecha se topa repetidamente. Tropieza con la misma piedra. Algún grado de tradicionalismo ha sido un componente importante en toda derecha; en paradoja, la conciencia histórica que debiera acompañar a la derecha concreta en Chile es escasa cuando no inexistente, como Herrera lo dice varias veces. Aquí daremos tres ejemplos de una multitud que podríamos señalar, más allá del que comúnmente se aduce por su papel durante el régimen de Pinochet, y que le cobró su pasada de manera muy fuerte el año 2013, a raíz del cuadragésimo aniversario del 11 de septiembre de 1973. Quizás el asunto se ve de manera más prístina con tres ejemplos de otro calibre.

El interés de la derecha en las organizaciones culturales internacionales, en la proyección y en la recepción es escaso o nulo. La Cepal

www.cepchile.cl

jugó en el pasado un papel político importante en América Latina y es una creación de todos los gobiernos, y el de Chile jugó un papel especial. Chilenos nutrieron sus filas y como entidad, aunque hoy juega un papel menor, sigue existiendo con un presupuesto que se lo envidiarían muchos centros de investigación académica. Quizás no es —como lo fue— un centro creador de ideas que revierten sobre el continente, pero continúa aportando en investigaciones empíricas. Pues bien, en sus filas estuvo y está lleno de investigadores pertenecientes a la izquierda dura o próximos a esas tendencias, con uno que otro “negrito de Harvard” por ahí y por allá. Esto no es una maldad exclusiva ni de sus creadores ni de los profesionales e intelectuales que se desarrollaron en la institución; la derecha chilena y, creemos, la de otros países han sido absolutamente indiferentes a su existencia y no se les ha ocurrido reclamar una presencia de otras líneas de pensamiento y de acción. Ello, a pesar de que es evidente desde la posguerra de que en América Latina han existido vitalmente varias líneas de sensibilidades políticas, de escuelas de pensamiento y de proyectos económicos. En Chile, los dos gobiernos de derecha que ha habido en los últimos sesenta años no movieron un dedo, o no se les ocurrió hacer nada por modificar esta situación.

El segundo caso es el de la amnesia histórica de la derecha. Los ejemplos son infinitos. Me voy a concentrar en uno que me parece muy paradigmático, desligado de lo sucedido en el régimen de Pinochet que es lo que generalmente se considera, lo que por cierto es importante. Sabemos cómo la izquierda chilena e incluso la Democracia Cristiana cultivan la memoria de sus héroes y vivencias, todo ello muy legítimo. La derecha, en cambio, tiende a un manto del olvido. Ni siquiera esta frase manida sería cierta, ya que no se trata de una acción ni material ni mental, sino que sencillamente de una total indiferencia y desidia, asistida por la ignorancia. No se le ocurre. El Comando Rolando Matus, compuesto de aguerridos jóvenes del Partido Nacional en la época de la Unidad Popular, tuvo un papel clave en muchas partes del país en la movilización de ese partido y de otros sectores en la resistencia contra el proyecto de la izquierda marxista. Su nombre provenía de un joven militante muerto en una de las tantas tomas de propiedades agrícolas en el sur. En la derecha política, que se reorganiza formalmente a partir de 1983 por efecto de la crisis política de las “protestas”, no hay nada, ni

una foto, ni una placa, ni una referencia que lo recuerde a él en persona ni menos de la acción del Comando, que era propia de una política de movilización y contra movilización que caracterizó al Chile de esos años, legítima en ese contexto.

Ni hablar de pensar más atrás, en la marcada historia ideológica del siglo y del papel de la derecha en él. No se trata de enfrentar la omnipresencia de Salvador Allende, ya que ella proviene en no pequeña medida en que la imagen externa revierte al interior del país. Pero, y he aquí el tercer ejemplo, si comparamos el recuerdo de las figuras de Eduardo Frei Montalva y Jorge Alessandri, la diferencia es asombrosa (reconozco que la calidad de la palabra de cada uno de ellos era muy diferente, pero no su legado). Sólo un botón de muestra. La casa de don Eduardo en la calle Hindenburg ha sido convertida, con asistencia de fondos internacionales, en un museo de alta calidad, muy ilustrativo para todo público; un verdadero retrato de una época aunque cada uno podrá diferir en algunas apreciaciones que aparecen ahí, como es natural por lo demás. Lo visité recién a fines del año 2013 y expresé mis felicitaciones en el libro de visitas añadiendo una pequeña corrección factual a una fecha.

En cambio a la derecha jamás se le ha pasado por la cabeza que tendría que hacer algo semejante en, por ejemplo, el departamento de Jorge Alessandri, vendido con celeridad después de su muerte y que se le podría haber comunicado con el departamento de su padre, el León, ubicado en el mismo edificio (donde también vivió su yerno Arturo Matte, destacado político y empresario de la derecha), en analogía a lo que organizó la Fundación Frei. El departamento de don Jorge además es contiguo al Museo Histórico Nacional, estando en inmejorables condiciones entonces para crear un ambiente histórico que, sin caer en el panfleto, pueda también contener un mensaje sobre la visión del país. No ha sido un problema de recursos sino que de imaginación, de cultura, de interés elemental. Nuevamente, la desidia ante las ideas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Desde 1900 ha habido excepciones; éstas, eso sí, son sólo dos en consistencia y duración, producto de lo que en parte es una sensibilidad de derecha: lo que originó el diario *El Mercurio* y el Centro de Estudios Públicos, a riesgo de parecer siendo juez y parte.

## DEFINICIÓN Y DEVENIR CONTEMPORÁNEO

Parte de esta situación se desprende de una condición elemental que la derecha chilena comparte con muchas derechas a lo largo del mundo. Mientras la izquierda, lo digo exageradamente, ha sido principalmente una creación intelectual que canaliza sentimientos y emociones, la derecha nace como una reacción más o menos espontánea ante un desafío a un orden que antes se consideraba inmutable y por lo tanto a nadie podría ocurrírsele que necesitase de una defensa política. En otra parte he propuesto que la definición de la diada izquierda-derecha puede expresarse de la siguiente manera: “¿qué es y qué debería ser la sociedad?”<sup>6</sup> En un momento dado se produce la traslación de legitimidad desde instituciones heredadas a otras, que son asumidas como transformación de esa herencia producto de una deliberación. En otras palabras, la sociedad humana pasa a ser discutida en su constitución misma. Un grupo al comienzo pequeño, que después se amplía, se considera el portador de ese derecho. En términos históricos, ésta fue una larguísima evolución, aunque se puede acotar en parte al siglo XVIII.

La evolución cultural, añadida a otros factores como la distinción entre Estado y sociedad civil y algún grado de pluralismo en las ideas, instala la pregunta acerca de qué debería ser una sociedad. La pregunta lleva consigo una fuerza que impele a transformar la realidad, la que es sometida a un escrutinio crítico y hasta condenatorio, en una combinación de juicio ético y raciocinio intelectual. Éste fue el nacimiento de la izquierda que en Europa duró más de un siglo. Esta postura tiene la suficiente fuerza como para provocar un temor que vaya más allá del interés egoísta; un razonamiento que, pese a reconocer las carencias de la realidad, sostiene que ésta tiene su razón de ser. El ser mismo de la sociedad estaría anclado en supuestos antropológicos; todo cambio debería realizarse dentro de los parámetros en lo que consistiría la sociedad

---

<sup>6</sup> Las ideas aquí expresadas están extraídas de los siguientes ensayos: Joaquín Fernandois, “¿Qué futuro tiene la diada derecha-izquierda?”, *Estudios Públicos* 60 (1995), el que entre otras cosas contiene un comentario a la destacada obra de Norberto Bobbio, rápidamente convertida en un clásico, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política* (Madrid: Taurus, 1995 (1994)); Joaquín Fernandois, “Movimientos conservadores en el siglo XX: ¿qué hay que conservar?”, *Estudios Públicos* 62 (1996); y Joaquín Fernandois, “Las paradojas de la derecha: el testimonio de Allamand”, *Estudios Públicos* 78 (2000).

humana. Es quizás a lo que alude el epígrafe de Levi-Strauss, que acen-túa la mutua necesidad de las dos almas de la sociedad humana. Esta postura acerca de posibilidades y límites de la recreación constante de la sociedad se presenta también ante el público y pasa a ser parte de los debates y articulaciones culturales de una época. Es el momento en que nace la derecha. Derecha e izquierda en su conjunto son consustanciales a la política moderna; la una no tiene sentido sin la otra.

La izquierda pone el acento en la transformación de la sociedad; la derecha en que sus cambios sólo pueden producirse dentro del margen que permite el funcionamiento de la misma. Sin embargo, en el desarrollo concreto de la política moderna cada una de ellas puede asumir alguna bandera de su adversario. Los momentos más fecundos del proceso político han mostrado alguna de estas manifestaciones. En el siglo XIX la Alemania de Bismarck, uno de los genios conservadores por excelencia de la modernidad, abrazó dos ideas que hasta ese entonces habían sido de la izquierda: la fundación del Estado nacional y las primeras bases de la seguridad social comprensiva. Después, en 1919, los socialistas, en sus orígenes fundados por Marx y Engels, fueron la principal valla para una revolución de tipo bolchevique en Alemania; que después la República de Weimar haya terminado en tragedia es otra historia. Tras la Segunda Guerra Mundial los socialistas alemanes abrazaron muchos aspectos de la economía de mercado y contribuyeron a la consolidación de una de las experiencias económicas y sociales más significativas desde la segunda mitad del siglo XX hasta estos momentos; y la derecha alemana tuvo que despedirse del nacionalismo estrecho que en general antes había aplaudido. Los ejemplos son innumerables.

Es cierto que tras la Caída del Muro se ha repetido que la distinción entre derecha e izquierda carecería de sentido. En realidad, esta discusión recorre el siglo XX, ya sea porque —se supone— la división izquierda-derecha esté anticuada o sea dañina. Esta discusión se confunde muchas veces con la tesis del fin de las ideologías que ocupó a buena parte de la sociología política de la segunda mitad del siglo XX. Como en tantas cosas, es indudable de que ha habido una atenuación de las querellas ideológicas que caracterizaron a la política moderna, y en especial a la de tipo dramático, asociadas en el siglo XX particularmente al nazismo y al comunismo. Toda pacificación ideológica conlleva alguna convergencia entre derecha e izquierda, y a esto no hay

cómo esquivar el bulto. La paz política implica una baja de las pasiones y con ello un aflojamiento de la energía moral de la que vive el debate político: las ideas políticas y el entusiasmo puramente político. Asoman entonces los intereses apenas camuflados en una retórica que tiene mucho de repetitiva y de hipocresía más o menos evidente, como una frase hecha que se repite sin mayor convicción, por ejemplo en un funeral de alguien a quien apenas conocimos. La historia de la democracia se mueve entre estos dos polos, la tensión que puede llegar al drama y más allá todavía; y la paz de la feria donde todo se transa.

Hay una tercera alternativa, prevista por aquellos que veían como inevitable el triunfo de la democracia pero que eran escépticos acerca de su duración indefinida, entre ellos con notoriedad el gran Alexis de Tocqueville, que pensaba que al final, como consecuencia de los mismos procesos democráticos, podría triunfar un despotismo. Sería el fin de la política en el sentido del fin de la democracia, aunque no de ciertas expresiones de la modernidad como las tendencias autoritarias, que de hecho dominan en la mayor parte de los Estados del mundo. En América Latina la razón populista tiene como norte ya no una revolución radical de tipo marxista, aunque en Venezuela se le parece, sino que el crear un ambiente de tensión permanente, de combate interminable contra las fuerzas conspirativas en las que se subsumen críticos, adversarios, enemigos, todo ello sin fin. La democracia, en cambio, es un estado de precario equilibrio, ahí está su gracia y su dificultad.

Sin embargo, todavía la articulación izquierda-derecha continúa siendo una forma de los actores políticos para identificarse entre sí. Como dice Bobbio, la relación entre igualdad y orden en términos muy generales mantiene un grado importante de realidad para definir las propuestas y prácticas políticas. Ello, siempre que no definamos orden como represión o al menos como pura represión (no pocas veces utilizada también por la izquierda). Habría que hablar del “orden de lo posible”, en lo que también cabe una igualdad razonable y hasta una igualdad de principios (por ejemplo, cómo llevar a la práctica aquello de lo de la “igualdad ante la ley”), así como la izquierda puede asumir sin complejos que hay una diferenciación al interior de la igualdad.

La izquierda tiene sus paradojas en su convivencia con las ideas, por ejemplo entre libertad y colectivismo, a pesar de haber nacido de ideas. En la derecha, que nace siempre primero de un sentimiento, las

paradojas son mucho mayores. La derecha en muchas partes del planeta experimentó un cambio en sus orientaciones acerca de la idea de mundo. Hasta los años de la Guerra Fría expresó una visión más bien pesimista acerca de la evolución mundial —aunque afirmando siempre que lo que consideraba sus ideas eran siempre las verdades últimas—, considerándose como un bastión de resistencia. Era la izquierda la que creía en un triunfo indefectible de sus puntos de vista. En torno a la Caída del Muro se produjo el gran cambalache. La izquierda pasó a expresar un pesimismo cultural, propio de una visión casi decadentista que por lo demás en parte estaba en Marx; y la derecha afirmó con orgullo que “el futuro nos pertenece”. La realidad concreta había sido siempre una combinación del pesimismo y del optimismo, aunque con un convencible matiz de tribulación en la derecha.

En el escenario chileno se reproducía la historia. La revolución electoral de los 1960 había reducido la derecha a un quinto del electorado. En los 1990, se movía desde poco más del tercio, llegando a rozar la mitad en algunos casos. Ello no fue sólo por el mentado binominal, ya que ni las elecciones presidenciales ni las de concejales han tenido que ver con ese sistema electoral. Me parece, en cambio, que la derecha heredó a grandes rasgos la votación del “Sí” del Plebiscito de 1988, que no fue una justa manipulada como la Consulta de 1978 o el Plebiscito de 1980. En los 25 años de la nueva democracia, la derecha parecía ser una vigorosa parte del sistema y seguramente lo era dentro del contexto ambiguo de toda democracia. Esto era parte de un estado de ánimo en el que, según diversas encuestas, predominaba la idea de que había existido un desarrollo positivo del país desde fines de los años ochenta. Ello generó un apoyo durante dos décadas a los sectores de centroizquierda; en segundo lugar, sin embargo, los actores de centro derecha también fueron favorecidos si consideramos que, ya antes de la elección de Sebastián Piñera, la derecha había dejado muy atrás la quinta parte de los votos que obtuvo en marzo de 1973, o el tercio que había alcanzado con una figura, como Jorge Alessandri, en 1970. Incluso llegó a superar el 40 por ciento y a pelear voto a voto las elecciones presidenciales que culminaron con los triunfos de Ricardo Lagos (2000) y Michelle Bachelet (2006). En realidad, desde las elecciones parlamentarias de 1997 despuntaba una cierta equiparidad en las fuerzas políticas, aunque por razones de cultura política y de la imagen de la historia reciente, la

izquierda era más fuerte. En el mismo sentido, la crisis reciente de la derecha tiene que ver de manera muy especial con la debilidad de su cultura política, que es por lo demás a lo que apunta el libro de Hugo Herrera.

¿Qué puede hacer la derecha al respecto? Hay un tema estructural que no va a cambiar, el que la izquierda viva primariamente de las ideas y, por lo tanto, sólo puede sobrevivir principalmente a través de ellas, a medida que le son fundamentales para poder aprovechar el sustrato social que le ha sido más común, la base de la pirámide social. Ésta es una correlación y como tal, no es absoluta, así como la derecha tiene una correlación con los sectores más altos, pero deja de existir si se reduce a ellos. En la práctica, la relación con el sustrato social nunca ha sido ni puede ser absoluta.<sup>7</sup> La derecha, en cambio, se encuentra con las ideas como reacción ante el desarrollo de los acontecimientos, lo que la obliga a tomar conciencia de la circunstancia histórica y de los imperativos del momento. Esto hace que por necesidad, casi por motivos estructurales como diría Levi-Strauss, su relación con las ideas tienda a ser más compleja, veleidosa. Nunca va a escapar de su origen. Ello no quita que sea posible también que tenga respuestas creativas, porque recogen una sensibilidad del mundo de las ideas y demuestran un aporte al dinamismo del debate de la sociedad contemporánea.

En primer lugar, no existe ni puede existir un cuerpo de ideas coherente que alimente a la derecha. Ni la izquierda lo tiene, menos lo podrá tener la derecha. Así como derecha e izquierda son dos almas de un mismo cuerpo, esta consistencia se reproduce con más fuerza en el tema intelectual. Ni el intelectual de derecha ni el hombre político de derecha que busca ideas e interpretaciones podrá recurrir a teorías o planteamientos que sean puramente de derecha. Ni la izquierda puede darse este lujo, menos lo podrá hacer su contraparte. Esto pudiese ser una limitación. Sin embargo habrá que mirarlo más como una fuente de flexibilidad y dinamismo ante el mundo de la cultura, sin amilanarse

---

<sup>7</sup> Un texto donde se hace una reseña exhaustiva de las posibilidades de definición de la derecha está en Juan Pablo Luna, Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.), *The Resilience of the Latin American Right* (Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press, 2014). Creemos que en los capítulos generales de esta obra hay un énfasis excesivo en vincular las cifras de distribución del ingreso con la tentación no democrática de las derechas, y no se plantean de que sea racional el temor respecto a qué significaría la implantación de ideas y prácticas que pudiesen desarrollar las diversas izquierdas.

por el hecho de que en la medida en que intelectuales, académicos y artistas quieran o tengan que definirse ante lo público, tiendan mayoritariamente a considerarse de izquierda, ya sea por aquello de lo políticamente correcto, por convicción o por espíritu de manada. La derecha encalla cuando trata de repetir este tipo de actitud; tiene menos espacio para eso. Su fuerza radica en asumir la espontaneidad del desarrollo humano y en comprender que en ciertas estructuras de ese desarrollo existen también las posibilidades de rozar la plenitud, a pesar de que la derecha está más consciente que la izquierda de que el hombre tropieza con la misma piedra cada vez que intenta construir lo que cree la plenitud definitiva. Por cierto, a veces cae en lo mismo.

Debe asumir a su vez que existen en el cuerpo de la derecha dos almas, ninguna de las cuales puede faltar por completo. Una es aquella conservadora, más escéptica acerca del constructivismo moderno, y más atenta al valor escondido en la herencia tradicional, aunque deba renovarse sin cesar. En esto, extremando los argumentos, es interesante que en este siglo XXI algunas tesis de la izquierda antisistema o de lo que se podría llamar el post marxismo parecen formular ideas semejantes. Como se decía antes, existe en el mismo Marx una veta de este tipo. Por ello es que el conservadurismo y a veces el tradicionalismo en la derecha sólo son fecundos en lo político cuando van aliados a su rostro liberal.

Esta última constituye la otra alma de la derecha. En el caso de Chile ha sido la cara más visible. Ese concepto está asociado más generalmente al concepto de libertad, aunque no se agota en él. Entre otras razones, porque a medida que se va subiendo el grado de tolerancia propia del espíritu liberal, legislaciones contemporáneas van aumentando las conductas verbales que consideran intolerantes y, por lo tanto, dignas de ser prohibidas. Es la gran paradoja liberal moderna, a veces de contornos empobrecedores y hasta temibles. También se critica que la derecha en Chile hable de libertad cuando no le preocupó la libertad política durante la época de Pinochet.<sup>8</sup> Esto permanecerá siempre como una mancha cuando se destaque el valor de la libertad como el único

---

<sup>8</sup> Ver carta de Agustín Squella al director de *El Mercurio*, “La derecha, el orden, la propiedad”, del 14 de abril de 2015. Habría que agregar un matiz. Además de que hubo una evolución en el grado de libertad o falta de libertad durante el régimen militar, a partir de 1983 la derecha política en general comenzó a destacar el valor de la libertad en un sentido amplio, aunque tampoco en realidad con demasiado entusiasmo.

norte de una derecha. Ser portavoz de la pura apología de la libertad económica y de gestión siempre será insuficiente al momento de plantear una creencia política. La concentración en las grandes empresas, que hasta cierto grado como explicamos es casi inevitable, parece ser un mentís a la libertad posible. Sería libertad para unos pocos propietarios y gestores.

Una estrategia de ideas para la derecha —y una tarea para los intelectuales interesados a proponerla— es establecer una relación de equilibrio y fecundidad entre Estado y sociedad. La peculiaridad de Occidente ha sido describirla como fuente de una creación, hallazgo que revierte sobre la humanidad entera. Por ello, a la derecha chilena no le debiera ser indiferente la existencia del “modelo occidental” a lo largo del mundo —esto es el de democracia y economía de mercado, entendiendo que ésta pueda sí poseer rasgos distintos en cada país—, no como una cruzada que no condice con nuestra pequeñez y lejanía, sino como manera de saber qué queremos en este mundo actual.

La defensa de la libertad económica se emprende de manera más fecunda dentro de un ámbito definido como “sociedad civil económica”, más amplio y complejo, menos centrado en el “gran capital” aunque no se distancie de éste; más aún, éste es indispensable para el equilibrio creativo del todo. A la derecha le debería ser prioritario cultivar el sentido de responsabilidad económica —en lo propio y en lo que es de todos—, idealmente en la gran masa de la sociedad. Las cuitas de una voluntad de derecha debe ir hacia una sociedad de clase media, donde el estilo de ésta impregne a la gran mayoría de la sociedad, teniendo como metro aproximado el estándar de las sociedades desarrolladas del momento. Los cuerpos intermedios constituyen una base sobre la que la libertad concreta es posible; de ellos surgen los grandes conglomerados y también éstos los amenazan.<sup>9</sup> Su multiplicidad, si va más allá del reino de la economía, es un contrapeso evidente aunque en esto la derecha no posee ningún monopolio especial.

A esta derecha le es fundamental —extendiendo algo a la fuerza el concepto— una sociedad civil cultural, a veces llamada “conciencia crítica” o creativa, aunque se ha abusado de las palabras. No sólo están los centros de ideas o *think tanks*, sino que el mundo intelectual y creativo en un sentido amplio. En nuestro Chile concreto esto incluye al mundo

---

<sup>9</sup> Es el tema central de libro editado por Pablo Ortúzar ya citado.

de las llamadas ONGs y el círculo de las universidades públicas, que para estos temas han sido mayoritariamente cooptadas por las izquierdas, a veces con gran calidad; también las instituciones transnacionales públicas donde sucede el mismo fenómeno, como la Cepal y Flacso. En este campo de ideas y de proyección pueden coincidir las perspectivas liberal y conservadora.

Hay otra en la que pueden diferir y es inevitable que suceda. Los liberales quieren fortalecer al individuo —supongo que en deberes y en derechos y no sólo en estos últimos; de otro modo no serían liberales de derecha— y un conservador en principio no lo objetará. Pondrá mayor énfasis, en cambio, en el cuerpo político, en la nación, en el Estado como institución histórica que posibilita la existencia física. El puro énfasis en los cuerpos intermedios erosiona la cohesión de las instituciones generales que sirven de soporte al cuerpo político, a la sociedad en suma, sin la cual la libertad y la tradición no pueden florecer. El cuerpo político es parte de un ideal posible y de los límites y apertura que ofrece la sociedad humana. No es un patrimonio exclusivo de la derecha, pero desde su posición la debería también tomar como algo propio. En esto consiste uno de los bienes más preciados de la sociedad humana, la *espontaneidad*, que no es ni puro azar ni pura construcción.

En el dilema (real) entre igualdad y libertad, se buscará la igualdad posible y la libertad posible, todo dentro de un orden deseable. No se pide la cuadratura del círculo. La derecha, cuando es inteligente, no busca la realización de una idea, muchas veces un delirio. Lo que puede ofrecer, y esto es una tarea para los intelectuales a los cuales la derecha se les cruza —pertenecer no es el verbo adecuado—, es tener presente la *experiencia* real de la sociedad humana, incluyendo a los valores que ha sacado a luz como guía de la acción. Sabe o debiera saber que no hay coherencia o compatibilidad matemática entre ellos, puesto que la civilización consiste en la coexistencia de valores no necesariamente compatibles o del todo coherentes entre sí. No es un fuero creado para la derecha, sino que en una sociedad abierta, dentro del horizonte del modelo occidental, el metro civilizador de la modernidad, se abre un vacío abisal cuando se carece de su presencia en el debate de ideas y valores. *EP*

Hugo Eduardo Herrera, *La derecha en la Crisis del Bicentenario*  
(Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014).

RESEÑA

## DE LA CRISIS AL FUTURO

**Max Colodro**

Universidad Adolfo Ibáñez

www.cepchile.cl

Una búsqueda de las claves que permiten explicar el actual deterioro político y cultural de la derecha chilena: ése es, de algún modo, el hilo conductor de la investigación plasmada en este libro por el jurista y doctor en filosofía, Hugo Eduardo Herrera. Un esfuerzo serio y ordenado, cuyo fin explícito es generar un marco conceptual que entregue luz sobre las causas de un fenómeno singular, pero que no puede ser tratado al margen de los rasgos generales del proceso político vivido por Chile en las últimas décadas.

La derecha logró llegar al gobierno por vía democrática el año 2010 luego de dos décadas de continuidad de la centroizquierda en el poder, pero, tras un solo período, sufrió una derrota de proporciones en las parlamentarias y presidenciales siguientes. Un capítulo que vino a confirmar la compleja y esquivada relación que dicho sector ha tenido desde hace tiempo con el poder político que emana de las mayorías electorales. Hoy, sin embargo, su encrucijada pareciera ser más íntima, una dificultad endémica para conectarse con las coordenadas culturales y el sentido común de los nuevos tiempos.

Frente a esta realidad, el diagnóstico de Hugo Eduardo Herrera es duro y crudo: “La derecha chilena se encuentra en una crisis grave, una crisis intelectual. Ella carece de un discurso que dé orientación al

---

MAX COLODRO. Sociólogo y doctor en filosofía. Director de magíster en comunicación política de la Universidad Adolfo Ibáñez. Analista político en el diario *La Tercera*. Email: max.colodro@gmail.com

momento presente. Se ha quedado atrapada en el relato que formuló para la época de la Guerra Fría. Ese relato combina una concepción individualista del derecho de propiedad, la idea de subsidiariedad entendida en su acepción negativa y —aunque esto se ha ido reformando— democracia protegida”.<sup>1</sup> Y concluye: “Mientras no se tome conciencia de la necesidad de un cambio de envergadura en la derecha, que importe contar con un pensamiento más sofisticado y pertinente que el actual, más abierto a la realidad y con mayor densidad teórica, ella no logrará recuperar ni su incidencia efectiva en la discusión política más de fondo, ni la predominancia en estructuras legítimas de poder, ni la adhesión popular” (DCB, 12).

El planteamiento es sin duda certero, pero en varias de sus dimensiones éste no sólo compromete a la derecha, sino también a buena parte de la centroizquierda. En efecto, no sólo la derecha vive aún y en buena medida bajo las coordenadas ideológicas de la Guerra Fría; también un segmento relevante del discurso que sus adversarios mantienen vigente es la reminiscencia viva de un orden bipolar ya inexistente, fundado en la lógica de una confrontación que Chile vivió precisamente en los años en que la Guerra Fría hizo de América Latina un espacio geopolítico en disputa. Del mismo modo, no es privativa de la derecha la carencia de “un pensamiento más sofisticado y pertinente que el actual”, o la escasa apertura a la realidad y la débil densidad teórica de sus postulados. Dichas consideraciones también trascienden a ese sector y explican mucho del deterioro transversal y sistémico que hoy exhibe la política chilena.

Con todo, la aproximación que Herrera realiza a la actual crisis de la derecha parte haciendo referencia a un contexto que destaca esa dimensión sistémica y transversal del momento histórico. Ese contexto es el que se asocia al denominado “nuevo ciclo”, marco que de alguna manera se ha convertido en el último tiempo en el trasfondo explícito para intentar explicar la naturaleza del proceso político de los últimos años. Ése será, entonces, el escenario que dará los contornos al análisis propuesto por el autor.

---

<sup>1</sup> Hugo Eduardo Herrera, *La derecha en la Crisis del Bicentenario* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014), 11 (de aquí en adelante referido como DCB).

## RASGOS DEL “NUEVO CICLO”

Siguiendo una formulación del historiador Francisco Antonio Encina, en el texto se plantea que la mecánica del cambio de ciclo “emana de un desajuste entre pueblo e institucionalidad, [...] un desajuste notorio entre el pueblo, sus ideas, sentimientos y creencias, de un lado, y las reglas y modos de trato, los límites y campos de acción, los órdenes a los que se halla sujeto, de otro” (DCB, 24). En los hechos, un “cambio de ciclo” como el que Chile experimenta en la actualidad estaría determinado por una asimetría entre el pueblo y sus instituciones, que debilita la cohesión social y donde “las prácticas y los criterios que regían la convivencia son problematizados; los individuos están en ebullición, la sociedad se desordena, se vuelve excepcional; el orden jurídico y político se deslegitima” (DCB, 24).

El análisis que sigue aquí Herrera refuerza la idea de que el “cambio de ciclo” no es algo que de manera preponderante o asimétrica esté afectando a la derecha, sino que, al contrario, es un proceso donde es el conjunto de la sociedad el que se desordena y se vuelve excepcional, donde el orden jurídico y político se deslegitima y lo hace para todos, derecha e izquierda por igual. Y marcando la dimensión histórica de este proceso, se afirma que parte importante del actual desajuste es “consecuencia de los cambios y avances económicos, sociales y culturales que ha experimentado Chile en los pasados treinta años y que han influido en la aparición de nuevos tipos de ciudadanos, con nuevas clases de aspiraciones y anhelos, que no logran ya identificarse con las ideas y sentimientos de antes” (DCB, 26).

El autor reconoce no obstante que el término “cambio de ciclo” es problemático, sobre todo porque las tendencias que lo definen no se han convertido aún en *organización* y, también, debido a que su sentido no es necesariamente unívoco, ya que la centroizquierda y la derecha efectúan un uso distinto de él. En los hechos, buena parte de las tensiones y disputas políticas de los últimos años atraviesan por el eje de dicha formulación, donde “la centroizquierda se ha inclinado a usarla en una forma acotada, como herramienta de interpretación de su propio proceso de pérdida y recuperación del poder, cuando no como aparato de subsunción de la realidad política y social. La derecha, de su lado, ha empleado la expresión sin saber realmente a qué se refiere, pues no ha inquirido con seriedad en los alcances de los respectivos ciclos, y se

tambalea entre el mutismo ante las discusiones más teóricas y el activismo” (DCB, 29).

Constatando ya que una de las claves para entender la especificidad de la crisis de la derecha podría estar radicada en las diferencias para situarse y explicar el denominado “cambio de ciclo”, se vislumbra un fenómeno quizás todavía más profundo que el referido a la mera adaptación a este proceso en particular. La derecha chilena tiene y ha tenido desde antaño un problema para entender y adaptarse al cambio social en general. Su dificultad constitutiva es y ha sido estar culturalmente atada a una noción de “orden” que los procesos de cambio propios de la sociedad moderna han debilitado de manera estructural. No es que la derecha no entienda *sólo o preferentemente* los cambios que en la actualidad se enmarcan en el llamado “cambio de ciclo” político; es más bien que no logra integrar en su *ethos* la naturaleza ontológicamente dinámica de la modernidad. Vive, por tanto, anclada en un imaginario de orden sacralizado, al que siempre ve expuesto a los riesgos de una potencial desestabilización.

Los elementos que Herrera atribuye al “nuevo ciclo” son, ciertamente, los vectores de la transformación social, económica y cultural que Chile ha experimentado en las últimas décadas. La disminución del miedo que ha vivido el país desde el término del régimen militar y a medida que han mejorado los niveles de vida. Junto con ello, el debilitamiento de los ejes que definieron la división política del país, es decir, el que los referentes históricos que marcaron a fuego a la sociedad chilena por casi medio siglo estén abandonando la escena, y permitiendo que ahora se pueda “debatir directamente sobre el tipo de política, de economía y de sociedad que se desea conformar, sin tener que preguntarse antes si acaso responde a los criterios de la división Allende-Pinochet” (DCB, 33).

Es cierto: muchas de las rigideces y fijaciones ideológicas que consumieron al país desde principios de los sesenta y hasta bien entrados los noventa se han debilitado sustantivamente, en especial, para las generaciones que han nacido y crecido en democracia. Pero también es innegable que aún existe un sustrato de rencor y revanchismo en diversos segmentos sociales y políticos, algo que se hizo particularmente visible cuando en 2010 la centroizquierda perdió el gobierno y después de veinte años fue obligada por una mayoría democrática a instalarse en

la oposición. La dificultad de sectores de izquierda para reconocer la legitimidad de la alternancia y el encono que sufrió el primer gobierno de derecha mostró que todavía falta bastante para poder “debatir directamente sobre el tipo de política, de economía y de sociedad que se desea conformar” en base a un reconocimiento del adversario como un otro legítimo. En efecto, el quiebre político y cultural vivido por Chile desde comienzos de los años sesenta fue tan profundo que sus secuelas siguen resonando en las tensiones y divisiones del presente. De algún modo, para un sector de la derecha la izquierda todavía representa una amenaza relativa al orden económico, a la estabilidad política y a la identidad nacional. El origen de ese temor hunde sus raíces en las divisiones ideológicas del siglo XX, pero, sobre todo, en el proceso de reformas estructurales que se inician en Chile a partir de la década de los sesenta y se profundizan con el triunfo de Salvador Allende en 1970. Fue ese temor el que queda institucionalmente plasmado en la Constitución de 1980, en el imaginario de la “democracia protegida”, en la paranoia del “enemigo interno” y en el imperativo de unas fuerzas armadas que deben ejercer como “garantes de la institucionalidad”.

Paralelamente, en segmentos relevantes de la izquierda chilena se sigue viendo a la derecha únicamente como representante de intereses de clase minoritarios, expresión de una elite económica que posee escasas convicciones democráticas y que sólo puede acceder democráticamente al poder si algún mecanismo de representación política y social ha sido “distorsionado” en base a un enclave autoritario de carácter institucional o algún poder fáctico ilegítimo.

Por otra parte, es innegable que el nuevo ciclo que desde hace unos años enfrenta el país no es un fenómeno exclusivamente político, y que la alternancia en el poder no ha sido la única ni la principal forma de cambio vivida recientemente. En las dos últimas décadas la distribución más equitativa del conocimiento y la información han representado también una vía para diversificar el poder social. En este ámbito, Herrera destaca el enorme alcance que la educación universitaria y técnico-profesional han adquirido en el Chile actual. En paralelo, las nuevas tecnologías y los medios de comunicación digitales han cambiado los patrones de aprendizaje, generando dinámicas inéditas de transformación social y cultural.

Otro rasgo que sin duda aporta singularidad histórica al nuevo ciclo es la convergencia entre una economía crecientemente oligopólica, con baja productividad y escaso compromiso social. En Chile se ha configurado un cuadro de intensa concentración del poder económico, que facilita la colusión, la negociación incompatible y el abuso de posiciones dominantes, afectando la eficiencia sectorial y generando claros perjuicios a empleados y consumidores. Estas distorsiones derivan, al final, en grados importantes de desafección ciudadana hacia el sistema económico, donde el malestar vinculado a la desigualdad tiene un correlato en la pérdida de legitimidad de la clase política, dimensiones que en conjunto exponen una creciente distancia entre las grandes mayorías y una elite de rasgos cada día más oligárquicos. A ello se suma también un centralismo crónico, que refuerza las asimetrías económicas y políticas, haciendo que la desigualdad adquiera una dimensión propiamente territorial.

En síntesis, este conjunto de realidades complejas hace que las tensiones y los debates actuales se muevan hacia temas de orden cada vez más estructural y, de algún modo, *refundacional*, con una carga simbólica que hace difícil su procesamiento por las instituciones tradicionales. Según Herrera, en la actualidad “las demandas sociales, políticas y económicas se han incrementado a un nivel en el que la capacidad del país está sobrepasada. Ocurre algo parecido a lo que describe Francisco Antonio Encina que sucedía hace justo un siglo, en el otro ciclo: hay ‘una especie de desequilibrio agudo entre las necesidades y los medios de satisfacerlas’. Se podría establecer con cierta facilidad una analogía entre la llamada ‘crisis moral’ del Centenario y la situación actual, en algunas de sus causas particulares, que a veces no son muy distintas” (DCB, 45).

## LA COMPRENSIÓN POLÍTICA DEL PRESENTE

Concluida la caracterización general del “nuevo ciclo”, el autor se adentra en un tipo de análisis más específico, en torno a ciertos rasgos que conjugan lo que él denomina una *comprensión propiamente política* del estadio emergente. Esta estructura comprensiva buscaría profundizar en “una situación que es infinitamente *singular*, única, irrepetible, diversa, excepcional, que incluye la alteridad de los otros seres huma-

nos que existen en ella. Esa comprensión se realiza, empero, de acuerdo a unas reglas y conceptos *generales* a partir de los cuales se pretende hacer luz en el caso o situación y organizarlo. La generalidad de la regla se encuentra en tensión con la particularidad del caso” (DCB, 51).

De algún modo, esta comprensión política se ubicaría en un espacio de tensión entre dos actitudes polares. Por un lado, la reducción de la singularidad propia de una situación específica, actitud que inevitablemente violenta el carácter particular de cada caso concreto, privilegiando el uso de un esquema general y preconcebido. En los hechos, ésta es la posición del político que vive prisionero y absorto en su ideología, al que no le interesa detenerse a reparar en las especificidades de una situación y responder a ella con apertura intelectual. Del otro lado, se perfila la contemplación pasiva que es propia de la actitud vacilante, un humor que tiende a recaer en la valoración puramente estética de los acontecimientos, que se paraliza ante sus dificultades inherentes y que, al final, no es capaz de responder a ellas con la voluntad que alimenta una decisión efectiva.

Entre dichos extremos, la comprensión política conjugará más bien la necesidad de adoptar una decisión y de responder a las circunstancias valorando sus singularidades. Es una exigencia que se ha vuelto particularmente apremiante en las actuales coordenadas, cuando los actores del sistema político se ven conminados por los desafíos de una nueva etapa. En opinión de Herrera, “el mutismo de la derecha en las discusiones teóricamente más exigentes, su especie de parálisis contemplativa frente al abismo, generada por una situación post Guerra Fría para la que carece de un aparato conceptual denso y sofisticado, viene a ser el correlato de una izquierda que, con un discurso ciertamente dotado de mayor complejidad, se apresura a hablar hegemónicamente, a copar las discusiones más de fondo en el espacio público, a pensar la noción de cambio de ciclo de manera autorreferente, cuando no para interpretar la realidad como si sus puntos de vista fuesen ciencia” (DCB, 56).

Es verdad: todos estos rasgos describen una realidad del momento político actualmente en desarrollo, pero también dejan aspectos sin explicar. Mucho del “mutismo” y la “carencia de discurso” de la derecha en el presente se debe a un complejo ético que se arrastra desde el régimen militar y que, por falta de una adecuada y profunda autocrítica respecto de su responsabilidad en las violaciones a los derechos humanos,

www.cepchile.cl

hoy tiende a inhibir las convicciones con que la derecha hace sus planteamientos. El sector no ha sido aún capaz de construir un juicio histórico respecto de su rol en la dictadura y ello tiene un peso relevante a la hora de generar una alternativa política con identidad propia. Del mismo modo, la resistencia cultural al cambio y los atavismos de clase de su elite dirigente han limitado severamente sus posibilidades de conexión con un mundo social más complejo y diverso. Si la izquierda puede “hablar hegemónicamente” se debe, justamente, a que los traumas históricos de la derecha le han impedido dejar atrás su debilidad política, lo que imposibilita que este sector pueda mirar sin ambivalencias el alcance que sus ideas tienen hoy en Chile y en el mundo. Su complejo de “minoría crónica” es asimismo un correlato que esconde un subsuelo ético, asociado a la dificultad para desprenderse de sus vínculos fácticos con el empresariado y a la eventual ilegitimidad que ello supone para la formulación de un proyecto verdaderamente nacional. En definitiva, la perspectiva de Hugo Eduardo Herrera parece no hacerse cargo del complejo político-cultural que fue consolidándose en la derecha a lo largo de muchas décadas, y del cual no logra todavía desatarse debido a su dificultad para reconocerlo como tal, menos aún puede abordarlo en una perspectiva de real superación.

Cuando Herrera dice: “Los hegemónicos actúan a menudo como si sus argumentos fueran lo obvio, lo indudable, lo evidente” (DCB, 57-58), la pregunta relevante que sigue es de dónde extrae la izquierda los recursos de legitimación para hacer eso posible; y, en paralelo, por qué la derecha termina aceptando la validez de esos recursos, no sintiéndose por tanto capaz de generar dispositivos conceptuales alternativos de valor al menos equivalente. Estas interrogantes, en el fondo, sólo pueden abordarse en función del entramado histórico al cual remiten; es decir, en función de un contexto ya relativamente lejano pero que sigue presente en la medida en que los actores políticos continúan respondiendo a sus anclajes culturales y a sus atavismos ideológicos. En última instancia, “la ausencia de una articulación de ideas” que, según el autor, ha conducido a la derecha chilena “al énfasis reduccionista de los últimos años y al mutismo en las discusiones más de fondo” (DCB, 65) no puede analizarse sin hacer referencia a los procesos históricos en los cuales dichos rasgos se encuentran insertos.

Las actuales debilidades discursivas de la derecha tienen asimismo alcance en la pérdida de presencia en las estructuras legítimas de poder.

El peso que hasta fines de los setenta tuvieron académicos e intelectuales del sector fue, según el autor, debilitándose en la década siguiente, cuando un amplio contingente de pensadores de izquierda comenzó a retornar del exilio y a inclinar decisivamente la disputa ideológica a favor de su sector. También, la derecha vio debilitada su presencia en los movimientos sindical y estudiantil. Y aunque algunas de sus ideas han mantenido hasta ahora importantes niveles de influencia en los medios de comunicación, el cambio cultural experimentado por la sociedad chilena desde el retorno a la democracia y la constante secularización de los bienes simbólicos han derivado en una progresiva pérdida de sintonía entre el “apego al orden” que sustenta la derecha y la valoración del cambio social que se extiende en vastos sectores de la ciudadanía.

Para Herrera, la escasa presencia de las ideas de derecha en las “estructuras legítimas de poder” debiera ser considerada más bien el efecto y no la causa de esta pérdida de influencia. La razón profunda tendría que buscarse en la “falta de un discurso político” atemperado, en la incapacidad de dicho sector político para construir un diagnóstico preciso sobre los procesos sociales y culturales actualmente en curso. “El mutismo de la derecha evidencia que hasta ahora no ha llevado a palabras (un discurso) la complejidad del fenómeno social y político, que en nuestro tiempo tiene ineludibles implicancias teóricas. A medida que la carga teórica y la complejidad de la situación se profundizan, aumenta correlativamente la dificultad de la derecha de comprender el fenómeno y termina callando” (DCB, 71).

Frente a esta debilidad, la derecha responde en primer lugar con medidas reactivas y contingentes, en un esfuerzo “micropolítico” por contrarrestar los desafíos planteados por sus adversarios. En los debates más doctrinarios, en cambio, el sector tiende a suplir sus debilidades discursivas mediante “un destilado escolástico de ideas que se encuentran en algunos de los textos de (Jaime) Guzmán, como la de libertad, a la que se vincula, sin cuidado suficiente, con la defensa del sistema económico capitalista [...], o la de subsidiariedad, privada de su faz positiva, a la que —nuevamente— se vincula sin cuidado suficiente con la defensa de esa modalidad de capitalismo” (DCB, 72).

Los problemas de legitimidad política de la derecha estarían en definitiva indisolublemente ligados a la precariedad discursiva del sector, un fenómeno del cual la mayoría de sus dirigentes y representantes

parecen no tener conciencia. Si bien en el último tiempo han aparecido libros y artículos que buscan responder a las razones de esta escasa “densidad intelectual” de la derecha, ellos por lo general se quedarían en el afán descriptivo, es decir, en la constatación del fenómeno, más que en el trabajo de indagar y explicar las causas profundas de esta debilidad analítica. Las explicaciones sobre la crisis de la derecha tienden a quedarse al final del día en la superficie, vislumbrando apenas —y en el mejor de los casos, desde la distancia— la profundidad sociocultural que da cuenta de la situación presente.

### LA HISTORIA INTELECTUAL DE LA DERECHA CHILENA

Un aspecto que Herrera destaca es precisamente la necesidad de poner hoy la mirada en las tradiciones intelectuales que la derecha ha cultivado a lo largo de la historia. En su opinión, “hubo un tiempo en el que en ese sector había una vinculación estrecha entre acción y pensamiento político, un tiempo en el que la derecha tenía intelectuales y académicos de vanguardia, que participaban en política y los políticos de derecha eran ilustrados por el pensamiento filosófico. La escisión que vivimos en la actualidad es un asunto más bien nuevo” (DCB, 77).

Partiendo de este planteamiento, el autor inicia una revisión amplia y general de los aportes efectuados por diversos intelectuales y pensadores de derecha. En primer lugar, destaca la labor de Francisco Antonio Encina, de quien ya había valorado la “mecánica del cambio de ciclo político”. Del mismo modo, su diagnóstico sobre un supuesto “desequilibrio espiritual” —derivado del carácter eminentemente elitista de la educación científico-humanista en Chile y que impondría importantes grados de frustración y desadaptación en sectores significativos del país— aparece como un factor central a la hora de explicar “nuestra inferioridad económica”. A ello se agregan también las debilidades estructurales del sistema educacional, que no ha sido capaz de incorporar a las grandes mayorías a las urgentes tareas vinculadas con el desarrollo productivo y la manufactura. “El industrialismo, al cual apunta Encina con su proyecto educativo, opera como el ‘esquema’ o intermediario entre las ideas y la realidad, capaz de restablecer la adecuación entre el estadio de desarrollo peculiar del pueblo y su manera específica de organización institucional económica y educacional. Él

viene a ser una nueva disposición o actitud a inculcar por medio de la educación y de cuya realización depende la armonía entre las fuerzas de la nación y los ideales que la conforman” (DCB, 83).

En lo que respecta al aporte de Alberto Edwards al acervo histórico-doctrinario de la derecha, Herrera destaca sobre todo su valoración del orden, de la estabilidad del régimen político y el imperativo de legitimidad basado en un principio espiritual superior. La consecución de estos fines requeriría siempre de una clase dirigente con las cualidades para llevarlos a cabo. Pero en el caso de la elite chilena del siglo XIX y principios del XX, Edwards señala más bien “una notoria ineptitud para apreciar y dirigir los elementos espirituales de la alta política”, una actitud de desdén y desconocimiento de la naturaleza del Estado y la majestad del poder, en el fondo, un marcado desprecio por todo lo que no posee un carácter comercial y mercantil (citado por DCB, 88-89). Esta incapacidad de la oligarquía tradicional para comprender políticamente las singularidades históricas es un elemento en el que coinciden los diagnósticos de Encina y Edwards, algo que de algún modo se proyecta en el análisis del propio Herrera hasta el presente de una derecha que no logra mirar al país más allá del prisma de sus intereses y que, por tanto, resulta incapaz de construir un auténtico proyecto de desarrollo.

Ya en la segunda mitad del siglo XX, el debate político y económico en Chile se ve fuertemente influido por el contexto universal de la Guerra Fría y el avance en América Latina de las ideologías revolucionarias. En los hechos, la derecha se enfrenta a un escenario de amenaza y resistencia cultural, a la necesidad de dotar de legitimidad a un sistema de dominación crecientemente cuestionado. En tanto, desde comienzos de la década de los cincuenta, la Democracia Cristiana irrumpe con una crítica reformista al orden tradicional, buscando situarse en una posición equidistante de la derecha conservadora y la izquierda revolucionaria.

En ese marco, la obra del historiador Mario Góngora representó un interesante esfuerzo por pensar a la nación chilena como una entidad fundada desde “la matriz del Estado”, cosmovisión que de cierto modo explica su inicial respaldo al régimen militar en 1973. Si bien Mario Góngora tomará más tarde distancia, haciendo una severa crítica al giro neoliberal del proyecto de la Junta de Gobierno, su posición teórica plasmada en su célebre “Ensayo histórico sobre la noción de Estado en

Chile en los siglos XIX y XX” será un referente importante en la discusión sobre la nueva institucionalidad con que debía dotarse al país.

En opinión de Góngora, el Chile anterior al proceso de independencia “carece de una nación plenamente constituida y homogéneamente unificada. Había, es cierto, afecto por lo local y el terruño, pero no ideas y sentimientos lo suficientemente extendidos y asentados como para hablar de una nación. A diferencia de otros países americanos, el nuevo Estado chileno surgido de la independencia no se halló con una nación, sino que es él quien le imprimió la forma nacional al pueblo; fue el Estado el forjador espontáneo, el que generó e inculcó en el elemento popular las ideas y sentimientos, los modos de pensar y sentir que le dieron su manera específica de existir” (citado por DCB, 94).

Para Herrera la obra de Mario Góngora posee elementos de continuidad evidentes respecto a Encina y Edwards, en particular, en lo referente a la influencia de las ideas e instituciones en la conformación de “lo popular-nacional”. La capacidad de comprender y articular esta dimensión básicamente “espiritual” sería lo que distingue a una auténtica elite de una mera oligarquía. En el caso de Chile, esa tarea de configuración nacional la habría realizado el Estado, “que inculcó de manera exitosa las ideas y sentimientos que constituyen la forma de ser nacional, es decir, realizando la comprensión del elemento popular a partir de nociones que resultaron adecuadas a él, que hicieron luz sobre su peculiaridad infinita y produjeron decisiones y acciones plenas de sentido, en las cuales el elemento popular pudo reconocer y alcanzar la forma de una nación” (DCB, 94).

Finalmente, el último gran pensador que Herrera analiza de esta tradición intelectual de la derecha chilena es Jaime Guzmán. Destaca su figura y trayectoria controvertida, afirmando incluso que sus propios partidarios han aportado de manera algo “dañina” a la construcción de un mito que poco tiene que ver con el personaje histórico. La imagen de un doctrinario incólume chocaría en los hechos con la evidencia de un político práctico y pragmático, que no tuvo problemas en cambiar de posiciones en función de los objetivos que consideraba prioritarios en cada circunstancia. De cierta manera, la ductilidad táctica de Guzmán no estuvo basada en un mero oportunismo utilitario, sino que, al contrario, en el imperativo de defender en cada momento aquello que él estimaba fundamental: el carácter irreductible de la libertad de espíritu

y su necesidad de desplegarse en un mundo amenazado por enormes poderes seculares. En opinión de Herrera, ésta es, en definitiva, la gran preocupación que articula su vida y obra.

En resumen, los aportes de éstos y otros autores forman parte de una larga herencia y son, de algún modo, la evidencia histórica de lo que el autor busca sugerir: que la derecha tuvo en el pasado una densidad política e intelectual que le permitió tener y mantener una sólida legitimidad social; en efecto, “la derecha del pasado se desenvolvía con soltura en las estructuras del poder legítimo: la Universidad de Chile, la Iglesia Católica, la administración pública y el Estado, los gremios, hasta las organizaciones obreras. No se encontraba, como hoy, atrincherada en estructuras de legitimidad decreciente, sino desplegada firmemente allí desde donde el país era efectivamente liderado. Podía estar cómodamente en esos lugares porque tenía un discurso a la altura de su tiempo, un discurso político de vanguardia” (DCB, 105).

Este desfase entre acción y discurso sería lo que en la actualidad tiene a la derecha viviendo una severa crisis de posicionamiento y credibilidad. Es cierto, pero también lo es que sus ya mencionados atavismos de clase y los actuales grados de captura por intereses económicos no son efecto de insuficiencias “discursivas”, sino algo bastante más profundo: la expresión de un *ethos* que desde hace bastante tiempo ha impedido generar una mirada integral e integradora del conjunto de la nación. Los problemas de legitimidad que la derecha arrastra de manera endémica no se reducen, entonces, sólo a la incapacidad de “hablar con prestancia allí donde las disputas son existencialmente complejas y teóricamente densas” (DCB, 105). Estos fenómenos, que se han hecho crónicamente visibles en la epidermis retórica del sector, denotan un quiebre identitario y cultural que tiene sus raíces en una profunda desconfianza a dimensiones centrales de la modernidad, entre las que probablemente la más visible en la actualidad sea su aversión a la idea misma del cambio. Si bien es cierto que el régimen militar representó en sí mismo un proyecto de transformaciones profundas en el modelo económico y el sistema institucional que se había ido construyendo desde las primeras décadas del siglo XX, consagró también la excepcionalidad de dicho proceso, al dejar sentado el imperativo de un orden general que en última instancia debía ser preservado incluso con el concurso de fuerzas armadas en su rol de garantes.

De este modo, la dificultad para entender y aceptar que la política en el mundo moderno consiste esencialmente en “administrar transformaciones” y que, desde esa perspectiva, su compulsión por el orden y la estabilidad institucional la exponen a serios riesgos de ilegitimidad es algo que definitivamente no logra procesar con rigor desde su actual núcleo cultural. Los discursos podrían cambiarse, las palabras reprimidas podrían ser traídas hasta la superficie, pero ello será completamente estéril si no va acompañado de una introspección crítica respecto de su rol en los procesos de cambio vividos en el país en las últimas décadas. De cierta manera, es quizás a esto a lo que apunta Herrera cuando afirma que la derecha chilena “no se ha sentido ni se sentirá interpelada en la medida que le corresponde mientras no predomine de una vez en su interior una actitud nueva, de reflexión honesta y coraje comprensivo, para adoptar decisiones profundas y alcanzar el nivel de simple y llana humanidad que nunca debió haber perdido” (DCB, 106).

#### LA DERECHA FRENTE AL NUEVO CICLO

En base al diagnóstico general que recorre las páginas de este libro, Hugo Eduardo Herrera termina definiendo las claves del posicionamiento de la derecha en el actual momento político. Parte constatando los paralelos que existirían entre la situación presente que vive el país y la crisis del Centenario analizada por Encina. Entre los rasgos comunes de ambas etapas se encontraría “un malestar nacional profundo, una grave diferencia entre exigencias populares y medios de satisfacerlas, un distanciamiento del pueblo respecto de una clase política y económica devenida en oligarquía; un desengaño con el período histórico inmediatamente anterior (el inicio de la ‘República Parlamentaria’ está casi a la misma distancia del Centenario que el retorno a la democracia del Bicentenario); el clamor por una reforma educacional fundamental [...]; la necesidad de impulsar la industria nacional y preparar a los trabajadores para ese desafío” (DCB, 107).

La respuesta que, en opinión de Herrera, debiera dar la derecha al desafío presente que suponen estas tendencias vuelve a estar ubicada en la “recomposición de un tejido discursivo” que pueda dar sustento a la acción política de sus representantes. Los énfasis en la necesidad de superar la “pobreza ideológica” lo llevan a sostener incluso que

es mejor “no hacer” nada, mientras no se logre primero resolver los problemas doctrinarios en los que se sustentaría la crisis del sector. Así, nuevamente para Herrera las carencias se sitúan principalmente a nivel de pensamiento y discurso, como si éstos pudieran modificarse sin una autocomprensión dinámica que precisamente debiera partir por “hacer cosas” distintas. En rigor, la derecha no va a llegar nunca a “ampliar, engrosar, robustecer y volver más complejo y diferenciado su pensamiento” (DCB, 110) si no logra instalarse en “un hacer” nuevo e inédito, que le permita adentrarse en otras realidades socioculturales del mundo contemporáneo, aspecto que sin embargo Herrera no destaca. La idea de que su “primera fuente de pensamiento” se encuentra en su historia intelectual responde de algún modo a la misma lógica: ante las actuales debilidades ideológicas, lo que habría que hacer es ir al pasado a rescatar tradiciones de pensamiento.

Preguntarse en este escenario *qué es la derecha* es algo a lo que no se puede (ni se debe responder) desde el campo de las ideas al margen de las prácticas. Las definiciones intelectuales o doctrinarias ayudan desde una perspectiva analítica, pero no necesariamente política. La izquierda no es diferente a la derecha “sólo” por sus ideas, sino sobre todo porque esas ideas responden a actores sociales y a las prácticas a partir de las cuales esos actores configuran visiones de mundo dinámicas y particulares. Para la izquierda, sus construcciones ideológicas siempre están referidas a los intereses de actores concretos: trabajadores, estudiantes, pobladores, etcétera, y esos intereses están siempre puestos a su vez en una perspectiva de transformación, donde el futuro aparece como una dimensión temporal de quiebre respecto de un pasado que se busca abolir y dejar atrás. De algún modo, el mismo Herrera parece inclinarse a reconocer esta realidad cuando afirma que “es definitivamente difícil hablar de una esencia de la derecha o de la izquierda porque en la política se trata, ante todo, no del pasado, sino del futuro: de lo por venir, *de lo por hacer*, de la decisión que hemos de tomar acerca de cómo vivir colectivamente nuestras vidas” (DCB, 112). Y eso es precisamente lo que a la derecha le cuesta articular y proyectar, tanto discursivamente como a través de sus prácticas políticas.

En definitiva, ubicarse en las coordenadas de un “nuevo ciclo” y lograr dar respuesta a los desafíos políticos que éste plantea no pasa tanto por “reactivar tradiciones ideológicas”, sino que, más bien, por

“reconocer la realidad, la realidad infinita y multiforme, la realidad del pueblo de provincia, de las poblaciones, de los patios pobres; de las trabajadoras y trabajadores bajo la violencia de viajar horas por el ruido y la brusquedad hacia sus tiendas, talleres y oficinas para procurarse un sueldo modesto; de la gran capital hacinada; de las mañanas frías, las noches desamparadas. La realidad de humo y la polución en el aire y las tierras y los mares, la realidad del paisaje sufriente y abandonado” (DCB, 122).

Conocer y reconocer esa realidad no es contemplarla desde la distancia, al abrigo de tradiciones intelectuales o ideológicas; implica, simplemente, vivirla, ser parte de ella y de los desafíos individuales y colectivos que ésta supone. La renovación de las ideas será —al final y más bien— el resultado de estas prácticas y no su principio; el fruto de un modo de conectarse con formas de vida y sentidos comunes inéditos, desde donde las ideas podrán reelaborarse en su dimensión propiamente política. “La derecha necesita esa experiencia” (DCB, 122). Una experiencia donde la propia identidad se construye con el mundo que se gesta a partir de valores e ideales compartidos. *EP*

Vittorio Corbo (editor), *Growth Opportunities for Chile*  
(Santiago: Editorial Universitaria y Centro de Estudios Públicos, 2014).

PRESENTACIÓN

## EL DESAFÍO DE CREAR OPORTUNIDADES PARA TODOS\*

**Luis Felipe Céspedes**

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

www.cepchile.cl

Quisiera partir agradeciendo la invitación al Centro de Estudios Públicos, y en especial a Vittorio Corbo, a comentar este excelente libro. Vittorio Corbo siempre ha tenido un compromiso con relevar temas de discusión país desde una perspectiva rigurosa y con mirada de largo plazo. Este libro es una nueva muestra de ese compromiso.

*Growth Opportunities for Chile* es una importante contribución al debate sobre el crecimiento en Chile. No solamente porque reúne a un grupo de destacados académicos en esta materia, sino también por la relevancia que tiene en la actual coyuntura la discusión del aumento permanente de la capacidad productiva de nuestra economía. Que duda cabe que nuestro país ha avanzado significativamente en los últimos veinticinco años sobre la base del crecimiento económico. Pero para seguir generando mayores niveles de bienestar para todos, debemos poner en el centro de la discusión de nuestras políticas públicas una agenda de desarrollo productivo. Este libro es, además, una buena oportunidad para configurar un diagnóstico compartido y transversal acerca de los

---

LUIS FELIPE CÉSPEDES. PhD en economía en la Universidad de Nueva York. Ministro de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile, desde marzo de 2014 al presente. Email: lfcespedes@economia.cl

\* Este texto corresponde a una versión afinada de la presentación realizada por Luis Felipe Céspedes el 3 de julio de 2014, con ocasión del lanzamiento de *Growth Opportunities for Chile* en el Centro de Estudios Públicos.

desafíos a los que Chile debe hacer frente para dar el paso siguiente y convertirse en un país desarrollado, un país de oportunidades para todos. Cada gobierno puede tener distintos énfasis, pero si queremos lograr efectos duraderos en el crecimiento, y especialmente en la productividad, debemos implementar políticas que trasciendan al gobierno de turno.

Hoy hay consenso sobre la necesidad de democratizar las oportunidades para lograr un país realmente inclusivo, en el que la motivación, las ideas y el esfuerzo de las personas se conviertan en el motor de la innovación y del cambio.

Aquí las palabras de Daren Acemoglu contenidas en el libro son ilustrativas. A los países hay que necesariamente entenderlos como una interconexión de instituciones, con implicancias muchas veces sutiles entre unas y otras. Más importante aún, estos efectos son muchas veces difíciles de identificar o cuantificar. Las instituciones, entre las que podemos considerar los mercados del crédito, el mercado del trabajo y los arreglos contractuales, tienden a estar correlacionadas. Es, por lo tanto, difícil identificar el efecto de cada una de estas instituciones por sí misma en el crecimiento cuando muchas veces se mueven juntas. Todo lo anterior nos debe llevar a pensar estas instituciones con una mirada de *cluster*, como acertadamente sugiere Acemoglu.

Un punto a resaltar es que la discusión del crecimiento no se puede separar de la discusión acerca de la desigualdad. Y en un campo donde se ha escrito y argumentado mucho, me quedo con dos ideas que el mismo Acemoglu presenta y que, de alguna u otra forma, están presentes en lo discutido por Klaus Schmidt-Hebbel en su trabajo:

Primero, el talento no se hereda, sino que se distribuye de manera uniforme en nuestra población. Lo anterior significa que tenemos una enorme cantidad de talento disponible que incorporar en nuestro país; talento que hoy no brilla porque no se le ha dado la oportunidad para hacerlo. Todo lo que podamos hacer para generar oportunidades no solamente es justo, sino que también puede tener un tremendo efecto sobre nuestra capacidad de crecimiento económico.

Segundo, las sociedades con alta desigualdad tienden a engendrar conflictos e inestabilidad. El rol de los gobiernos es conducir el proceso hacia un desarrollo inclusivo, utilizando criterios técnicos, sí, pero siempre reflejando las preferencias que la misma sociedad encarga a la autoridad mediante el proceso democrático.

Este desafío es el que el gobierno del cual formo parte intenta liderar a través de las diferentes políticas que forman parte de su agenda. De aquí la importancia de las tres principales reformas que se han puesto en marcha: la reforma tributaria, la reforma educacional y las reformas políticas.

Una sociedad que ofrece oportunidades a todos requiere de instituciones inclusivas en el terreno económico pero también en lo político. Sólo de esta forma la innovación, el emprendimiento, la adopción de nuevas tecnologías y la destrucción creativa podrán emerger en su pleno potencial. De otra forma, los intereses extractivos, discutidos por Acemoglu y Johnson en sus clásicos trabajos, tratarán de mantener el *status quo* a fin de conservar su posición favorable.

## LA AGENDA DE PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO

Son cruciales también, para el desafío de construir una sociedad inclusiva en el que está hoy el gobierno, los esfuerzos que estamos haciendo a través de dos de las agendas presentadas por esta administración: la agenda energética y la de productividad, innovación y crecimiento.

Por medio de la agenda de productividad, innovación y crecimiento, el gobierno se está haciendo cargo de estos desafíos, coordinando al interior del aparato estatal, y también con la sociedad civil, la academia y el sector privado, un grupo de políticas que tienen como objetivo incrementar la productividad del país y, con ello, generar un mayor bienestar en los ciudadanos.

En su conjunto, estas reformas apuntan a que el país avance en la democratización de las oportunidades; en que el emprendimiento y la innovación no sean patrimonio de un sector particular de la sociedad. Pero también estamos pensando en cuál va a ser el rol de Chile en la economía mundial en las próximas décadas; en cómo darle más valor a nuestra canasta productiva; en impulsar sectores donde tenemos claras ventajas competitivas; y en abrir también mercados internacionales.

No vamos a lograr alcanzar nuevos mercados solamente sobre la base de tratados de libre comercio, como lo hemos hecho exitosamente hasta ahora. Tenemos que hacerlo también por la vía de volvernos más competitivos: invirtiendo en bienes públicos, en logística e infraestruc-

tura, y ayudando al financiamiento y la gestión de las empresas. Tenemos que reducir los costos de ingresar a los mercados internacionales de forma tal que más empresas y nuevos productos puedan acceder a ellos. Necesitamos una nueva fase de desarrollo exportador.

*Growth Opportunities for Chile* analiza y arroja evidencia en varios elementos claves para el desarrollo. Confirma el rol de la productividad en el crecimiento económico y el constante rezago que presenta Chile en esa materia. Existe un atraso evidente en temas de energía, educación, mercado laboral y, también, en materia institucional.

Una política energética más eficiente, que entregue una regulación adecuada y que asegure el acceso a la energía a un costo razonable, daría lugar a ganancias importantes en términos de producto y de productividad. Y precisamente estos son los objetivos con los cuales se delinee nuestra agenda de energía.

En materia laboral no solamente tenemos que dar respuesta a las barreras que imposibilitan que muchos de nuestros jóvenes y mujeres se integren a la fuerza de trabajo. También debemos resolver los obstáculos que dificultan que nuestros trabajadores se desplacen desde sectores o empresas menos productivas a otras con mayor valor agregado sin perjudicar sus derechos, tal como lo señala el artículo de Alejandro Micco y Andrea Repetto, “Productivity, Misallocation and the Labor Market”. Tenemos, además, un tremendo desafío en materia de confianzas. Tal como lo señala Jorge Marshall en el panel de discusión del libro, hay aspectos del mercado laboral que no pueden ser resueltos si no hay poder de negociación. La falta de poder de negociación impide generar confianzas y genera un llamado a mayor regulación.

Íntimamente relacionado con lo anterior está el desafío que tenemos en educación. Las mejoras en la educación de nuestros niños y jóvenes van a permitir que los sectores más vulnerables de la sociedad puedan insertarse satisfactoriamente en los mercados laborales y acceder a mejores salarios, constituyéndose en un motor de equidad. Y aquí creo importante volver al argumento de la interrelación entre las instituciones y los procesos económico-políticos.

La educación no puede separarse del impulso a la innovación, el emprendimiento y la adopción tecnológica, y, por esa vía, de la productividad. Lograr que las políticas públicas generen esos vínculos es uno de los grandes desafíos que tenemos.

En el contexto en que se discuten importantes cambios en materia educacional, y por otro lado se despliegan esfuerzos en materia laboral, emprendimiento e innovación, la forma en que esos procesos se comunican puede determinar de manera importante el éxito futuro de nuestro país.

Si logramos que educación, innovación y emprendimiento se conecten de manera adecuada, vamos a dar un salto enorme en términos de nuestro capital humano.

Otro de los aspectos a los que apunta la agenda de productividad es a generar condiciones para una transformación en la estructura productiva de nuestro país. Esto significa, obviamente, que debemos sumar más productos a nuestra canasta exportadora. Pero no basta con eso. También debemos también ampliar nuestra base de productores, integrando a más empresas y personas a las cadenas productivas. Una nueva fase del desarrollo exportador necesita que más personas participen de este proceso y puedan disfrutar de sus beneficios. Nuevamente en palabras de Acemoglu: debemos inyectar más sangre nueva al sistema.

Para esto es fundamental aumentar nuestros niveles de inversión en investigación y desarrollo. Por eso hemos planteado en la agenda de productividad, innovación y crecimiento una serie de mecanismos que apuntan a alcanzar ese objetivo.

La institucionalidad en materia productiva es también un factor sumamente importante. Lamentablemente, el país ha fallado en generar los consensos necesarios para darle continuidad a la institucionalidad y a las estrategias que se han definido. Podemos tener matices respecto a las fallas de mercado y el rol del Estado en corregirlas, pero debemos ser capaces de consensuar estrategias y darles continuidad en el tiempo. Los grandes desafíos del país, no cabe duda, requieren de miradas de largo plazo.

Por ello, creemos relevante formalizar por ley el Consejo Nacional de Innovación como una instancia independiente y asesora del gobierno en materia de innovación para el desarrollo. Creemos necesario empoderar y entregar recursos suficientes a este consejo para que sea capaz de realizar diagnósticos, identificar oportunidades y proponer una estrategia de desarrollo de largo plazo para el país.

En materia de institucionalidad para el desarrollo, el libro detecta una necesidad que compartimos plenamente y que hemos anunciado

en la agenda de productividad: la creación de una Comisión de Productividad, como un organismo independiente encargado de asesorar al gobierno en materias de productividad y de facilitar vínculos de coordinación público-privada.

Quisiera detenerme unos minutos en ello. Todos estamos de acuerdo con que los potenciales beneficios de generar reformas pro competitividad son significativos. Pero llevar a cabo estos cambios no es simple.

Incluso en el caso de que los gobiernos cuenten con diagnósticos adecuados y con las capacidades técnicas para diseñar y ejecutar políticas que aumenten la productividad, siempre enfrentarán el desafío de validar social y políticamente dichas políticas, en especial cuando estos cambios producen impactos diferenciados, o generan la percepción de grupos de ganadores y perdedores.

El empoderamiento de la ciudadanía y las organizaciones sociales es positivo, toda vez que ha incrementado la demanda por mayor participación, transparencia, rendición de cuenta e inclusión, pero al mismo tiempo ha elevado los requerimientos de validación social de los cambios que los gobiernos quieren llevar a cabo.

En este contexto, los procesos de formulación de políticas públicas que buscan aumentos en productividad tienen mayores probabilidades de éxito cuando logran combinar dos factores: cuentan con altas capacidades técnicas y se realizan bajo procesos participativos que logren validarlos socialmente. Una forma de facilitar procesos de cambio que cumplan con ambas características es a través de una institucionalidad con las capacidades y la estructura necesaria para guiar estas tareas.

Es por ello que en el marco de agenda de productividad, innovación y crecimiento hemos comprometido la creación de la Comisión de Productividad, la que seguirá de cerca la experiencia de la Comisión de Productividad de Australia, reconocida por la OCDE como la institución más efectiva para promover reformas en estas materias.

#### DE ACEMOGLU A GONZÁLEZ

El libro incorpora once trabajos de destacados investigadores y académicos nacionales e internacionales que, a través de una aproximación teórica y empírica, contribuyen a la discusión de cómo aumentar la productividad y el crecimiento de Chile.

Para comenzar, Daron Acemoglu, con un especial énfasis en la experiencia de Chile, revisa cómo la influencia histórica de las instituciones da forma al estado actual de las naciones. En particular, trata de cómo el origen extractivo de las instituciones políticas y económicas establecidas por los colonizadores desembocó en una estructura social carente de pluralismo y gobernada por élites que se resisten férreamente al cambio y a la transformación, perjudicando el emprendimiento, la innovación, la movilidad y la inclusión social a través de la obstaculización del proceso de creación destructiva y distribución justa y equitativa de los beneficios económicos.

Así, reformas que apunten a una mayor inclusión, a través de modificaciones balanceadas pero integrales de nuestras instituciones, pueden generar tremendos efectos en nuestras perspectivas de crecimiento.

Harald Beyer y Francisco Gallego aportan nuevos datos sobre los efectos de la baja calidad de la educación en el crecimiento y la productividad, además de sugerir políticas para mejorar la calidad y la equidad en todos los niveles del sistema educativo. Usando una medida de calidad del capital humano sugerida por Schoellman y medidas de cantidad de capital humano disponible en la literatura económica, Beyer y Gallego indagan en los efectos del capital humano sobre la productividad total de los factores. Sus resultados señalan que la generación de capital humano permite, en efecto, incrementar la productividad, aunque el orden de magnitud de su impacto no es suficiente para asegurar que, mediante mejoras en el capital humano, el país pueda convertirse en una economía desarrollada. Entre las políticas sugeridas cuentan, entre otras, el desarrollo de instituciones que permitan ampliar la cobertura y calidad de la educación preescolar e incentivar a que estudiantes altamente hábiles y capaces se dediquen a la carrera docente.

Coincido plenamente con el énfasis en la educación preescolar planteada por los autores. Pero reivindico la importancia de las complementariedades. Mi impresión es que precisamente la interacción con otros cambios institucionales, como por ejemplo el acceso financiero para los emprendimientos innovadores o la mayor competencia en los mercados, puede incrementar significativamente los efectos del mayor capital humano sobre el crecimiento.

En directa relación con lo anterior, Rodrigo Fuentes y Verónica Mies presentan cifras que cuantifican el impacto de la baja calidad

educativa sobre la adopción y la innovación de nuevas tecnologías. Los autores argumentan que el gran desafío del país es cerrar la brecha tecnológica entre el estado actual y la frontera. Esto último depende de la capacidad de absorción de nuevas tecnologías, la que a su vez está influenciada por las instituciones y el nivel de capital humano en la economía receptora respecto de la economía de la cual se importa la nueva tecnología. A través de simulaciones, los autores concluyen que los principales desafíos que Chile debe enfrentar para cerrar la brecha tecnológica son mejorar la calidad de la educación y aumentar la flexibilidad para entrar y salir de los mercados.

Creo que es importante considerar un par de dimensiones que la experiencia internacional indica son muy relevantes. La primera dimensión dice relación con los esfuerzos que el Estado puede hacer para apoyar la asociatividad y gestión de las empresas en la adopción y adaptación de tecnologías existentes, campo en el que el país tiene un amplio espacio para avanzar. La segunda, consiste en vincular de mejor forma a las universidades y centros de investigación con gremios y asociaciones de empresarios, otra de las tareas pendientes que tenemos en Chile.

Creo que lo anterior releva un desafío que tenemos como país: generar condiciones que permitan el desarrollo de sectores con tecnologías que requieren mayor capital humano.

Hace algunas semanas un grupo transversal de figuras nacionales presentó una serie de propuestas para transformar a Chile en un país líder en materia de cobre, no sólo en su producción, sino también en las industrias y, en particular, en la tecnología que se utiliza en su producción.

Vittorio Corbo y Ricardo González, por su parte, se concentran en la dinámica de la productividad en Chile y en cómo el desempeño de los diferentes sectores económicos permite explicar el comportamiento de la productividad en el país. Una de las características más interesantes de su análisis es el uso de la contabilidad del crecimiento, aislando la contribución del capital asociado a tecnologías de información y comunicaciones. Aun cuando los resultados indican que la acumulación de capital no asociado a tecnologías de información y comunicaciones es tradicionalmente el principal componente de la inversión, la acumulación de inversiones asociadas a tecnologías de información y comuni-

caciones experimentó una aceleración entre 2004 y 2008 como resultado de la disminución en los precios y la apreciación cambiaria.

Los efectos de las políticas laborales sobre el proceso de reasignación de trabajadores hacia actividades de alta productividad son estudiados por Alejandro Micco y Andrea Repetto. Para ello, discuten las características de la regulación laboral y las características del mercado del trabajo, para luego dar paso a un análisis de dispersión de la productividad entre las firmas chilenas utilizando datos de la ENIA (Encuesta Nacional Industrial Anual). Los resultados indican que la legislación podría dificultar el proceso de reasignación de trabajadores entre las diferentes empresas, lo que a su vez refuerza la dispersión de productividad. Mientras los trabajadores en el primer percentil son un 65 por ciento menos productivos que la media, los del percentil 99 son un 529 por ciento más productivos.

La relación entre los mercados financieros y la productividad es abordada por Fernando Díaz, Fernando Lefort y Marco Morales. Los investigadores utilizan diversas técnicas econométricas para calcular el impacto del desarrollo de los mercados financieros en la productividad total de los factores (PTF). Los resultados que obtienen indican que no existe una relación estadísticamente significativa entre ambas variables. Lo anterior es sorprendente en una primera mirada, considerando la evidencia internacional; pero más que el desarrollo financiero no tenga impacto en la PTF, la falta de resultados conclusivos podría deberse a que las variables para medir el desarrollo financiero que se utilizan en estos estudios son siempre inexactas. Adicionalmente, los autores señalan que la alta concentración de la propiedad en Chile ha reducido la liquidez del mercado bursátil y proponen que para perfeccionar el funcionamiento de los mercados de capitales en Chile es importante incrementar la transparencia de la información que se entrega y la estructura de gobernanza de las entidades regulatorias.

Finalmente, los resultados del proceso de formulación de políticas e instituciones y las reformas necesarias para mejorar y establecer nuevos cuerpos administrativos con el fin de estimular la productividad son tocados por Klaus Schmidt-Hebbel y por Ricardo González, respectivamente.

## PALABRAS FINALES

*Growth Opportunities for Chile* entrega un panorama amplio y comprensivo de la situación actual del país en asuntos relacionados a la productividad y crecimiento, y delinea las principales tareas pendientes que deben resolverse para dar el paso siguiente en nuestra transición al desarrollo.

Hemos hablado de energía, de educación y capital humano, de reformas laborales, de diversificación y sofisticación de la actividad productiva, de investigación y desarrollo, de provisión de bienes públicos, de institucionalidad. Todos estos son elementos que nos van a ayudar a consolidar nuestro camino al desarrollo. Sin embargo —y hay algunos trabajos en este libro que lo recuerdan—, estos elementos no son suficientes para garantizar tasas de crecimiento acelerado, sostenidas y sustentables en el tiempo.

Para que nuestro país logre alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico debemos generar una institucionalidad que fomente una mayor inclusión. De esta forma, estaremos permitiendo que el crecimiento se traduzca en mejores salarios y en mayores oportunidades para que las personas se desarrollen en diversos campos laborales y empresariales, y, más importante aún, se desarrollen en aquellos campos donde están sus talentos, no sólo en aquellos que están al alcance de la mano. Todo esto nos permitirá construir una sociedad más estable, más innovadora, más productiva y, en consecuencia, con un mayor bienestar económico para todos.

Felicitaciones nuevamente al Centros de Estudios Públicos, a Vittorio Corbo y a todos los autores de este excelente libro. *EP*

Vittorio Corbo (editor), *Growth Opportunities for Chile*  
(Santiago: Editorial Universitaria y Centro de Estudios Públicos, 2014).

RESEÑA

## LOS DESAFÍOS DE CHILE HOY

**Mariano Tommasi**

Universidad de San Andrés

www.cepchile.cl

**C**elebro que un grupo de economistas tan destacados como los contribuyentes a este libro se reúnan, reflexionen colectivamente y hagan sus aportes individuales para responder una pregunta tan importante como: ¿qué le falta a Chile para ser un país desarrollado? Es una pregunta ciertamente ambiciosa, pero considero que tanto el país como los autores de este libro dan la talla para plantearse esta cuestión. Si bien el libro es el resultado de conferencias realizadas hace unos años, lo cual no suele ser la mejor receta para un producto coherente, en este caso el producto final es muy bueno y razonablemente armónico.

El libro se enmarca en el contexto del extraordinario período de desarrollo económico experimentado por Chile desde el retorno a la democracia y de la desaceleración del crecimiento de la productividad total de los factores desde principios del nuevo milenio. Los capítulos que constituyen el cuerpo central del libro (del 3 al 6) exploran lo que podríamos llamar las brechas de productividad de la economía chilena en el sector eléctrico, en el mercado de trabajo, en los mercados financieros y en la educación. Los capítulos 2 y 7 exploran preguntas más agregadas, estudiando la productividad de la economía chilena en general, y en una comparación con los Estados Unidos. Los capítulos 1 (por Daron Acemoglu) y 8 (por Klaus Schmidt-Hebbel) proveen respectivamente un marco de economía política y una aplicación detallada al caso

---

MARIANO TOMMASI. Economista. PhD en economía por la University of Chicago. Profesor de la Universidad de San Andrés en Argentina. Non-Resident Senior Fellow, Brookings Institution. Email: [tommasi@udesa.edu.ar](mailto:tommasi@udesa.edu.ar)

chileno de varios enfoques de economía política moderna. El capítulo 9 contiene la propuesta de crear una institución *ad hoc* con el propósito de mejorar la participación y la generación de información con respecto a los efectos de diversas políticas sobre la productividad en el proceso de *policymaking* del país. El libro concluye con el *racconto* de una discusión final entre un conjunto de destacados panelistas con respecto a los desafíos que enfrenta la economía chilena para lograr alcanzar el desarrollo económico.

Dadas las credenciales de los autores, la aparente solvencia técnica de los capítulos, así como mi conocimiento relativamente superficial de la economía chilena y de los diversos mercados analizados, no tengo ningún motivo para discrepar con el análisis o gran parte de las conclusiones de la mayoría de los capítulos que constituyen el meollo del libro. Dadas las limitaciones de tiempo y espacio, sabiendo la calidad de otros comentaristas del libro, y aprovechando el principio de las ventajas comparativas, mis breves reflexiones se van a focalizar en los aspectos de economía política de este volumen. Estos aspectos están concentrados en los capítulos de Daron Acemoglu y de Klaus Schmidt-Hebbel (DA y KSH respectivamente, de aquí en adelante), así como en algunos pocos comentarios explícitos e ideas implícitas en otros capítulos y en la discusión final de los panelistas.

Para anclar mis reflexiones, comienzo por resumir los dos principales capítulos de economía política del libro.

### “¿POR QUÉ ES POBRE AMÉRICA LATINA?”

DA discute por qué América Latina es pobre hoy, con el propósito de dar algunos indicios para pensar en los desafíos de largo plazo que enfrenta Chile en el afán de alcanzar el desarrollo económico. Su capítulo “Why is Latin America Poor?” presenta la tradicional distinción desarrollada en la línea de trabajo con Jim Robinson entre instituciones extractivas (predominantes en América Latina luego de la colonia) e instituciones inclusivas (predominantes en América del Norte).

DA argumenta que pequeñas diferencias institucionales pueden llevar a grandes diferencias de largo plazo a partir de ciertas coyunturas críticas. Aplicando esta lógica, la divergencia en términos de ingreso *per cápita* entre América del Norte y América Latina se explica por las

instituciones económicas extractivas que esta última tenía al momento de la descolonización. Instituciones extractivas incluyen derechos de propiedad que no son seguros, sistemas de trabajo forzado y regulaciones que impiden el funcionamiento de los mercados. Tales instituciones fueron puestas por los españoles durante la colonización, montándose en las estructuras jerárquicas existentes en las sociedades indígenas que habitaban la región, ubicándose ellos mismos en reemplazo de las antiguas elites.

Las instituciones extractivas generan crecimiento, pero de manera más bien insostenible, dado que no surgen de la adopción de nuevas tecnologías y de un proceso de creación destructiva. El cambio tecnológico crea perdedores políticos, quienes tratan de usar su poder político previo para bloquear tales cambios. Ésa es la razón por la cual la revolución industrial del siglo XIX no sucedió en América Latina. Adicionalmente, las instituciones políticas extractivas son persistentes, aun cuando el régimen político cambia. En esos casos es posible que una nueva elite reemplace a la anterior, recreando el viejo sistema. Esta es la razón, según DA, por la cual América Latina, habiéndose rezagado en el siglo XIX, no hizo el *catch up* en el siglo XX.

La situación en América del Norte es exactamente la contraria. Si bien los colonizadores hubieran querido instaurar instituciones extractivas, no pudieron. El proceso de descolonización dio lugar al fortalecimiento de las asambleas, un componente crucial de instituciones políticas inclusivas, las que a su vez suelen dar pie al desarrollo de instituciones económicas inclusivas. Las sociedades con instituciones económicas inclusivas abrazaron así las nuevas tecnologías porque no había regulaciones que evitaran la adopción de ellas y las elites no pudieron controlar el proceso de industrialización, lo cual llevó a América del Norte al crecimiento sostenido.

Con respecto al caso de Chile, DA sugiere que si bien las instituciones económicas chilenas lucen bien en el papel, se puede hacer más para promover la entrada a los mercados y al emprendimiento, de modo de aumentar la inclusividad del crecimiento económico. Según DA, Chile también necesita fortalecer su estructura política pluralista, así como lograr una mayor igualdad de ingresos y de acceso a la educación. Cuando existen desigualdades en dichas dimensiones y la política es dominada por una elite, una importante fracción de la población se

siente alienada, lo cual genera un caldo de cultivo ideal para el surgimiento de líderes populistas. Desde el punto de vista de Acemoglu, Chile ha avanzado en el pluralismo político (como lo muestran los cambios de poder de izquierda a derecha de manera pacífica) y, de manera paralela, la desigualdad de ingresos ha venido disminuyendo (no por redistribución del ingreso, sino por formación de capital humano). Por consiguiente, un mayor avance en términos de pluralismo político y de igualdad de ingresos es el fundamento para construir las instituciones que Chile necesita para seguir avanzando.

### “LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EL CRECIMIENTO EN CHILE”

El capítulo de KSH pone particular énfasis en las distintas trayectorias posibles en términos de la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso que experimentan los países a través del tiempo. Argumenta que Chile se encuentra en una coyuntura crítica con respecto a su sendero de desarrollo.

KSH destaca dos aspectos en los cuales el caso chileno sobresale en la comparación internacional. Por un lado, Chile parece tener un tamaño del gobierno demasiado pequeño con respecto a su nivel de desarrollo (si bien esta diferencia puede estar exagerada por el hecho de que algunos bienes y servicios importantes como pensiones, salud e infraestructura son provistos mayormente de manera privada y por lo tanto excluidos de los indicadores usuales). Por otro lado, la concentración del ingreso en Chile es alta, aun cuando se controla por el nivel de desarrollo.

En un capítulo muy rico con varios componentes, KSH presenta un modelo de crecimiento aumentado con un modelo de economía política centrado en el votante mediano, donde se demuestra la existencia de equilibrios políticos que pueden generar correlaciones tanto negativas como positivas entre crecimiento y mejoras en la distribución del ingreso. El modelo teórico provee la base para una caracterización empírica que permite replicar exitosamente datos contemporáneos de Chile, lo cual permite realizar varios ejercicios contra-fácticos. Según esa aplicación del modelo, la alta concentración del ingreso afecta negativamente al crecimiento al estimular la demanda de transferencias que son sólo posibles a través del cobro de impuestos distorsivos.

Por otro lado, KSH presenta un esquema teórico, estilizado, que ilustra la relación entre el liderazgo político, el proceso de *policymaking* (PMP, por su nombre en inglés) y la calidad de las instituciones y las políticas. Es un modelo de forma reducida, que postula la existencia de ciertas relaciones, derivadas de la literatura previa. El análisis de este esquema sugiere que un país con una tasa de crecimiento declinante y con una distribución del ingreso que se deteriora puede moverse a un círculo virtuoso aumentando la calidad de su PMP, de sus instituciones y de sus políticas económicas.

Finalmente, KSH propone varias áreas de reforma con el propósito de mejorar el crecimiento y la distribución. Estas áreas, tomadas de algunos consensos previos, incluyen algunas de las áreas tratadas en este libro, pero van más allá. KSH argumenta que si bien existe consenso sobre la necesidad de estas reformas, la adopción de estas políticas enfrenta obstáculos de economía política. Por lo tanto, según Schmidt-Hebbel Chile necesita mejorar su PMP y sus instituciones para superar estas dificultades.

#### WHAT IS WRONG WITH CHILE?

Retomando el inicio de estas breves reflexiones, la preocupación del libro se enmarca en la trayectoria de la economía y de la sociedad chilena desde la transición a la democracia.

Dicha trayectoria se caracteriza por una exitosa y consolidada transición democrática, que, entre otras virtudes, fue capaz de incorporar plenamente al juego democrático a sectores que en otros contextos y otros momentos históricos hubieran considerado alternativas no democráticas para conseguir sus objetivos políticos. Se caracteriza también por un sistema de partidos políticos considerado como uno de los más institucionalizados y programáticos de América Latina.

Desde el retorno a la democracia en 1990, Chile ha presentado un panorama de desarrollo económico e institucional que es la envidia de muchos (incluido el autor de esta nota). La pobreza disminuyó del 40 al 15 por ciento de la población en menos de 20 años. La obesidad infantil ha reemplazado a la malnutrición como preocupación de salud pública (Navia 2012). La educación primaria y secundaria es hoy universal. Y casi el 60 por ciento de los chilenos en edad universitaria están inscritos

en instituciones de educación superior. Más del 70 por ciento de ellos son la primera generación en acceder a dicha educación superior.

En un país caracterizado históricamente por un alto grado de conflictividad ideológica, la coalición de centro-izquierda que ocupó el poder ejecutivo durante la mayor parte de este período, cedió el gobierno pacíficamente y de buen talante a una coalición de signo opuesto. Luego de mantener varias políticas y directrices de los gobiernos anteriores y cambiar algunas cosas, la derecha devolvió democráticamente el poder a la (levemente reconfigurada) coalición de centro-izquierda, nuevamente liderada por una mujer que es una de las políticas más respetadas del mundo (o mejor dicho, uno de los políticos más respetados del mundo).

### ¿DE QUÉ SE QUEJAN LOS CHILENOS?

Caricaturizando un poco, podríamos decir que los reclamos vienen de dos ángulos. Por un lado, bien reflejado en este libro, muchos economistas se preocupan (comprensiblemente) por la desaceleración de la productividad y por lo tanto del crecimiento, y proponen medidas que en la mayoría de los casos requieren mayor liberalización de los mercados. Por otro, ciertos actores sociales (tales como los movimientos estudiantiles) enarbolan una serie de demandas sociales de corte post-materialista, criticando de pasada al “neoliberalismo” imperante.

Las reformas económicas “faltantes” aparecen en este libro como relativamente claras y relativamente consensuadas (al menos entre la mayoría de los muchos buenos y prestigiosos economistas del país). Los impedimentos a su reforma son, entonces, de naturaleza de economía política, como bien plantea KSH y algunos de los autores de los capítulos específicos.

Continuando con mi mirada optimista sobre la realidad chilena, me atrevería a afirmar que los problemas que enfrenta Chile son en cierto sentido un resultado bastante natural de los logros económicos, políticos y sociales previos. Por un lado, como bien plantean los autores del libro, Chile ha superado ya la etapa (o las etapas) de crecimiento más fácil, de *catch up* en términos de eficiencia y de acumulación de factores, y posiblemente está forzado a moverse a actividades económicas cada vez más complejas y más demandantes de capital humano de alta calidad (como se explica en el capítulo de Beyer y Gallego), así como

de instituciones económicas cada vez más sofisticadas. Por otro lado, las recientes movilizaciones sociales a favor de la educación, el medio ambiente, los derechos de las minorías sexuales, los derechos de los consumidores y otras demandas post-materialistas reflejan una sociedad civil vibrante y comprometida con la democracia.

Poniendo estas demandas en la perspectiva de Acemoglu (y Robinson), la mayoría de los actores y analistas parece coincidir en que lo que Chile necesita es ampliar los mecanismos institucionalizados de participación política, fomentar la inclusión social y expandir las oportunidades, nivelando el terreno de juego y atacando los privilegios de ciertos actores.

Es posible que en el terreno de la economía política y de los procesos de *policymaking* Chile se esté acercando también a una frontera en la cual los cambios futuros son más complejos que los ya logrados. Quizá sesgado por el lado de la cordillera de los Andes desde el cual observo estas dinámicas, querría levantar una bandera de cautela, tanto académica como práctica. Éste me parece un libro excelente, y si bien los capítulos de economía política dan pasos en la dirección correcta, creo que idealmente debería ser complementado por un volumen equivalente que estudie los equilibrios y las dinámicas políticas y sociales de estos tiempos con más detalle.

En particular, creo que sería muy importante contar con algunas explicaciones de economía política que sean capaces de dar cuenta de los problemas que enfrenta Chile hoy (*What is wrong with Chile?*), al mismo tiempo que nos expliquen por qué a Chile le ha ido tan bien en tantos frentes, en comparación al resto de América Latina durante todos estos años (*What is right with Chile?*). Claramente esto es algo que el enfoque de Acemoglu y Robinson no parece estar preparado para brindar. En términos prácticos, esto puede llevar a morigerar o tamizar el entusiasmo con el que se proponen (en el libro y en otros ámbitos) reformas a las instituciones políticas chilenas.

A falta de dicho volumen, me tomo la libertad de anticipar algunas ideas, mayormente basadas en un excelente trabajo desarrollado por un equipo de distinguidos economistas y politólogos chilenos en el contexto de un proyecto comparativo que tuve el placer de coordinar hace algunos años (Aninat et al. 2009). Estos autores parten de utilizar el marco (también recogido en el capítulo de KSH) de Spiller y Tommasi

(2003), así como de Murillo, Scartascini y Tommasi (2008), que pone énfasis en cómo la organización institucional del proceso de *policymaking* (PMP) puede o no llevar a dinámicas de cooperación intertemporal. Bajo ese marco, la calidad de las políticas públicas es determinada por las características de los PMP, las cuales a su vez son determinadas por las características de los arreglos institucionales y de los actores sociales que intervienen en el área de política en cuestión.

El análisis del PMP chileno desde esta perspectiva (muy bien ejecutado por Aninat et al. 2008) muestra un país con una gran capacidad de sostener e implementar adecuadamente sus políticas a través del tiempo, capacidad que se basa en el funcionamiento de sus instituciones políticas: un sistema de partidos institucionalizado y programático, un Congreso que en comparación latinoamericana presenta capacidades no triviales de análisis de políticas públicas, y una burocracia pública, que al menos en sus niveles altos también aparece como muy sólida en la comparación regional.<sup>1</sup> (KSH provee una excelente síntesis de esta lógica en su capítulo).

Aninat et al. (2009) enriquecen en algunas dimensiones el marco analítico mencionado. Por un lado, incluyen entre las variables a considerar las características de la política específica analizada. Por otro, profundizan el análisis del funcionamiento de algunas instituciones, en particular con respecto al proceso legislativo y al funcionamiento interno del sistema de partidos. Estudian en detalle las características de los actores políticos y socioeconómicos más relevantes para las políticas que afectan la productividad. Sus principales hallazgos son los que se señalan a continuación.

Procesos de *policymaking* que son exitosos generando crecimiento en una cierta etapa de desarrollo pueden no serlo en etapas superiores, donde las políticas son más complejas. El PMP chileno fue muy exitoso para implementar reformas de primera y (algunas) de segunda generación, pero a medida que el país se fue desarrollando se fue volviendo menos adecuado para generar las políticas necesarias para mantener un alto crecimiento de la productividad.

---

<sup>1</sup> Vale la pena remarcar que varios de los autores y panelistas del libro aquí reseñado destacan la necesidad de mejorar el insumo de información en la discusión política de alto nivel, así como reclaman reformas que fortalezcan el profesionalismo y la capacitación de los servidores públicos.

A pesar de los bajos niveles de corrupción de Chile, y a pesar de tener un Congreso transparente como la principal arena de *policymaking*, Aninat et al. (2009) argumentan que el PMP chileno es menos transparente de lo que se pensaba. La opacidad del funcionamiento interno de los partidos políticos, conjuntamente con la baja competitividad del sistema electoral binominal, oscurece la visibilidad de ciertas movidas de los actores políticos. Esto lleva a los políticos a favorecer intereses particulares en contra de las preferencias de sus *constituencias* sin sufrir un castigo electoral. Esto se potencia por los altos niveles de ideologización del electorado y de los *policymakers* chilenos.

Cuando Chile estaba implementando políticas centradas en los factores de la producción y de alta visibilidad pública, el efecto de dichas asimetrías informativas era menor, permitiendo buen *policymaking*. Pero la mayor complejidad de políticas centradas en la eficiencia y en promover la innovación ha ido reduciendo la capacidad del PMP chileno de generar mejoras en las políticas.

Por otro lado, Aninat et al. (2009) encuentran que la capacidad de representación de los intereses de políticas está influenciada no sólo por el nivel de agregación de los actores en el área de política relevante, sino también por la intensidad ideológica y la fragmentación de los actores y su imagen pública histórica, así como otros factores sociológicos. Todo esto lleva, por ejemplo, a que algunos actores relativamente minoritarios (como las grandes corporaciones y algunos sindicatos) reciban excesivos beneficios del PMP, a través de políticas que perjudican la competitividad y la inclusión.

## CONCLUSIÓN

*Growth Opportunities for Chile* es un libro muy interesante, que aparece en una coyuntura oportuna para el país. Los autores ejecutan con solvencia y creatividad el análisis necesario para determinar algunos de los principales cuellos de botella que enfrenta Chile en estos momentos en su camino hacia el desarrollo. El análisis económico es enriquecido por perspectivas de economía política muy valiosas. Dado que, en mi opinión y la de varios de los autores del libro, los problemas económicos (o la incapacidad para resolverlos adecuadamente) son en definitiva problemas políticos, creo que este libro necesita un *sister*

*project* que analice más en detalle las dinámicas políticas y sociales del país.

A modo de cierre, y retomando mi perspectiva latinoamericana, es importante que a la hora de pensar reformas institucionales para resolver los problemas pendientes de Chile, no se pongan en riesgo algunas grandes virtudes que el sistema político chileno ha demostrado todos estos años.

### REFERENCIAS CITADAS

- Aninat, Cristóbal, José Miguel Benavente, Ignacio Briones, Nicolás Eyzaguirre, Patricio Navia & Jocelyn Olivari. 2009. "The Political Economy of Productivity: The case of Chile". IDB Working Paper Series n.º 105, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia & Joaquín Vial. 2008. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile" en *Policymaking in Latin America: How Politics Shape Policies*, editado por Ernesto Stein y Mariano Tommasi. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Murillo, María Victoria, Carlos Scartascini & Mariano Tommasi. 2008. "The Political Economy of Productivity: Actors, Arenas, and Policies. A Framework of Analysis". Working Paper n.º 640. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navia, Patricio. 2012. "Chile's Middle Class Flexes Its Muscles." *Current History* 111 (742): 75-76.
- Spiller, Pablo & Mariano Tommasi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina." *Journal of Law, Economics and Organization* 19 (2): 281-306. *EP*

Vittorio Corbo (editor), *Growth Opportunities for Chile*  
(Santiago: Editorial Universitaria y Centro de Estudios Públicos, 2014).

RESEÑA

## YA PRONTO UNA SOMBRA SERÁS

**Sebastián Edwards**

Anderson Graduate School of Management, UCLA

**E**ste es un libro importante; también es un libro paradójal. Es un libro importante porque analiza, en forma profunda y sistemática, los desafíos que enfrenta Chile para volver a crecer a tasas aceleradas. Y es paradójal porque, si bien hay un gran consenso sobre las políticas a seguir, éstas siguen pendientes. Año tras año se discute exhaustivamente sobre el tema, y año tras año se hace poco o nada al respecto. La verdad es ésta: hace más de una década Chile dejó de tener una verdadera agenda procrecimiento.

Los diez artículos recopilados por Vittorio Corbo son, sin excepción, de alta calidad técnica y profesional. Todo aquel interesado en la problemática del crecimiento económico —en Chile o en cualquier otra parte del mundo— debiera leerlos con atención.<sup>1</sup>

---

SEBASTIÁN EDWARDS. Henry Ford II Distinguished Professor of International Economics UCLA, Los Angeles. Ha publicado 14 libros y más de 200 artículos académicos. Email: [sebastian.edwards@anderson.ucla.edu](mailto:sebastian.edwards@anderson.ucla.edu)

<sup>1</sup> Con este libro, el Centro de Estudios Públicos rompe su tradición de publicar sólo textos en español. Si bien muchos de sus seminarios han sido en inglés, sus libros y los artículos de *Estudios Públicos* habían aparecido siempre en castellano. Tengo una reacción encontrada al respecto. Por un lado, creo que es positivo reconocer que la lengua franca en la academia es el inglés. Esto es algo que ha ido sucediendo, poco a poco, en distintos ámbitos y países. Por ejemplo, son cada día más las revistas académicas alemanas que sólo publican en inglés. De otro lado, el insistir en la lengua materna tiene algo de romanticismo que siempre he valorado.

A pesar de que los diez artículos aquí recogidos fueron escritos para una conferencia realizada en el año 2010, su mensaje es actual y válido para el Chile del año 2015.

### UNA HISTORIA CONOCIDA

El punto de partida de esta colección es ampliamente conocido: Chile creció durante una década (1987-1997) a tasas extraordinariamente altas (por encima del 6 por ciento anual). Este crecimiento tuvo como motor principal un rápido aumento de la eficiencia o de lo que los economistas llamamos la “productividad total de los factores”. A partir del año 2000, sin embargo, la productividad experimentó una desaceleración importante, con la consecuente caída de la tasa de crecimiento. El desafío que enfrenta Chile —y del que se hacen cargo los autores reunidos por Vittorio Corbo— es: ¿cómo recuperar el dinamismo productivo?, ¿qué hacer para volver a esa “década dorada” de alta productividad y crecimiento extraordinario?

En ese sentido, este es un libro nostálgico; un libro que mira al pasado con una cierta añoranza. Pero, y esto es lo interesante, es un libro que intenta transformar esa añoranza en un catastro de recomendaciones para el futuro.

### NACIONES GANADORAS, NACIONES PERDEDORAS

El segundo capítulo de este libro está basado en una conferencia dictada por Daron Acemoglu, en el Centro de Estudios Públicos, titulada “Why is Latin America Poor?” Este texto proporciona un marco analítico e histórico dentro del que se insertan los capítulos sobre Chile. La contribución de Acemoglu no es técnica; no contiene ninguna ecuación o gráfica. En vez de desplegar su amplia capacidad modelística, el profesor del MIT se adentra en distintos aspectos de la historia universal que explican el devenir económico y social de los países. Esto contrasta en forma marcada con los capítulos chilenos, repletos de matemáticas y estadísticas sofisticadas. El eje de este capítulo es el rol fundamental que juegan las instituciones en el desempeño de muy largo plazo, teoría que Acemoglu y su coautor James Robinson resumieron en su exitoso libro *¿Por qué fracasan las naciones?*

La teoría de Acemoglu y sus coautores tiene impecables antecedentes históricos, y sus aspectos principales ya habían sido planteados por Adam Smith en *La riqueza de las naciones*, de 1776. La cosa es más o menos así: los países que fracasan se caracterizan por tener instituciones débiles, lo que quiere decir que no protegen los derechos de propiedad, desincentivan la innovación, no respetan la ley o el debido proceso; son instituciones que, además de débiles, fomentan los conflictos y litigios, y no distribuyen los frutos del progreso en forma amplia; las instituciones de los países que fracasan no son inclusivas, y son manejadas en forma autocrática; son viveros de malas prácticas y de corrupción. Como consecuencia de esta debilidad institucional, estos países están poblados por individuos desconfiados, que no colaboran entre sí.

Es importante —fundamental, de hecho— notar la diferencia entre la pregunta de Acemoglu y la de Corbo. El primero es más cuidadoso, y en cierto modo menos ambicioso. Su pregunta se enfoca en entender el fracaso. De hecho ese es el título de su exitoso libro *¿Por qué fracasan las naciones?* No se pregunta qué hace que una nación sea triunfadora. El lector puede sacar sus propias conclusiones, pero no son los autores quienes lo dicen; ellos se guardan, como todo buen científico social que reconoce que los datos no contienen suficiente información. Lo mismo sucede con el capítulo de Acemoglu en este libro. El profesor del MIT se pregunta por qué América Latina es una región pobre. No pregunta qué debiera hacer para transformarse en un lugar próspero. Porque, aunque ambas preguntas están relacionadas, la segunda es mucho más difícil de responder que la primera (mi aseveración anterior supone que hay, al menos, tres tipos de países: los que fracasan, los que triunfan y los que están en el medio, países que podríamos calificar como “normales”).

Pero Vittorio Corbo —el decano de los economistas chilenos— es ambicioso, y no le basta saber lo que *no* hay que hacer; Corbo quiere una lista de sugerencias sobre lo que *sí* hay que hacer para que Chile vuelva a crecer en forma acelerada y sostenida. Y ése es su empeño en este libro: buscar un registro de políticas económicas que nos devuelva el crecimiento y nos lleve a la prosperidad. Y el libro logra su cometido con éxito. La lista está ahí. No es una lista nueva ni explícita, pero es una lista que va apareciendo de a poco, capítulo tras capítulo, con

argumentos sólidos, sobre la base de diagnósticos profundos, basados en trabajos empíricos de primer nivel. Hay que eliminar distorsiones, solidificar las instituciones, mejorar la inclusividad de las políticas, desregular, y volver a hacerlo.

## HISTORIAS CHILENAS

En el primer capítulo, Vittorio Corbo y Ricardo González realizan una cuidadosa, profunda y detallada medición de la productividad en Chile, tanto agregada como sectorial (desde 1960). Sus resultados indican que, durante más de la mitad del periodo, la contribución de la productividad al crecimiento chileno fue negativa. Estos cálculos, además, confirman que la productividad ha estado estancada desde 1998. Quizás la conclusión más importante de este capítulo es que desde el año 2004 la inversión en bienes de capital de alta tecnología —los llamados bienes ICT— ha sido el factor más importante detrás del crecimiento en Chile.

El capítulo 3, escrito por Alex Galetovic, Cristián Hernández, Cristián Muñoz y Luz María Neira, aborda el tema de la productividad y el sector eléctrico. Los autores plantean, en forma persuasiva, que la falta de políticas claras en el área energética ha generado costos importantes (sus cálculos sugieren que el desorden regulatorio y la incertidumbre han producido, a lo menos, una caída del orden del 20 por ciento de la productividad total de factores del sector). Además, arguyen que este tipo de situación se repite en otros sectores y que la suma de estos efectos sectoriales explica, en gran parte, el comportamiento decepcionante de la productividad durante los últimos años.

El capítulo 5, escrito por Alejandro Micco y Andrea Repetto, analiza la conexión entre productividad y mercado laboral. Desde un punto de vista de la economía política, este es, posiblemente, uno de los capítulos más importantes. Los autores concluyen, como otros antes que ellos, que muchas de las regulaciones laborales existentes en Chile generan una mala asignación de recursos y aumentan la dispersión de la productividad. Como consecuencia sugieren políticas paliativas y reformas proeficiencia que flexibilicen el mercado laboral. Sin embargo, nada sugiere que este tipo de reforma vaya a ser implementada en el futuro cercano. Esto, a pesar del influyente rol de ambos autores en la formulación de políticas en la segunda administración de la presidenta

Bachelet (Alejandro Micco es, después de todo, el subsecretario del Ministerio de Hacienda).

En el capítulo 6, Fernando Díaz, Fernando Lefort y Marco Morales analizan la relación entre el sector financiero y el crecimiento de la productividad en Chile. En el capítulo 7, Harald Beyer y Francisco Gallego usan datos internacionales para investigar la relación entre educación y productividad. Los resultados de ambos capítulos refuerzan las conclusiones de otros estudios y enfatizan la importancia de eliminar distorsiones al nivel microeconómico para aumentar la productividad y, por tanto, acelerar el crecimiento. Quizás el punto más importante en el capítulo de Beyer y Gallego está en que antes de implementar una reforma educacional profunda y masiva es necesario poner en marcha programas pilotos que midan, en forma objetiva, sus posibles resultados. Esta idea ha sido ampliamente impulsada en el mundo entero por una serie de académicos que argumentan que la única manera de combatir la pobreza y la inequidad es a través de programas bien diseñados y bien evaluados.<sup>2</sup> En este proceso de evaluación y diseño los planes pilotos y los experimentos controlados juegan un rol esencial. Sin embargo, las urgencias políticas en Chile se han interpuesto a esta idea, tan simple como razonable.

El capítulo siguiente, de J. Rodrigo Fuentes y Verónica Mies, se centra en los niveles (y no en la tasa de crecimiento) de la productividad chilena, la que es comparada con la productividad en los Estados Unidos. Los autores usan un modelo de simulación para estudiar los factores que impiden cerrar la brecha productiva entre ambos países. Su conclusión: esta diferencia es particularmente afectada por las malas políticas de investigación y desarrollo (I&D), y la baja calidad del capital humano en Chile.

Los dos últimos capítulos de la colección tratan sobre problemas de economía política y analizan el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política contingente. En el capítulo 9 —sin duda, el más interesante del volumen— Klaus Schmidt-Hebbel discute el dilema y la

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Abhijit V. Banerjee & Esther Duflo, “Inequality and Growth: What Can the Data Say?”, *Journal of Economic Growth* 8 (2003): 267-299; Abhijit V. Banerjee & Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011); Angus Deaton, “Instruments, Randomization, and Learning About Development”, *Journal of Economic Literature* 48 n.º 2 (2010): 424-455.

contraposición entre crecimiento, por un lado, y distribución del ingreso, por el otro. Para ello desarrolla un modelo dinámico y analiza, en detalle, el grado de resistencia política que generan las once reformas que, según su criterio, permitirían avanzar en ambas direcciones. El análisis de Schmidt-Hebbel es sobrio, pero al mismo tiempo preocupante.

En el último capítulo, Ricardo González se pregunta por qué, si casi todos los economistas están de acuerdo en las reformas pendientes, se avanza tan poco en su implementación. La respuesta: en los altos niveles políticos —y, especialmente entre los miembros del Congreso— hay una falta de conocimiento técnico sobre la bondad y costos de determinadas políticas. Una manera de subsanar esta deficiencia es creando instituciones permanentes que realicen análisis profesionales y competentes sobre distintas opciones. En concreto, el autor propone crear en Chile un organismo similar al Australian Productivity Commission. Al leer este capítulo, no pude evitar preguntarme si en diez años estaremos sorprendidos porque, a pesar de lo razonable de la propuesta, nunca se creó esta comisión.

Si bien uno puede discrepar con los detalles de ciertos capítulos —una formulación técnica, algunos aspectos econométricos, o un sistema de ecuaciones diferenciales— es difícil cuestionar el tipo de análisis presentado aquí. Una queja podría ser que no hay suficiente énfasis en cuestiones distributivas y en los ángulos sociales del desarrollo. Pero esta queja no sería ni válida ni justa. En primer término, el tema distributivo está presente, de una manera u otra, en prácticamente todos los análisis aquí recopilados. Después de todo, uno de los aspectos centrales de la visión de Acemoglu, visión que empapa al volumen, es que las instituciones requeridas para un crecimiento elevado y sostenido tienen que asegurar que los frutos del progreso sean alcanzables por la población como un todo. Países regidos por tiranos y autócratas fracasan, ineludiblemente. En segundo término, el tema central de esta colección son los desafíos de crecimiento, y ellos son abordados con profesionalismo y completa seriedad.

## LA MECÁNICA DEL CRECIMIENTO

Como señalé, este es un libro importante; cada uno de sus capítulos es por sí mismo una contribución sustantiva que vale la pena estudiar. Pero mientras más uno lee, más clara es la sensación de que falta algo,

de que el todo es menos que la suma de las partes, que se necesita una narrativa más amplia que explique por qué en 1987-1997 se dieron las condiciones para el despegue chileno, y por qué este impulso se agotó. Si entendemos este proceso, quizás podemos buscar las condiciones para repetirlo.

Una manera de ver las cosas es que el crecimiento es una especie de carrera de postas, en la que hay que ir pasándoles el bastón a nuevos corredores. En la primera etapa —la que casi siempre sigue a un evento histórico mayor, como el fin de una guerra o el retorno de la democracia, y va acompañada de importantes reformas económicas—, el crecimiento está dado por grandes aumentos de productividad. En estos años, la acumulación de capital es menor y casi no contribuye a la expansión económica. Esto es, efectivamente, lo que sucedió en Chile hasta 1997 aproximadamente, periodo en el que la inversión apenas se empinaba al 20 por ciento del PIB.

Pero esta primera etapa no dura para siempre. En algún momento empieza a agotarse, y hay que pasar el bastón de la carrera. En la segunda etapa —la que no siempre llega— el motor del crecimiento lo proporciona la acumulación de capital; se producen grandes inversiones atraídas por el éxito de la primera época, por la alta productividad y los altos retornos de los proyectos iniciales. Muchos de estos capitales son extranjeros. Pero para que esta etapa se concrete es necesario que las instituciones ofrezcan un mínimo de garantías, que la regla de la ley se cumpla al menos parcialmente, que la corrupción no sea rampante, que haya algo de confianza y seguridad ciudadana. Chile también pasó por esta fase, durante la cual experimentó un fuerte aumento de la inversión. Pero esta segunda etapa también llega a su fin. En esos momentos, el país sufre una desaceleración y su tasa de crecimiento cae hasta transformarse en una tasa “normal”. Un país que ha pasado por estas dos etapas, sólo volverá a crecer a tasas elevadas si es capaz de pasarle el bastón a un nuevo corredor. Aquí hay dos posibilidades (las que no se contradicen y pueden ayudarse mutuamente). Una es encontrar un nuevo impulso a la productividad a través de una ronda de reformas mayores y profundas. Aquí no estamos hablando de manipulaciones menores en los márgenes, ni de ajustes tímidos a políticas existentes. Se trata de “un gran salto adelante”, de un veredero revolcón productivo basado en una desregulación masiva y en un impulso a la innovación. La otra

avenida es un gran envión al capital humano por medio de una reforma de la educación que ataque los currículos y los contenidos, que cambie la visión educativa y la organización de las escuelas, que apueste por transformar al sistema actual, antiguo e ineficiente, en uno moderno basado en la noción del STEAM (*Science Technology Engineering Arts Mathematics*), que no es más que la combinación creativa de las ciencias con las artes y las humanidades. Pero esta segunda senda —que podemos llamar de la iluminación— toma tiempo para dar frutos. Ya estamos atrasados; ya se perdió un tiempo valioso. Peor aún, las reformas educativas anunciadas en Chile en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet no parecen ir en esa dirección.

Lo anterior es, hasta cierto modo, decepcionante y genera, entre muchos, un sentimiento de desazón y pesimismo. Hoy en Chile no parece existir la voluntad política para continuar en la carrera, para buscar al próximo corredor que tome el bastón y siga moviendo al país hacia adelante. Ojalá me equivoque; pero no lo creo. Al final, me temo, este libro quedará como una muestra de lo que pudo haber sido pero no fue, un documento importante que mostrará que los técnicos sabían lo que había que hacer, pero no se hizo. Una muestra de que lo que faltó no fue conocimiento técnico o diagnóstico adecuado, sino que voluntad política. *EP*

RÉPLICA

## ¿UNA DERECHA REPUBLICANA?\*

**Renato Cristi**

Wilfrid Laurier University

I

**E**n un ensayo publicado recientemente en la revista *Estudios Públicos*, Hugo Eduardo Herrera, uno de los más ilustrados y lúcidos intelectuales de derecha en la actualidad, piensa que su sector político carece de “densidad reflexiva” y que se ha mostrado incapaz “de pensar y proponer una comprensión adecuada a los tiempos actuales” (Herrera 2014, 175). Esto le parece grave. Aunque piensa que la derecha no se enfrenta a un “proceso revolucionario” sino más bien a un “conjunto de alteraciones que genera un desajuste, el cual se expresa como revuelta” (183), esa revuelta “de baja intensidad” puede devenir “un conflicto serio y generalizado y [dar] paso, eventualmente, a un

---

RENATO CRISTI BECKER. Doctor en filosofía por la Universidad de Toronto y profesor en la Wilfrid Laurier University. Entre otros, ha escrito *El pensamiento político de Jaime Guzmán. Autoridad y libertad* (Santiago: LOM, 2000) y, junto a Pablo Ruiz-Tagle, *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente* (Santiago: LOM, 2014). Pronto publicará *Nietzsche. On Theognis of Megara*, editado por Cristi y Oscar Velásquez (Cardiff: University of Wales Press). Email: rcristi@wlu.ca

\* Respuesta de Renato Cristi al artículo de Hugo Herrera “La derecha ante el cambio de ciclo”, publicado en *Estudios Públicos* 135 y que luego dio origen al libro *La derecha ante la Crisis del Bicentenario* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014), comentado en páginas previas del presente número. Cristi quiere señalar: “Agradezco los iluminadores comentarios que me han hecho llegar Hugo Eduardo Herrera, Carlos Ruiz Schneider, Marcos García de la Huerta, Miguel Vatter y Joaquín García-Huidobro. Estos comentarios me han permitido aclarar, refinar y expandir mi argumento. Las falencias de este ensayo son, por supuesto, responsabilidad exclusiva mía”.

proceso de características violentas” (183). Pero aun si esto no sucediera, es importante comprender la situación actual para identificar “los abusos y formas de alienación más graves a los que se está sujeto en ella” (183).

Para comprender la situación actual, para interpretarla de una manera que evite actitudes puramente contemplativas y limitadas a un ejercicio deliberativo sin término, Herrera pone el acento en la necesidad de prepararse para el momento de la decisión. Ello es necesario porque es preciso tomar en cuenta “lo insondable de lo real” que nos enfrenta siempre a la complejidad y singularidad de una situación, es decir, al caso excepcional. Guiado por la noción de equidad (*epikeia*) en Aristóteles y por una versión parcial de lo que significa el decisionismo schmitteano, Herrera define lo que denomina “el desafío hermenéutico de las élites” (185). Se trata de la posibilidad, por parte de las élites intelectuales y políticas, de “lograr una comprensión que sea, a la vez, capaz de decisión y abierta a la singularidad de lo real” (185). Pero esas élites se han mostrado incapaces de decidir y de alcanzar una comprensión detallada y amplia de la realidad compleja. En primer lugar, esa incapacidad de decidir condujo históricamente a la debacle de la República de Weimar en Alemania y de la República Parlamentaria en Chile, y la emergencia de líderes carismáticos que sabían decidir y lograron anular la autoridad de la Constitución y las leyes. Más recientemente —en lo que Herrera describe como “los años finales de la Transición”— le faltó a la derecha un “liderazgo fuerte y pertinente”, lo que dejó abandonado al pueblo, y le abrió el camino a la calle. En segundo lugar, cuando las élites se ciegan frente a la singularidad de lo real, ello hace ineficaz su acción, o alternativamente impide que se ajuste a reglas de justicia, y ello anuncia un desenlace violentista. De aquí que Herrera recomiende, tanto a la izquierda como a la derecha, un modo de comprensión adecuado. Con respecto a la derecha, Herrera reconoce su “mutismo [...] en las discusiones teóricamente más exigentes, [una] especie de parálisis contemplativa frente al abismo” (186). Reconoce también que su discurso —que se constituye en torno a ciertas claves conceptuales (menciona cuatro: orden, esfuerzo, libertad y nación)—, no las logra organizar “en una totalidad discursiva sofisticada, que permita hacer luz sobre las situaciones concretas y servir de orientación general a las políticas públicas particulares” (188).

En este punto de su argumentación Herrera introduce a Jaime Guzmán, a quien presenta como un “político de derecha” cuyo discurso es el “único relato vigente dentro de este sector” (188-9). Guzmán es “el último vástago de una historia más que centenaria, de una derecha intelectualmente más robusta que la actual” (193). Por ello, estima Herrera, Guzmán “merece un estudio por sí mismo, que lo aleje del pedestal mítico y estéril” en el que lo han situado tanto sus partidarios como sus detractores. En oposición a estos últimos, y en defensa de Guzmán, sostiene que, en lo esencial, éste “jamás defendió como principio la concentración del capital, sino al contrario su distribución” y también que Guzmán participó en la lucha contra la violación de derechos humanos “entre cuyos resultados descollantes está la desaparición de la DINA” (189).

En primer lugar, me parece problemático sostener que Guzmán haya defendido la distribución del capital, y no su concentración, si se tiene en cuenta su defensa del capitalismo en su ensayo, citado por Herrera, titulado “La iglesia chilena y el debate político”. Se trata de un ensayo que publica en 1972 y luego aparece republicado en 1991, en una selección de sus escritos que prepara Arturo Fontaine Talavera para *Estudios Públicos* (Guzmán 1972).<sup>1</sup> En este texto, Guzmán afirma que la economía chilena, a partir de 1938, no constituye un sistema que “se aproxime a la llamada ‘economía social de mercado’. Lejos de regirse por reglas competitivas de uniforme y general aplicación, la economía chilena [...] ha sido dañada por una legislación cada vez más estatista, que reemplazó el veredicto automático de la eficiencia, por la discrecionalidad del funcionario burocratizado” (294-5). Guzmán también afirma que los males económicos y sociales que afectan a Chile no se debían “a la parte que nuestro sistema tiene de ‘capitalista’ (la existencia del derecho de propiedad privada sobre los bienes productivos y cierta libre iniciativa en el campo económico), sino precisamente a lo que le falta para constituirse en un régimen verdaderamente competitivo y regulado en lo fundamental por el mercado” (296; el énfasis es de Guzmán). El uso de expresiones como “economía social de mercado”, “veredicto automático de la eficiencia”, “régimen regulado en lo fundamental por el mercado” es señal inequívoca que, cuando escribe esto, Guzmán ha-

---

<sup>1</sup> Comparar con Guzmán (1965b).

bía comenzado a plegarse al discurso neoliberal.<sup>2</sup> De hecho, ya participaba, junto con Sergio de Castro y otros economistas de la Universidad Católica, en la redacción de *El ladrillo*, matriz del sistema económico que Guzmán impondría a partir del pronunciamiento militar carlista<sup>3</sup> de 1973 (Cristi 2014, 203).<sup>4</sup> El eje fundamental de ese documento giraba en torno al absoluto rechazo de un Estado regulador redistributivo. A partir de ahí, Guzmán asume la tarea de fundar teóricamente la concentración del capital que auspician los economistas neoliberales, y para ella el principio de subsidiariedad resulta clave.

Para absolver a Guzmán de la acusación que se le hace de haber realizado una “tarea apologetica [...] en favor de la estructura oligopóli-

<sup>2</sup> En este sentido, el ensayo de 1972 altera, en sus líneas esenciales, lo que Guzmán había sostenido en un artículo para la revista *Fiducia* años antes. En 1965, Guzmán defiende un capitalismo corporativista y orgánico, al mismo tiempo que rechaza con vehemencia el capitalismo liberal, resultado del libre juego de las leyes económicas que funcionan independientemente de toda norma moral. Es claro que en 1972, bajo la influencia del pensamiento económico de Friedman y Hayek, Guzmán comienza a dejar atrás el capitalismo orgánico que cree encontrar en las encíclicas pontificias, y a aceptar la libertad de contrato. Más tarde se plegará, con mínimas reservas, al capitalismo neoliberal (Cristi 2011, 75-78).

<sup>3</sup> Muerto Fernando VII, su hija Isabel es proclamada Reina de España. Don Carlos, hermano de Fernando, denuncia como ilegítima esa sucesión, se autoproclama heredero legítimo al trono y se rebela contra Isabel. Esto conduce a una primera guerra carlista (1833-1840), a una segunda (1846-1849) y finalmente a una tercera (1872-1876). Después de tres decisivas derrotas, los líderes carlistas acuerdan participar en la política parlamentaria, pero, como nota Martin Blinkhorn, “la rebelión no deja nunca de ser la finalidad de muchos, posiblemente de la mayoría, de sus partisanos” (Blinkhorn 1975, 38). La política carlista se define por el rechazo de don Carlos con respecto al liberalismo constitucionalista y al parlamentarismo. Los carlistas buscan restaurar el predominio de la Iglesia y las instituciones feudales de los antiguos reinos: representación orgánica, privilegios corporativos, fueros regionales y, en particular, la Inquisición. Deviene así un movimiento esencialmente conspirativo y partidario de los golpes de Estado que denomina “pronunciamientos”.

<sup>4</sup> Es opinión generalizada que José Toribio Merino fue el principal impulsor del golpe de Estado. Merino estaba suscrito, junto al grueso de la oficialidad de la Armada, a la revista carlista *Tizona*. En 1973, *Tizona* publica los siguientes artículos: en marzo, una reseña de *¿Qué es el Carlismo?*, un libro editado por dos carlistas españoles, Francisco Elías de Tejada y Rafael Gamba; en abril, “Cartas desde Sevilla”, de Francisco Elías de Tejada; en mayo, un ensayo de Rubén Calderón Bouchet, “A la memoria de Juan Donoso Cortés”. El número de junio está dedicado íntegramente al derecho a la rebelión, e incluye “La rebelión y sus fines”, de Juan Carlos Ossandón; “La resistencia al tirano”, de Francisco Elías de Tejada; “El derecho a la rebelión”, de Juan Antonio Widow. Y en agosto publica “Antecedentes del alzamiento nacional español”, de Luis Giachino.

ca que se ha expandido en Chile desde los noventa”, cita Herrera lo que Guzmán escribe en ese mismo ensayo de 1972: “[I]a estructura tradicional de la empresa debe ceder paso a otra más justa y más humana [...] reconociendo siempre al capital privado un margen mínimo de utilidad que lo atraiga a arriesgarse para crear nuevas riquezas”. Y, a continuación, reconoce la necesidad de establecer “los mecanismos adecuados para que quienes trabajan en una unidad productiva tengan efectiva participación en la gestión, propiedad y utilidades de ella” (Herrera 2014, 190n16). Esta reforma de la empresa propuesta por Guzmán, me parece, es incongruente con su defensa de un Estado esencialmente subsidiario y carente de los “mecanismos adecuados” para regular efectivamente la actividad empresarial. Me parece incongruente también con su defensa radical del derecho de propiedad, con su proyecto de minimización funcional del Estado y con la prioridad ontológica y de finalidad que otorga a los individuos. Pero no parece incongruente con el corporativismo institucional que todavía defiende en esa época. Sólo a partir de 1978, Guzmán comienza a abandonar ese corporativismo reteniendo únicamente el aspecto que puede conciliarse con el neoliberalismo, a saber, el principio de subsidiariedad (Cristi 2011, 188-191).

Herrera piensa que el pensamiento político de Guzmán no constituye un cuerpo doctrinario sino “un conjunto de reacciones puntuales —a veces geniales— a circunstancias momentáneas” (189). Piensa, además, que esas reacciones puntuales corresponden a su intención de preservar “la irreductible libertad del espíritu y su posibilidad de desplegarse en un mundo afectado por inmensos poderes seculares. Su defensa de la economía de mercado, antes que un amor al capitalismo, se debía a que la entendía como un mecanismo eficaz para dividir el poder y garantizar la libertad” (189). Atribuirle estas motivaciones elevadas y eminentes, y aproximarle a Montesquieu, además de ser difícil de comprobar, le sirve a Herrera para escamotear la acuciosa defensa que hace Guzmán del modelo neoliberal, y que funda en claves conceptuales rigurosamente definidas. Cuando Herrera elude un examen de las claves conceptuales de su pensamiento, cierra con ello la posibilidad de entender cabalmente la profundidad del compromiso de Guzmán con el neoliberalismo. Por eso afirma que Guzmán fue “un político inteligente, no un teórico” (189), lo que corresponde a la defensa suya que esgrimen sus partidarios en la UDI.

Las claves conceptuales del pensamiento político de Guzmán son: una denuncia del estatismo, parte esencial de una estrategia que intenta desacreditar al Estado social redistributivo; una concepción de la propiedad como un derecho real (*ius in rem*) que pone en jaque su función social (Guzmán 1964); afirmación del principio de subsidiariedad en desmedro del principio de solidaridad (Cristi 2014, 223 y siguientes); redefinición de la idea republicana del bien común reduciéndolo, como enseña Hayek, a la suma de bienes individuales; y, en último término, el reconocimiento de la prioridad ontológica y de finalidad de los individuos con respecto a la sociedad. Para otorgarle legitimidad a esta defensa del sistema neoliberal, Guzmán apela a la doctrina social de la Iglesia, que interpreta de una manera idiosincrática, y que distorsiona desestimando su profundo sentido de solidaridad social (Guzmán 1965a).

En segundo lugar, Herrera reconoce que Guzmán supo “efectivamente de las violaciones a los derechos humanos” pero que su conducta a partir de ese conocimiento es necesario analizarla, y así posiblemente justificarla, en razón de dos legítimos miedos: miedo con respecto a Manuel Contreras y miedo con respecto al socialismo real, auspiciador del estatismo y violador de los derechos humanos. Primero, la fuente que Herrera usa para describir su miedo a Contreras es un folleto anecdótico de Cristián Gazmuri, basado, como lo admite, sólo en testimonios de parientes de Guzmán y sus amigos, particularmente los que encontró en la Fundación Jaime Guzmán. El valor historiográfico de esta obra es discutible y citarlo le resta seriedad al análisis de Herrera (Cristi 2014, 228n121). En todo caso, el solo hecho de que reconozca que Guzmán logró efectivamente disolver una institución tan importante como la DINA demuestra que, si en algún momento sintió miedo, esto en ningún caso lo inhibió para ejercer el extraordinario poder que tenía al interior del gobierno militar y lograr de ese modo desplazar a Contreras. El reemplazo de la DINA por la CNI se reconoce como significativo. Pero el hecho que la agencia de inteligencia que reemplazó a la DINA continuara violando sistemáticamente los derechos humanos demuestra también que su preocupación no era principalmente la violación de esos derechos. Herrera piensa que Guzmán defendió esos derechos con su decidida acción y “no simplemente levantando la voz” (Herrera 2014, 190). Sin embargo, como lo demuestra Chacarillas, Guzmán ciertamente levantó la voz, pero lo hizo para expresamente justificar las violaciones a los derechos humanos, cuidar el honor de las

fuerzas armadas y fortalecer la dictadura (Cristi 2011, 53-54). Segundo, Herrera asocia el miedo al estatismo que Guzmán sintió durante los gobiernos de Frei y Allende con la violación de los derechos humanos. Pero en ninguno de esos gobiernos hubo tales violaciones ni nada que se pareciera a lo que ocurrió con posterioridad a 1973. Se trató más bien de un miedo abstracto que Guzmán instrumentalizó para montar una campaña del terror en contra de esos gobiernos (Ruiz-Tagle 2014b, 179-192; Guzmán 1969). No resulta verosímil que Guzmán tuviera un miedo real y concreto frente al socialismo durante la dictadura militar, o más concretamente, “miedo a los pesqueros soviéticos acechando las costas chilenas” (Herrera 2014, 190). Lo que, en verdad, temía Guzmán no era una dictadura socialista, posibilidad absolutamente inverosímil durante la dictadura, sino una restauración de la democracia.

Herrera perceptivamente presiente que su defensa de Guzmán constituye el aspecto más debatible en su exposición, y ello lo lleva a relativizar su legado intelectual y político. “Las ideas de Guzmán eran muchas veces atingentes, plenas de sentido en la Guerra Fría, pero hoy, y sin mayores aclaraciones y matizaciones, no podrían servir sino para llevar adelante una reducción excesiva de los procesos que afectan a la nación” (192). ¿Qué sentido podría tener entonces la defensa que monta Herrera de su pensamiento y actividad política? Posiblemente la intención de Herrera es proteger lo esencial de su pensamiento frente a simplificaciones de que es objeto por sus partidarios, quienes suplen “la ausencia de un discurso complejo mediante un destilado escolástico de ideas que [...] encuentran en algunos de los textos de Guzmán” (192). El uso que se hace de claves conceptuales de su pensamiento —las ideas de libertad y subsidiariedad, por ejemplo— sirve para quienes defienden la forma capitalista que se impuso en Chile durante la dictadura y que no conviene defender en las actuales circunstancias. Pero Herrera no toma en cuenta que el capitalismo impulsado por Guzmán fue el capitalismo neoliberal que él mismo contribuyó a legitimar con rigurosos argumentos. En ese sentido sus partidarios son claramente fieles a su legado político. Con todo, hay otra posibilidad. Herrera defiende el legado de Guzmán para demostrar que sólo sería pertinente en el contexto de la Guerra Fría. Es necesario por ello dejar atrás a Guzmán, y eso se puede lograr negándole a su pensamiento un sentido teórico trascendente. Se evita así discutir seriamente su legado y los obstáculos que

presenta para llevar adelante, sin “una reducción excesiva [...] los procesos que afectan a la nación” (192). En mi opinión, esos procesos conducen a una reconstitución democrática a la que, en verdad, Guzmán no tiene nada que aportar y que, más bien, puede entorpecer.

## II

¿Qué camino recomienda, entonces, Herrera a la derecha para desarrollar un pensamiento complejo que le permita recuperar la comprensión necesaria para la orientación y la decisión? Si Guzmán no tiene futuro viable, Herrera piensa en su pasado y lo ve como “el último vástago de una historia más que centenaria, de una derecha intelectualmente más robusta que la actual” (193). Y, para demostrarlo, cita el libro de Carlos Ruiz y mío acerca del pensamiento conservador en Chile en el siglo XX. Herrera evoca, entre otros, los nombres de Alberto Edwards y Francisco Antonio Encina, y coincide con el juicio de Alfredo Jocelyn-Holt respecto a que han sido “nuestros pensadores políticos más influyentes durante este siglo [XX]. [...] Poseen una capacidad interpretativa, un impulso revisionista, una mayor profundidad y densidad filosófica que el bando liberal agotado” (Herrera 2014, 196, 200).

Lo que intentamos en *El pensamiento conservador en Chile*, sin embargo, es algo que Herrera no toma en cuenta. Lo nuestro fue un llamado de alerta frente a la orientación autoritaria de los conservadores chilenos y el énfasis que le dieron al momento de la decisión, lo que determinó su aversión hacia la democracia republicana. Herrera elogia esta derecha conservadora por haber sabido responder —“con crítica y vanguardismo” (173)— a la llamada Crisis del Centenario. No toma en cuenta que Edwards, por ejemplo, al igual que Guzmán, desarrolla una hermenéutica del miedo para justificar la necesidad de la toma de decisión propia de un gobierno dictatorial. En su caso, descubre el miedo a lo que denomina “la gran revolución de los tiempos modernos”, a saber, el liberalismo. Como se indica en nuestro libro, frente a esa revolución:

[...] Edwards experimenta un estado de ánimo auténticamente spengleriano. Confiesa un ‘terror de alta mar’. Una cultura entera se ha desplomado y no aparece en lontananza nada que la reemplace. ‘El mundo ha llegado a unos de estos momentos solemnes en que la fe de los más atrevidos nautas vacila, y en que cada cual

se pregunta si el derrotero que nos lleva con fatalidad inflexible, conduce a otra parte que al caos y a la muerte' (Edwards 1928, 135). Se abre ante nuestros ojos un abismo insondable. Pero ante ese abismo se alza 'un hombre justo y fuerte, de espíritu recto, de sanas intenciones, no enfeudado a partido alguno, y que, además, mejor que nadie garantiza lo que para el país es ahora esencial: la permanencia de una autoridad normalmente obedecida y respetada' (Edwards 1928, 291) (Cristi y Ruiz 1992, 46).

Me parece así que el vanguardismo que percibe Herrera en Edwards es, en verdad, un vanguardismo de la reacción, un vanguardismo fundado en una comprensión reduccionista y alienada de la realidad que anuncia el decisionismo de un César.

Con respecto a Encina, el mismo Herrera reconoce que su pensamiento presenta peculiaridades "difíciles de admitir hoy" como, por ejemplo, "la excesiva importancia que le atribuye a los factores raciales" (Herrera 2014, 196).<sup>5</sup> Pero admite que la "densidad filosófica y capacidad de penetración de su pensamiento son indudables" (ídem). Con él y con Edwards, la derecha logra una hegemonía intelectual imbatible, que Herrera propone como paradigma para la intelectualidad de derecha de hoy. No toma en cuenta que tal como la comprensión de la realidad de Edwards está determinada por el protofascismo de Spengler, la de Encina lo está por el darwinismo social de Spencer. De este último autor deriva una comprensión de la sociedad estructurada por dos categorías: el tipo militar o militante y el industrial.<sup>6</sup> Así, Encina comprende el período colonial chileno como una manifestación del tipo militar, cuyo término está marcado por una transición hacia lo industrial. Esto no ocurre por un desarrollo interno al sistema colonial mismo, sino que es consecuencia de un factor externo: la inmigración vasca. El industrialismo incipiente que genera la iniciativa y espíritu mercantil vasco

<sup>5</sup> Lectores favorables a Encina, como Charles Griffin, lo encuentran "arrogante", "xenofóbico" y consideran también que su racismo es "extremo y dogmático" (Griffin 1957, 3, 7, 19). Para una crítica mordaz y vehemente de Encina, ver Donoso (1969).

<sup>6</sup> Spencer distingue entre dos tipos sociales: el militar o militante y el industrial. Las sociedades militantes se caracterizan por esquemas de cooperación coercitiva, por líneas de mando jerárquico, por una economía dirigida y un decisionismo legal. En las sociedades industriales la cooperación es voluntaria, las funciones sociales son voluntarias, la economía es fundamentalmente mercantil. Según Spencer, todas las sociedades evolucionan desde una etapa militante a una industrial (Spencer 1971, 154-65; David Wiltshire 1978, 243-256).

se paraliza temporalmente durante las guerras de la Independencia, pero con Portales, y su tendencia antimilitarista, el industrialismo renace, y desde ahí en adelante Encina comprueba una vigorosa expansión industrial que se detiene sólo en 1870, cuando los liberales logran hegemonía política. Estos no abrazan los ideales del liberalismo clásico, sino que combinan principios liberales con políticas democráticas que se expresan principalmente en el sistema educativo que propician. El intento de establecer acceso universal a la educación general busca la formación de ciudadanos ilustrados, y no de trabajadores y técnicos disciplinados. Lo que realmente importa, según Encina, es la producción industrial y no un desarrollo literario artificioso. Sólo un Estado fuerte podría anular “las vaciedades sonoras de libertad, igualdad, progreso, derecho y gobierno democrático representativo” proclamadas por los liberales, quienes ignoran en absoluto “la existencia de la lucha internacional por el predominio y la supervivencia” (Encina 1981, 216, 219).

Al aplicar el esquema evolutivo a Chile, Encina se centra en las posibilidades conservadoras que ofrece la filosofía social de Spencer. El papel afirmativo que le entrega al Estado nacional, su admiración por Portales, héroe conservador por excelencia, y su oposición a la reformas liberales de 1870, son clara muestra de su temple conservador. Tres aspectos de su comprensión del desarrollo social de Chile pueden explicar su peculiar conclusión conservadora. Esos tres aspectos corresponden a trabas que encuentra el tipo social industrial en el intento de desplazar al tipo social militar. Encina enfatiza una dimensión nacionalista, ausente en Spencer, pero cuyo argumento se sostiene en una generalización basada en el desarrollo industrial inglés. La primera traba es lo recalcitrante que resulta ser la psicología militar. Encina percibe en los chilenos una obsesión por “por la fortuna de un golpe, ganada en un barretazo o en una aventura extraña... [por] la fortuna caída del cielo” (Encina 1981, 67). Éste es un rasgo atávico heredado de los conquistadores. El tipo militar es incompatible con la actividad metódica y racional, incompatibilidad que Encina, consistente con el racismo que inspira toda su obra, deriva de nuestro ancestro hispánico: el español ha siempre demostrado gran capacidad “para la cooperación más primitiva: la militar” (Encina 1981, 69). La segunda traba tiene que ver con el pasado colonial de Chile, donde el libre mercado no echa raíces. Encina reconoce que la evolución de lo militar a lo industrial puede ser espontánea, pero de acuerdo con Friedrich List (Encina 1981, 219), piensa que viene más bien deter-

minada por la idiosincrasia nacional. En el caso de Chile, ésa se debe a su ubicación continental, específicamente su vecindad con Argentina, que impone reservas con respecto al libre comercio internacional y demanda un fuerte Estado nacional interventor. La tercera traba, groseramente racista, se refiere al pueblo mapuche que, según Encina, no ha completado aún su evolución a partir de la Edad de Piedra. Su desprecio por el trabajo manual y su disposición bélica natural hacen imposible una política industrial uniforme a lo largo del país. ¿Qué sentido tiene afirmar, con Herrera, que lo que hace Encina es “mirar la realidad cara a cara”? ¿Logra Encina con ello ganar la altura comprensiva necesaria requerida para la orientación y la decisión?

En 1913, Encina y Edwards participan en la creación de un movimiento nacionalista, Unión Nacional, que conduce a la formación, en 1916, del Partido Nacionalista, que resultó de corta vida. La mayoría de los que se involucran en el movimiento nacionalista, incluyendo a Edwards y Encina, apoyan más tarde la dictadura del coronel Ibáñez. Ambos están entre los pocos fieles amigos de Ibáñez que lo acompañan el 25 de julio de 1931, el día en que se ve forzado a renunciar a la Presidencia. De hecho, Edwards participa con rango ministerial en los días finales de la dictadura e Ibáñez había pensado, a último minuto, nombrar a Encina como ministro de Hacienda para salvar su gobierno (Nunn 1976, 165). Edwards muere a los pocos meses, pero Encina, en 1934, publica su *Portales. Introducción a la historia de la época de Diego Portales (1830-1891)*.

Fiel a la tradición del pensamiento conservador, Encina usa la historiografía como plataforma para exponer sus ideas políticas. De hecho, uno de sus biógrafos ha descrito su *Portales* no como el trabajo “de un historiador o un literato, [sino] la obra de un pensador que hacia el final de una vida de meditación filosófica y científica, se asoma por curiosidad a la historia” (Feliú Cruz 1967, 193). En *Portales*, Encina acredita a Portales con la creación de un Estado nacional fuerte, que se alza frente a la sociedad y puede controlar sus tendencias facciosas. “Una dictadura impersonal, velada bajo la forma republicana” (Encina 1934, II:291); así define Encina la dictadura de Portales. En defensa suya apela a la terminología spengleriana de Edwards. La creación de Portales es un “Estado en forma” en tanto que se funda en “fuerzas espirituales”. La constitución y las leyes son “simples tiras escritas de papel, si no están respaldadas [sic] por ellas” (ídem; Encina 1950, 333-35). Según

Encina, esas fuerzas espirituales están encarnadas en la aristocracia, formada en Chile por la confluencia de los conquistadores castellanos y los mercaderes vascos arribados en el siglo XVIII. De acuerdo con Edwards, Encina piensa que esta aristocracia retiene la tendencia feudal de desafiar a la autoridad central y afirma así sus derechos señoriales. Su “alma vasca” manifiesta una aversión natural por la “forma romana del gobierno” (Encina 1934, II:240). El fino sentido intuitivo de Portales le permite descifrar el profundo anhelo de la aristocracia. La tarea conservadora que emprende es negarle la libertad política que exige la aristocracia, a la vez que respeta su libertad económica. Para ello debe afirmar su autoridad sobre la masa “inerte” e “inconsciente”. Cuando la aristocracia percibe que Portales asume la “representación de la masa inerte” (Encina 1934, II:239), renuncia a su demanda política. Según Encina, Portales aprovecha una serie de factores que coinciden con sus propósitos: la anarquía liberal de los años 20, los sentimientos patrióticos de la aristocracia y los hábitos de obediencia que la masa popular hereda del período colonial (II:305). Ello resulta en una reafirmación de la *thèse royaliste* y una apelación a un gobierno fuerte. A la hora de definir la concepción política de Portales, Encina la presenta como “un cesarismo impersonal, austero y seco” (II:241).

### III

Esta breve exposición crítica del pensamiento político de Guzmán, Edwards y Encina busca demostrar que ninguno de estos autores puede contribuir positivamente a un método de comprensión política. En todos ellos la influencia de autores y circunstancias foráneas es tan marcada que interfiere con lo que podría ser una “mirada cara a cara” de la realidad concreta, una mirada que toma distancia de “moldes”, “leyes” o “sistemas filosóficos”, que ve como “abstracciones o conceptos meramente intelectuales” (Herrera 2014, 198).<sup>7</sup> Por otra parte,

<sup>7</sup> En el caso de Guzmán, sus lecturas de autores carlistas como Juan Vázquez de Mella, Víctor Pradera, Aniceto de Castro y Osvaldo Lira, y su vivencia, desde una perspectiva carlista, de la Guerra Civil en España, alteran su percepción de la situación política en Chile durante el gobierno de Frei Montalva. En su ensayo de 1969 acerca de su miedo al estatismo anuncia, ya en ese momento, la necesidad de un pronunciamiento carlista para Chile. ¿No corresponde esto a la reducción de la complejidad de lo real mediante un discurso simplificador, de estrecha comprensión y carente de legitimidad que describe Herrera (2014, 185)?

si Herrera quiere avanzar hacia propuestas de contenido para la derecha, como promete en una nota al final de su artículo (Herrera 2014, 202n59), le resultará difícil, si no imposible, derivar del pensamiento de estos autores una propuesta que pueda satisfacer las exigencias de una democracia republicana para Chile. La figura que concita máxima atención de Edwards, Encina y Guzmán es Diego Portales, quien, en una célebre carta de 1822, que dirige a su amigo Cea desde Lima, deja en claro la distancia que lo separa de una democracia republicana:<sup>8</sup> “La democracia, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en países como los americanos, llenos de vicios, y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera república” (citado en Encina 1934, II:230). Qué mejor prueba de la distancia que separa Portales de una democracia republicana es el hecho de que su figura política, a pesar de su declarado antimilitarismo, llegaría a ser paradigmática para Pinochet y la Junta Militar.<sup>9</sup>

Si Herrera quiere impulsar una renovación del pensamiento de la derecha chilena podría considerar la posibilidad de dirigirlo por la senda republicana. El republicanismo es un cauce amplio, en que caben distintas posiciones políticas tanto de izquierda como de derecha, y que, en razón de su principio *audi alteram partem*, invita al diálogo y al acuerdo. Para transitar la senda republicana habría que recorrer un camino exactamente inverso al que diseña Jaime Guzmán. Sólo así se podría revertir la orientación política antidemocrática y antirrepublicana de su pensamiento.

En primer lugar, habría que postular la participación del pueblo en el autogobierno de la polis como un fin intrínseco. Inicialmente Guzmán, inspirado en el carlismo español,<sup>10</sup> adhiere a una postura radicalmente antidemocrática. A medida que su pensamiento político

<sup>8</sup> Alejandro Guzmán Brito observa el rechazo por parte de Portales de la monarquía, como asimismo de un republicanismo democrático. Piensa acertadamente que la preferencia de Portales es un republicanismo aristocrático, es decir, el gobierno de una élite “de hombres modelo de virtud y patriotismo” (Guzmán Brito 1989, 42).

<sup>9</sup> “Pinochet se tomaba en esos días (1974) las fotos oficiales frente a un retrato de Portales; Portales daba el nombre a la sede de gobierno; Portales inspiraba las declaraciones juradas ante notario sobre los bienes de los miembros de la Junta” (Cavallo et al. 1988, 48).

<sup>10</sup> Ver nota 3.

evoluciona, y se aleja del carlismo, Guzmán se compromete con la versión hayekiana de la democracia, que ve en ella sólo un instrumento técnico para generar gobiernos. En tanto que una izquierda republicana enfatizará el elemento de identidad democrática y la deliberación, e incentivará la movilización del pueblo, una derecha republicana se encargará de argumentar en favor de la representatividad y la decisión de un liderazgo ejecutivo.<sup>11</sup> Si exagera la función de representatividad ello conducirá inevitablemente a un republicanismo aristocrático y a formas autoritarias de gobierno. Por ello, una derecha republicana debería tener cuidado de defender en principio sólo formas de representatividad compatibles con la identidad e igualdad democráticas.

En segundo lugar, el defecto fundamental de la democracia económica que propone Hayek es desconocer la autonomía del bien público. El republicanismo reconoce que hay bienes comunitarios que poseen una realidad distinta de la mera agregación de bien individuales. Precisamente ésta es la queja de Cicerón.<sup>12</sup> En su *República* XXV, observa cómo los romanos de su tiempo han perdido el sentido de una vida en común, de una visión del bien común. La república, afirma, es la cosa pública (*res populi*), literalmente asunto del pueblo. Pero pueblo debe entenderse no como cualquier congregación de individuos, sino como una unión multitudinaria en vistas de la justicia y el bien común (*utilitatis communione*). Para el neoliberalismo de Hayek hay razones epistemológicas (nuestra irremediable ignorancia y la ineludible fragmentación del conocimiento humano) que no permiten el reconocimiento del bien común y de una realidad social que no sea la mera agregación de individuos. Quedamos así a la merced del orden espontáneo del mercado, que fomenta los vicios de los consumidores y no la virtud de los ciudadanos, y fractura el universo social por la generación de hondas desigualdades. (Debo reconocer que Herrera avanza, en una obra anterior, una vigorosa crítica al capitalismo desde un

---

<sup>11</sup> Carl Schmitt examina el contraste de los principios formales de la identidad y la representación en su *Teoría de la constitución* (Schmitt 1982, 205-218). Ver mi interpretación de ese contraste en Cristi (2008, 379-383).

<sup>12</sup> Como señala García-Huidobro, es también la queja de Aristóteles con respecto a Licofrón (García-Huidobro 2012, 41-47; Sandel 1996, 7).

punto de vista republicano, citado en García-Huidobro 2012, 117).<sup>13</sup> Una derecha republicana deberá desarrollar una epistemología que no obnuble la percepción del bien común por parte de los individuos. Una crítica realista de corte aristotélico al empirismo de Hume, en quien se inspira Hayek, sería un buen punto de partida (Dreyfus y Taylor, 2015).

En tercer lugar, una democracia republicana defiende el derecho de propiedad privada. Mientras la izquierda republicana busca hacer efectiva su función social y ampliar los márgenes de la propiedad pública inclusiva, la derecha defiende la propiedad privada exclusiva (Ruiz-Tagle 2014a). La derecha será republicana, en este respecto, si ve en la propiedad privada una condición de la autonomía y autorrealización de los individuos. Guzmán y sus seguidores temen que lo que denominan “estatismo” ha producido un marcado “deterioro de la protección jurídica del derecho de propiedad, hasta llegar a vulnerárselo en su existencia misma” (Fernandois 2010, 214). Pero una derecha republicana no podrá denunciar el estatismo con el propósito de desacreditar al Estado y a la vida política como enemigos del individuo. Por el contrario, percibirá que lo relevante de la vida política “es darse cuenta de que las exigencias de la vida social son insoslayables y constituyen una forma privilegiada de crecimiento para cada uno de los individuos” (García-Huidobro 2012, 50).

Por último, Guzmán enfatiza el principio de subsidiariedad como manera de acotar la acción del Estado. La distinción entre soberanía política y soberanía social que Lira recoge del carlismo, y que Guzmán convierte en piedra angular de su pensamiento político, es sinónimo de la subsidiariedad.<sup>14</sup> Según Guzmán, de ese principio deriva “como lógi-

<sup>13</sup> En correspondencia privada, Hugo Herrera me ha confirmado la “orientación republicana de su argumentación”, implícita en su “crítica al centralismo, a la oligopolización de la economía, a la concentración del poder político”, y en su atención a la “relevancia de una comprensión política no manipuladora”.

<sup>14</sup> Esto queda claro en *Nostalgia de Vásquez de Mella*, donde Lira define la soberanía política como “un poder fuerte, vigoroso, capaz de imprimir orientaciones definidas a la sociedad”, y la soberanía social como “una limitación igualmente vigorosa que, siendo capaz de sofrenarlo y resistirle [al poder político], le deja [a la sociedad] amplia libertad de movimientos dentro de sus ámbitos propios” (Lira 1942, 73). Lira, al igual que Vásquez, “concentra la soberanía política en el Monarca”, a quien, en oposición a Montesquieu, el carlismo entrega “las tres funciones inherentes a todo poder: legislativa, administrativa y judicial” (Lira 1942, 134 y 135). No se trata, sin embargo, de una soberanía ilimitada. Sus límites son “la soberanía social, es decir, el conjunto de derechos de los consorcios subordinados estructurados en unidad nacional” (ídem). Aquí se encuentra también la raíz de la distinción guzmaniana entre Estado y nación, pieza central en su justificación del golpe militar de 1973 (Cristi 2011, 214-215).

ca consecuencia, el derecho de propiedad privada y la libre iniciativa en el campo económico (generalmente conocida como la ‘libre empresa’) que, rectamente entendidas son [...] fieles expresiones de la naturaleza humana y salvaguardia de su propia libertad” (Guzmán 1969, 256-57; 1972, 303).<sup>15</sup> Pero Guzmán concibe la propiedad, la libre empresa y la libertad individual de una manera que no permite un balance entre la subsidiariedad y el principio de solidaridad, tal como postula la Doctrina Social de la Iglesia. Guzmán promueve la minimización funcional del Estado<sup>16</sup> y la despolitización de la sociedad en favor del mercado. Esta interpretación neoliberal de la subsidiariedad supone una concepción lockeana de individuos desvinculados o *disengaged*, que se relacionan sólo contractualmente. Una derecha republicana debería entender la subsidiariedad como lo hace Charles Taylor, para quien ese principio busca el empoderamiento democrático de los individuos. Siguiendo a Tocqueville, Taylor piensa que la descentralización del poder tiene por objeto evitar la fragmentación propia de las sociedades cuyos miembros no se identifican con su comunidad política. Inspirado en el movimiento romántico, Taylor no concibe la prioridad ontológica y de finalidad de individuos atómicos atrofiados políticamente, sino que piensa en individuos cuya identificación comunitaria es condición de autonomía personal (Taylor 1991, 25-26, 118-119; Taylor 2012).

Las claves conceptuales del pensamiento político de Guzmán manifiestan su orientación antirrepublicana. Son esas claves las que le permiten transitar fluidamente desde el gremialismo corporativista al neoliberalismo. Con ello, Guzmán asume el cambio cultural que detecta el historiador americano Daniel T. Rodgers en su libro *The Age of*

<sup>15</sup> Para Arturo Fermandois, discípulo de Guzmán, el principio de la propiedad privada “se ubica jerárquicamente [...] luego de la subsidiariedad” en el orden conceptual que da forma y estructura a la Constitución de 1980 (Fermandois 2010, 110). Por ello, la propiedad privada aparece como “una derivación del principio de autonomías sociales”, es decir, del principio de subsidiariedad (ídem).

<sup>16</sup> Esta estrategia calza perfectamente con el brazo político del neoliberalismo en Estados Unidos, a saber, el Tea Party. Unos de sus ideólogos, Grover Norquist, escribió en una ocasión: “No deseo abolir el Estado; quiero simplemente reducirlo de tamaño de modo de poder arrastrarlo a mi sala de baño y ahogarlo en la bañera” (Cristi 2009). La UDI ha mantenido con Norquist una relación de larga data. En 2000, asesoró la campaña presidencial de Joaquín Lavín. En 2006, *Qué Pasa* informó que sería el invitado de honor a la reunión anual de la escuela de formación de líderes de la UDI en San Esteban, a la que también asistirían Joaquín Lavín, Jovino Novoa y Hernán Büchi.

*Fracture*. Según Rodgers, a partir de los años 60, la contrarrevolución monetarista que se inicia en la Universidad de Chicago, particularmente con las ideas de Ronald Coase, impone una perspectiva “micro” por sobre las consideraciones “macro”. Ya no es la historia, la religión o la filosofía las que ofrecen una mejor explicación de la realidad, sino la racionalidad del *public choice*.

Lo más novedoso de las nuevas metáforas de mercado es su indiferencia [*detachment*] respecto a la historia, a las instituciones y a las cuestiones de poder. Desde el momento en que el mercado crece en abstracción, la sociedad se estrecha, reduciéndose a imágenes mentales microeconómicas [...]. Imaginar al mercado es imaginar ahora a un conjunto de actores económicos socialmente indiferentes [*detached*], libres para elegir y optimizar, no constreñidos por el poder o por la desigualdad, actores no gobernados por su acción deliberativa en común, sino sólo por las leyes impersonales del mercado (Rodgers 2011, 76; comparar con Wolfe 2011).<sup>17</sup>

Una derecha republicana en Chile tendría que revertir la fractura social que trajo consigo el neoliberalismo consolidado constitucionalmente por Guzmán. En este sentido, me parece que Joaquín García-Huidobro apunta en la dirección correcta cuando fija su atención en la ciudad. Coincide con Rodgers en verla fracturada: “La ciudad ha perdido su carácter panóptico” (García-Huidobro 2010, 196). Su idea de que “la ciudad es la piedra de toque que permite verificar la calidad política de ciertas propuestas teóricas de corte individualista” (136) concuerda plenamente con el ideario republicano. El mismo acuerdo se percibe cuando, tomando gran distancia del subsidiarismo corporativista de Guzmán, continúa: “[l]a ciudad no es un conglomerado de propiedades, sino una obra común, que nos afecta a todos” (ídem). Cuando añade que la “recuperación del carácter personal de la ciudad” es condición transcendental para que “la iniciativa personal pueda desplegarse de manera armónica” (138; comparar con Sandel 1996, 334-336), fija un buen punto de partida para la constitución de una derecha republicana en Chile.

<sup>17</sup> Rodgers admite el impacto que tuvo esta mentalidad en Chile, donde jóvenes economistas que estudiaron en Chicago usaron “el poder militar para lograr una dramática transformación de la economía chilena” (Rodgers 2011, 53), una transformación que privilegió lo microeconómico y fracturó a la sociedad.

## REFERENCIAS CITADAS

- Blinkhorn, Martin. 1975. *Carlism and Crisis in Spain. 1931-1939*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cavallo, Ascanio, Óscar Sepúlveda & Manuel Salazar. 1988. *La historia oculta del régimen militar*. Santiago: La Época.
- Cristi, Renato. 2008. "Participación, representación y republicanismo." En *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, de Renato Cristi & Pablo Ruiz-Tagle. Santiago: LOM.
- . 2009. "Grover Norquist, la UDI y el cambio." *El Mostrador*, 22 de julio.
- . 2011. *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM.
- Cristi, Renato & Carlos Ruiz. 1992. *El pensamiento conservador en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Donoso, Ricardo. 1969. *Francisco A. Encina, simulador*. Santiago: Neupert.
- Dreyfus, Hubert & Charles Taylor. 2015. *Retrieving Realism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Encina, Francisco Antonio. 1934. *Portales. Introducción a la historia de la época de Diego Portales (1830-1891)*. Santiago: Nascimento.
- . 1950. *Historia de Chile. Desde la prehistoria hasta 1891*, volumen XV. Santiago: Nascimento.
- . 1981. *Nuestra inferioridad económica*. Santiago: Universitaria.
- Feliú Cruz, Guillermo. 1967. *Francisco A. Encina. Historiador*. Santiago: Nascimento.
- Fernandois, Arturo. 2010. *Derecho constitucional económico. Regulación, tributos y propiedad*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- García-Huidobro, Joaquín. 2012. *¿Para qué sirve la política?* Santiago: Instituto Res Publica.
- Griffin, Charles. 1957. "Francisco Encina and Revisionism in Chilean History." *Hispanic American Historical Review* 37.
- Guzmán Brito, Alejandro. 1989. "Portales y el pensamiento de Montesquieu." En *Portales. El hombre y su obra, la consolidación del gobierno civil*, del editor Bernardino Bravo Lira. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Guzmán, Jaime. 1964. "El derecho de propiedad y el proyecto de reforma constitucional." *Fiducia* II (14).
- . 1965a. "El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución." *Fiducia* III (17).
- . 1965b. "El capitalismo y los católicos de tercera posición." *Fiducia* III (20).
- . 1969. "El miedo. Síntoma de la realidad político social chilena." *Estudios Públicos* 42: 255-59.
- . 1972. "La Iglesia chilena y el debate político." *Estudios Públicos* 42: 265-307.

- Herrera, Hugo Eduardo. 2014. "La derecha ante el cambio de ciclo." *Estudios Públicos* 135: 175-202.
- Lira, Osvaldo. 1942. *Nostalgia de Vásquez de Mella*. Santiago: Difusión.
- Nunn, Frederick. 1976. *Chilean Politics 1920-1931. The Honorable Mission of the Armed Forces*. Albuquerque: University of New Mexico.
- Rodgers, Daniel T. 2011. *The Age of Fracture*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ruiz-Tagle, Pablo. 2014a. "La propiedad en el constitucionalismo republicano y su aplicación al Chile actual." En *El constitucionalismo del miedo: propiedad, bien común y poder constituyen*, de Renato Cristi & Pablo Ruiz-Tagle. Santiago: LOM.
- . 2014b. "Jaime Guzmán y la retórica del miedo." En *El constitucionalismo del miedo: propiedad, bien común y poder constituyen*, de Renato Cristi & Pablo Ruiz-Tagle. Santiago: LOM.
- Sandel, Michael. 1996. *Democracy's Discontent: America in Search for a Public Philosophy*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Schmitt, Carl. 1982. *Teoría de la constitución*, traducido por Francisco Ayala. Madrid: Alianza.
- Spencer, Herbert. 1971. *Principles of Sociology*. London: Macmillan.
- Taylor, Charles. 1991. *The Malaise of Modernity*. Toronto: Anansi.
- . 2012. *Democracia republicana / Republican Democracy*. Santiago: LOM.
- Wiltshire, David. 1978. *The Social and Political Thought of Herbert Spencer*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolfe, Alan. 2011. "The Big Shrink." *The New Republic* 242 (10 de marzo). EP

SELECCION DE TEXTOS

## LA EDUCACIÓN PÚBLICA SEGÚN LOS HERMANOS AMUNÁTEGUI\*

**Anita Josefina Trujillo Silva**

D y P abogados. Estudio Juan Agustín Figueroa Y.

**Joaquín Trujillo Silva**

CEP – Universidad de Chile

www.cepchile.cl

**RESUMEN:** La siguiente es una muestra de los textos más importantes en los que los hermanos Amunátegui se refirieron a la educación pública en Chile. Estos textos han sido considerados fundacionales del sentido y ruta de las escuelas, liceos y colegios chilenos. Son, además, muestra del insistente ideario educacional, arraigado en lo público, de los liberales del siglo XIX, como también de un concepto avanzado de democracia, cultura y justicia.

**PALABRAS CLAVE:** Hermanos Amunátegui, educación pública, liberalismo decimonónico, democracia, ciudadanía.

---

ANITA JOSEFINA TRUJILLO SILVA. Abogada por la Universidad de Chile. Alumna de magíster en derecho por la misma casa de estudios. Email: [jtrujillo@dypabogados.cl](mailto:jtrujillo@dypabogados.cl)

JOAQUÍN TRUJILLO SILVA. Abogado por la Universidad de Chile. Candidato a magíster en estudios latinoamericanos por la misma casa de estudios. Investigador del Centro de Estudios Públicos y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Email: [jtrujillo@cepchile.cl](mailto:jtrujillo@cepchile.cl)

\* Esta antología tuvo su origen en una investigación realizada por Josefina Trujillo en conjunto con Eugenio Castillo Gil acerca del pensamiento historiográfico de los hermanos Amunátegui en relación a sus propuestas para fundar una educación pública laica en Chile.

## A SELECTION OF TEXTS ON EDUCATION BY THE AMUNATEGUI BROTHERS

ABSTRACT: *A sample of the most important works by the Amunategui brothers on public education in Chile is provided below. These articles are considered to be the foundations for the meaning and path of Chilean schools of all types. They are also an example of the persistent ideology of public education adopted by 19th century liberals and their advanced concept of democracy, culture and justice.*

KEYWORDS: *Amunategui brothers, public education, 19th century liberalism, democracy, citizenry.*

### INTRODUCCIÓN

Miguel Luis (1828-1888) y Gregorio Víctor Amunátegui Aldunate (1830-1898) fueron, junto a Diego Barros Arana y Benjamín Vicuña Mackenna, los grandes humanistas liberales del siglo XIX chileno y los discípulos directos de Andrés Bello, como también sus continuadores en muchas tareas nacionales que el Goethe de los americanos —como sugirió entenderlo Angel Rosenblat— dejó a modo de programa.

De infancias sumidas en la miseria más triste,<sup>1</sup> ambos hermanos consiguieron llamar la atención del entonces rector de la Universidad de Chile durante un examen de latín en el Instituto Nacional, demostrando tales conocimientos y destrezas que Bello no dudó en convertirlos en sus protegidos. Esta tutela consistió desde darles a conocer manuscritos de sus futuras obras hasta asistirlos con vestuario. Bello además se dejó entrevistar por los precoces adolescentes, quienes memorizaban escenas de la vida de Bello, que les eran narradas por él mismo, permitiéndoles acometer así la redacción de la famosa *Vida de don Andrés Bello*, referencia obligada para cientos de libros y artículos especializados.

Ambos hermanos escribieron una serie interminable de inspiradas monografías sobre los más diversos asuntos históricos, literarios y gramaticales. Entre ellas, cabe mencionar *La dictadura de O'Higgins*, un estudio visceral e ingenioso de la dictadura y la república; *Los pre-*

<sup>1</sup> Lo afirma Diego Barros Arana, *Don Miguel Luis Amunátegui. 1828-1888* (París: Imprenta de A. Lahure, 1888).

*cursores de la Independencia*, relato y filosofía de los personajes cuyas mentes prepararon el ambiente de la emancipación; *El terremoto de Santiago de 1647*, un estudio pormenorizado de los ambientes y los personajes del medioevo chileno que para ellos era la Colonia; *Estudio crítico de algunos poetas hispanoamericanos*, colección de estudios críticos, bastante punzantes, sobre los grandes poetas latinoamericanos de la primera mitad del siglo XIX, a quienes contrastaron con los creadores europeos y estadounidenses (por ejemplo, Chateaubriand, Longfellow, y otros). A estos libros se suma un largo listado, en que trabajaron conjunta o separadamente, a veces a nombre de uno o del otro (si seguimos al hijo de Gregorio Víctor, el también historiador y gramático, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Miguel Luis Amunátegui Reyes),<sup>2</sup> principalmente por el carácter polémico de muchos de aquellos escritos. Como Gregorio Víctor siguió la carrera judicial, habría debido muchas veces hablar por la boca de su hermano.

Dedicaron grandes esfuerzos a promover la educación pública de la cual sentíanse hijos y cuyo programa combatía cualquier apología de su elitización. Alternaban esta actividad, a menudo un tanto proselitista, con el ejercicio de sus profesiones. Gregorio Víctor fue juez de la República, desempeño en el cual presidió la Corte Suprema, y Miguel Luis, de profesión historiador, fue parlamentario, candidato presidencial y ministro de Estado en varias ocasiones, en una de las cuales permitió el ingreso de las mujeres a la universidad,<sup>3</sup> acontecimiento que permitió graduar a la primera mujer médico en América del Sur.

*De la instrucción primaria en Chile, lo que es, lo que debería ser* fue el tratado más importante dedicado al robustecimiento de la educación pública en Chile. El texto fue premiado por la Universidad de Chile en un concurso público en 1856 y mandado a imprimir por el presidente Manuel Montt. Sobre este tratado escribió Jean-Gustave Courcelle Seneuil en el *Journal des économistes* de París (15 de junio de 1856, y conforme a la cita que hace Diego Barros Arana): "... este libro es digno, bajo todos los aspectos de ser consultado, no solo por los

<sup>2</sup> Miguel Luis Amunátegui Reyes, "Gregorio Víctor Amunátegui: anhelos de un padre recordados por su hijo (1938)", en *Miguel Luis Amunátegui Reyes, 1862-1949*, de Raúl Silva Castro (Santiago: Ed. Jurídica, 1951).

<sup>3</sup> Para mayores detalles véase el artículo de Karin Sánchez Manríquez, "El ingreso de la mujer chilena a la universidad y los cambios en la costumbre por medio de la ley (1872-1877)", *Historia* 39 (2): 497-529.

habitantes de Chile, sino también por todas las personas que estudien el gran problema de la difusión de la instrucción primaria. Para la Europa, i sobre todo para la Francia, que se interesa con tan justo título por el progreso de las repúblicas hispano-americanas, el libro de que tratamos i las circunstancias en que se ha publicado, son una nueva prueba de que entre esas repúblicas hai una cuyo gobierno i cuyos ciudadanos piensan en el porvenir, seriamente, sin ilusion i sin debilidad, i se hallan determinados a estudiar resueltamente el grave problema espuesto delante de ellos, a dirigir las sociedades nacies por una senda digna de la civilización del siglo XIX, aprovechándose de toda la esperiencia de los otros pueblos i de todos los trabajos de la ciencia”.<sup>4</sup> Más tarde, el tratado fue considerado por Barros Arana la obra más significativa para el progreso de la educación en Chile.<sup>5</sup>

Los hermanos eran liberales y nacionalistas convencidos. Dicho liberalismo era de un corte muy francés, cercano a ciertos postulados del socialismo romántico, aun cuando los Amunátegui, como discípulos de Bello, eran en el estilo literario más cercanos a un neoclasicismo que paradójicamente admiraba toda la gran literatura romántica, especialmente a Victor Hugo, a Chateaubriand, a Sir Walter Scott y los románticos españoles. Se habían formado leyendo y traduciendo a Horacio, tarea precisamente en la que destacaron durante aquel examen frente a Bello. Eran latinistas consumados y sin embargo fue Miguel Luis quien erradicó el latín de la enseñanza escolar. Siendo ministro de Estado, mediante el decreto supremo de fecha de 23 de septiembre de 1876 hace optativo el latín como también idioma vivo. Precisaba Ricardo Donoso en *Historia de las ideas políticas en Chile* que no era aquel “un apasionante capítulo de la historia de nuestra instrucción pública, sino de las ideas”.<sup>6</sup> En efecto, se trataba de erradicar de Chile una lengua segregadora colonial, en tanto se insistía en el estudio del idioma patrio que Bello había considerado la lengua unitaria, es decir, el nuevo latín de los antiguos dominios del imperio español; era además acaso una manera de vindicar al padre: el viejo Amunátegui había enseñado en el

<sup>4</sup> Citado por Diego Barros Arana en su *Miguel Luis Amunátegui*, 52.

<sup>5</sup> *Ibidem*, 53.

<sup>6</sup> Ricardo Donoso, *Historia de las ideas políticas en Chile* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1946), 327.

español de Chile a Condillac y Destutt de Tracy, en el Instituto Nacional, cuando se enseñaba buena parte de las materias en latín.<sup>7</sup>

Como liberales eran también —lo que hoy llamaríamos en sentido cotidiano— pragmáticos. En el diseño de las políticas públicas de ese entonces y sobre las cuales escribieron hasta la saciedad, hay siempre una combinación de ideales ilustrados sin atisbo de resignación y el inventario acabado de los materiales disponibles en Chile para implementarlos. Por eso se les ve pasar del cielo al suelo con demasiada soltura. Esta manera de combinar sus disposiciones abstractas con el estado real de las cosas tenía algo de esa misma actitud con la cual Andrés Bello, por ejemplo, al explicar las dimensiones de los astros opacos, en su *Cosmografía*, recurría a la experiencia de los espacios geográficos chilenos.

A continuación reproducimos los pasajes más memorables del tratado sobre la educación primaria. Además, reproducimos otros fragmentos relacionados que hemos extraído de *Vida de don Andrés Bello*, *Vida de Manuel de Salas* y *Estudios sobre instrucción pública*. Para el caso de *De la Instrucción...* hemos recurrido a la edición original de 1856. Esto ha sido posible gracias al trabajo de digitalización llevado a cabo por Googlebooks y las universidades de Harvard, Oxford y Michigan, que han puesto a disposición del mundo web casi toda la voluminosa obra de los hermanos Amunátegui, así como por lo hecho por el portal Memoria Chilena ([www.memoriachilena.cl](http://www.memoriachilena.cl)), en circunstancias que las editoriales chilenas casi no han vuelto a reeditarlos desde que lo fueran hacia fines del siglo XIX. Como la ortografía de sus textos no ha sido aún modernizada, decidimos respetar los usos con que fueron escritos, esto es, la selección de textos se ajusta a la misma gramática de Andrés Bello a que se ciñeron los autores del tratado al momento de redactarlo.

### Bibliografía seleccionada

- Amunátegui Aldunate, Miguel Luis. *Vida de don Andrés Bello (Fragmentos)*. Santiago: Prensa Latinoamericana, 1962 (1882).
- . *El terremoto del 13 de mayo de 1647*. Santiago: Rafael Jover editor, 1882.
- . *Don Manuel de Salas*. Santiago: Imprenta Nacional, 1895.

<sup>7</sup> *Ibidem*, 328.

- . *Estudios sobre instrucción pública*. Tomo I y II. Santiago: Imprenta Nacional, 1897.
- Amunátegui Aldunate, Miguel Luis y Gregorio Víctor Amunátegui. *De la instrucción primaria en Chile: lo que es, lo que debe ser*. Santiago: Imprenta del Ferrocarril, 1856.
- Amunátegui Reyes, Miguel Luis. “Gregorio Víctor Amunátegui: anhelos de un padre recordados por su hijo (1938)”. En *Miguel Luis Amunátegui Reyes, 1862-1949*, de Raúl Silva Castro. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1951.
- Barros Arana, Diego. *Don Miguel Luis Amunátegui. 1828-1888*. París: Imprenta de A. Lahure, 1888.
- Donoso, Ricardo. *Historia de las ideas políticas en Chile*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1946.
- Sánchez Manríquez, Karin. “El ingreso de la mujer chilena a la universidad y los cambios en la costumbre por medio de la ley (1872-1877)”. *Historia* 39 (2): 497-529.

## SELECCIÓN DE TEXTOS SOBRE EDUCACIÓN DE LOS HERMANOS AMUNÁTEGUI

### La educación como decisión principal del Estado

Como Quinto Fabio ofrecía al senado cartajines en los pliegos de su toga la paz o la guerra, nosotros ofrecemos al pueblo chileno en las páginas de este libro la prosperidad o la decadencia, la civilización o la barbarie. Es preciso que escoja pronto, i sobre todo, que escoja bien. La elección que debe hacer arrastra para él consecuencias tan trascendentales como la que hicieron los cartajineses. Es una cuestión de vida o de muerte, que, como la que se proponía Hamlet, nos coloca en la alternativa de ser o no ser. De la solución que le demos dependerá que seamos o una gran nación que deje su huella estampada en la historia de la humanidad, o una nación miserable, sin importancia en el mundo, que ni siquiera merecerá un recuerdo en los siglos futuros.<sup>8</sup>

[...]

Teneis pues que elegir entre algunos sacrificios de dinero i esfuerzos de actividad que, dotando a todos los chilenos de la instrucción indispensable, nos eleven a la altura de los pueblos mas civilizados, i la persistencia en esa mezquindad i en esa indolencia que nos tienen reducidos al estado de proletarios de la inteligencia i de colonos de otras naciones.

Como veis la elección es importantísima. Al hacerla guardaos de imitar a los cartajineses eligiendo la ruina de nuestra querida patria.

Cuando todos saben, ¡ai de los ignorantes!

Cuando todos prosperan, ¡ai de los que decaen!

Cuando todos avanzan, ¡ai de los que permanecen estacionarios!  
sobre todo ¡ai de los que retrogradan!<sup>9</sup>

### Educación, comunidad y poderes públicos

La instrucción primaria es una de las condiciones esenciales de toda asociación bien constituida ; es una necesidad de satisfacción imprescindible en una república que merezca el nombre de tal. Esto que

<sup>8</sup> Miguel Luis y Gregorio Víctor Amunátegui, *De la instrucción primaria en Chile, lo que es, lo que debería ser* (Santiago: Imprenta del Ferrocarril, 1856), 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*, 4.

decimos es una verdad cuya demostración sería facilísima; mas bien, es una verdad que ha llegado a ser un axioma para todo individuo que goce de buen sentido.

La instrucción primaria debe tener una organización dirigida y sostenida por los poderes públicos. Esta es una consecuencia rigurosa del principio que dejamos sentado. Si la instrucción primaria es un requisito indispensable para que el hombre alcance individual y colectivamente los beneficios de la vida, está claro que el poder social, el poder llamado a velar por los intereses de todos, no puede descargar en nadie el cumplimiento de la obligación que tiene de proporcionar a cada miembro del estado esos rudimentos que son el origen de toda ciencia, el auxiliar más poderoso de toda virtud.<sup>10</sup>

### **Educación como dilatación de los sentidos**

El objeto de este libro es nada menos que la investigación de los medios adecuados para conseguir que todos los chilenos, si es posible sin excepción, agreguen sentidos nuevos a los cinco que han recibido de la naturaleza.

Se trata de que todos ellos vean, oigan y palpen, no solo lo que está al alcance de sus ojos, de sus oídos y de sus manos, sino también lo que ha sucedido hasta en los tiempos más remotos, lo que está pasando hasta en los países más lejanos.

Se trata de que todos ellos adquieran instrumentos poderosísimos para dominar y explotar la materia.

Se trata de que todos ellos puedan aprovechar el saber y la experiencia, no solo de sus parientes, de sus vecinos, de sus conciudadanos, de sus contemporáneos, sino de los individuos de todas las edades y de todas las naciones.<sup>11</sup>

### **Antiilustrados**

Hai todavía un gran número de individuos que no se atreven a decirlo en alta voz ni muy a las claras, porque tienen cierto respeto a las ideas dominantes, pero que en el fondo de su alma tal vez sin darse a

<sup>10</sup> Amunátegui, *Instrucción primaria*, 340.

<sup>11</sup> *Ibidem*, 2-3.

sí mismos una cuenta bien precisa de su pensamiento, querrian ardientemente cerrar todas las escuelas, destruir todos los colejos, arruinar todas las universidades i academias, quemar todos los libros, despedazar todas las imprentas, aniquilar los cuadros de pintura, destrozlar las estatuas, hacer olvidar las ciencias i las artes.<sup>12</sup>

[...]

Levantarian con mas gusto una estatua al califa Omar, el destructor de la biblioteca de Alejandría, que a Juan Gutemberg, el inventor de la imprenta.

Toda enseñanza les incomoda, toda publicidad les asusta, toda difusion de las luces les desespera.

Piensan que el árbol de la ciencia, ahora como en los primeros dias del mundo, solo produce frutos venenosos, destinados a herir de muerte a las jeneraciones presentes i futuras.

A toda costa quieren conservar la inocencia de la barbarie, la sencillez de costumbres de los salvajes.<sup>13</sup>

### Atmósfera educativa

La instruccion elemental es semejante al copo de nieve de los Andes, es semejante al grano de cáñamo. Uno no la percibe materialmente en todas las obras i acciones de los hombres ; pero sabe positivamente que se encuentra en todas ellas. La instruccion elemental aparece en los productos de la agricultura, en los artefactos de la industria, en los cambios del comercio ; está en las armonías de Bellini i de Verdi, en los lienzos de Rafael i de Murillo, en las estatuas de Miguel Anjel i de Canova, en las columnas, en las catedrales, en los palacios, en los monumentos de toda especie, en las inspiraciones del poeta, en las observaciones del naturalista, en las esperiencias del químico, en las combinaciones del político, en las meditaciones del filósofo, en los éstasis del teólogo. Ninguna de estas cosas puede sustraerse a su influencia ; porque todas no son mas que pensamientos espesados de distintos modos por la lana, la piedra, el color, el sonido o la palabra ; i es imposible que existan pensamientos notables si la intelijencia no ha sido desarrollada por la lectura i escritura.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ibidem, 5.

<sup>13</sup> Ibidem, 6-7.

<sup>14</sup> Ibidem, 17-18.

### Libertad de enseñanza

El gobierno no puede imponer por la fuerza un pensamiento, como no puede imponer una ocupacion.

El gobierno debe establecer un sistema jeneral de educacion ; ese es su derecho i su deber ; pero no debe coartar ni a los particulares ni a las corporaciones la facultad de abrir una o muchas escuelas. Esa restriccion sería una tiranía, una traba al progreso de las ideas, un obstáculo al mejoramiento de los métodos.<sup>15</sup>

### Educación gratuita

Si el presupuesto de las escuelas es llenado, bien sea con los fondos del erario, bien sea con contribuciones que eroguen los padres en proporcion a sus fortunas, i no en consideracion a los niños que envian a la escuela, la instruccion será gratuita.

Ya sea la instruccion retribuida, ya sea gratuita, el costo de lo que importa sale en uno i otro caso del bolsillo de los padres o ciudadanos pudientes ; pues debe tenerse presente que el erario no es otra cosa que un fondo formado por las erogaciones de los particulares. Toda la diferencia entre la instruccion retribuida i la gratuita por lo que respecta a la satisfaccion de sus gastos consiste en la base fijada para el impuesto i en la manera de la recaudacion.

[...]

El estado tiene la obligacion de proporcionar educacion a todos los niños.

Por su parte todos los niños tienen la obligación de procurar adquirir la educacion prescrita.

Para que el estado i los niños puedan cumplir esas obligaciones, es indispensable que haya el número de escuelas suficiente.

¿Quién costeará esas escuelas?

Es claro, los ciudadanos pudientes bajo una forma o bajo otra.<sup>16</sup>

[...]

La instruccion retribuida no puede serlo por todos. El hijo del pobre no puede pagar nada, porque su padre nada tiene. Si se adoptase ese

<sup>15</sup> Amunátegui, *Instrucción primaria*, 97-98.

<sup>16</sup> *Ibidem*, 127.

sistema, los niños de los ricos pagarían su cuota correspondiente ; los de los pobres asistirían gratuitamente a la escuela.

Esta circunstancia fomentaría i robustecería desde los bancos de la escuela esa desigualdad entre las clases sociales que la lei debe empeñarse siempre por destruir. El hijo del pobre recibiría la instrucción como una limosna ; el hijo del rico como una mercancía, a la cual quizá no concedería mucho aprecio, porque vería que costaba a su padre muy poco, unos cuantos reales, talvez unos cuantos centavos, el valor de un juguete! [sic] Se sabe que las cosas que se compran, se estiman generalmente por lo que cuestan.

Hay necesidades a cuya satisfacción debemos contribuir todos en común ; pero no cada uno en particular cuando vamos a llenarlas.

Nadie paga a la entrada del templo para buscar un consuelo en la oración. Nadie debe pagar tampoco la entrada de una escuela para ilustrar su inteligencia.

La instrucción primaria debe ser gratuita como el culto.<sup>17</sup>

[...]

No hay ningún motivo pues para preferir la instrucción retribuida a la instrucción gratuita. La primera no ofrece a los contribuyentes ninguna economía sobre la segunda, i tiene inconvenientes que ésta no presenta.<sup>18</sup>

### Escuelas elementales y superiores

La escuela elemental fundada para suministrar los conocimientos indispensables de la vida comprenderá :

la lectura,  
la escritura del idioma patrio,  
elementos de aritmética práctica i  
el sistema legal de pesos i medidas.<sup>19</sup>

[...]

Las escuelas superiores comprenderán :  
los ramos señalados a las escuelas elementales,  
la gramática castellana,

<sup>17</sup> Ibidem, 128.

<sup>18</sup> Ibidem, 129.

<sup>19</sup> Ibidem, 135-136.

la aritmética,  
 el dibujo lineal,  
 la jeografía,  
 el compendio de la historia de Chile,  
 la partida doble,  
 la constitucion política del estado.<sup>20</sup>

### **Educación en la escuela, religión en la Iglesia**

Ese medio sería la completa secularizacion de la escuela. La enseñanza primaria sería moral i relijiosa, pero no comprenderia la enseñanza de ningun dogma particular. El preceptor enseñaria en la escuela a todos los niños del estado la ciencia humana. El sacerdote en el templo a los niños de su fe la ciencia divina.<sup>21</sup>

### **Educación para las mujeres**

Casi nos parece inútil indicar que si por lo que respecta a las materias de enseñanza las escuelas se dividen en elementales i superiores, por lo que toca a los sexos de los alumnos deben dividirse en escuelas de hombres i escuelas de mujeres.

Las mujeres tienen tanto derecho como los hombres a la solicitud del estado. Esta es una verdad que nadie niega. Ya pasó el tiempo en que se creía que el saber una mujer leer i escribir era un mal indicio contra ella ; i no queremos repetir con variantes descoloridas lo que tan elocuentemente ha espresado Aimé-Martin.<sup>22</sup>

### **Situación deplorable de la educación pública**

Departamento de Putaendo.

Local de la escuela fiscal de la Rinconada de Silva.—Una pieza oscura sin enladrillar, techo de paja, suelo formado por polvo menudo, con dos puertas i sin ninguna ventana.

<sup>20</sup> Amunátegui, *Instrucción primaria*, 136.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 140.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 142.

Local de la escuela fiscal de la Rinconada de Guzmanes.—Un rancho de paja, bajo, oscuro, sin enladrillar, que tiene de largo como diez varas i de ancho tres, con una puerta angosta al extremo norte. No hai utensilios : los niños se sientan en trozos de madera en forma de bancos i en silleas traídas de sus casas ; muchos pobres se ven obligados a sentarse en el suelo. Cuarenta de los alumnos de esta escuela están escribiendo, i lo hacen sobre las rodillas boca abajo.<sup>23</sup>

### Justipreciación de los profesores

Hai un empleado que ocupa una posicion subalterna en la jerarquía administrativa, que desempeña funciones aparentemente mui humildes, que no reparte cargos lucrativos ni honoríficos, que no tiene el prestigio del poder, que no habla en nombre de la fuerza como el militar o el agente de policía, ni en nombre de la lei como el majistrado, ni en nombre de Dios como el sacerdote ; pero que sin embargo ejerce aún al presente, i sobre todo está llamado a ejercer en el porvenir, una influencia inmensa i decisiva sobre los adelantamientos materiales i morales del país, sobre el carácter e intelijencia de todas las jeneraciones que se levantan, sobre la prosperidad de los individuos i sobre la prosperidad de la patria. Ese empleado es el maestro de escuela, que está destinado, si sabe i quiere cumplir su deber, a preparar la felicidad del hombre en la tierra, como el ministro de la religion está destinado a preparar la felicidad del cristiano en el cielo.

El preceptor es un funcionario cuya incumbencia consiste en propagar la civilizacion sin aparato ni vocinglería por todas las clases sociales. Esa palabra lo dice todo. El objeto especial de sus desvelos son los niños; el teatro de sus operaciones es habitualmente la escuela. El desempeño de esa atribucion, que le entrega la direccion i el cultivo de todos los renuevos de un pueblo, i que le hace el padre de todos los huérfanos, es por sí sola de una alta importancia. Pero la accion del preceptor tiene todavía una esfera mucho mas espaciosa. Sus desvelos deben dirigirse, no solo a los niños, sino tambien a los adultos; el teatro de sus trabajos debe ser, no solo la escuela, sino tambien todo el distrito de ciudad, toda la aldea o toda la subdelegacion que le haya sido señalada. Su verdadero encargo es transmitir a los individuos de todas las edades i

<sup>23</sup> *Ibidem*, 164-165.

condiciones el conocimiento de todo lo útil, de todo lo bello, de todo lo santo. El maestro de escuela debe ser en el estado lo que el cura es en la iglesia. Está obligado a combatir las preocupaciones i los errores de la rutina, a hacer conocer los descubrimientos que se hacen en las artes o en la agricultura, a estender la vacuna, a trabajar en que se practiquen los preceptos de la hijiene, a fomentar la aficion a la lectura, a procurar que los buenos libros lleguen a manos de todos, a trabajar por el convencimiento i el ejemplo en que cada familia i cada vecino cooperen a la difusion de las luces.<sup>24</sup>

[...]

Pero es preciso confesar que un hombre de esa especie es un hallazgo en todos los países, particularmente en los países atrasados. El contraste que se nota entre la magnitud del cargo que el preceptor debe ejercer i la condicion modesta a que se halla reducido, exigen que esté adornado de cualidades al parecer contradictorias. Para que cumpla su mision se necesita que posea una intelijencia distinguida i cultivada, i que al mismo tiempo se resigne a vivir oscura i pobremente, talvez en una aldea, talvez en el campo. Así, el descubrimiento de un buen empleado de esta clase es una cosa difícil. Sin embargo, es menester encontrarle ; i si no se le encuentra, es menester formarle, porque ese empleado es indispensable en la república. Hai precision de descubrir, no solo una docena, sino centenares de individuos que posean bastante intelijencia para comprender lo que es la educacion de un niño, i bastante poca ambicion para contentarse con la direccion de una escuela.<sup>25</sup>

[...]

Los individuos que reunen los requisitos exigidos a los institutores primarios, no abundan en ninguna parte, mucho menos en países como el nuestro. Las personas que no saben leer, escribir i contar son numerosísimas ; i las que poseen esos conocimientos rudimentales no quieren por lo comun abrazar una profesion que las preocupaciones miran con desprecio, i que una economía mal entendida retribuye pésimamente. Pocos, mui pocos, tienen el valor de ir a soterrarse en una aldea, donde vivirán en la mediocridad i morirán sin gloria. Chile necesita 1,500 preceptores para dar a sus habitantes una instruccion medianamente regular ; ¿dónde los encontraria, volvemos a preguntar, si no los educara?<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Amunátegui, *Instrucción primaria*, 175-176.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 177.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 178.

[...]

Nunca podremos comprender las estrañas ideas en virtud de las cuales se pretende exigirle todo del maestro, sin querer nada para él. Bueno es predicar la abnegacion i el desinterés ; pero tambien es bueno que a cada cual se le pague lo que se le debe, i que uno pueda cobrar sus sueldos en otra parte que en el cielo. Miéntas no se les retribuya como corresponde, no habrá mas que preceptores ineptos que desempeñarán mal su cargo, o preceptores indolentes que desatenderán sus deberes por no dañar sus intereses.<sup>27</sup>

### Posición de los profesores en la sociedad

Hemos desarrollado en lo que precede nuestras ideas sobre la instruccion que debe proporcionarse a los maestros; pero es preciso tener presente que para que sean lo que deben ser, ha de dárseles, no solo ciencia, sino tambien una posicion honrosa en la sociedad. El prestigio del saber es una condicion esencial para asegurarles la consideracion de sus discípulos i de los padres de familia; pero no basta, siendo indispensable, si se quiere que sean respetados como corresponde, asignarles ademas un sueldo que les permita vivir con decencia.

La colocacion del maestro de escuela en el rango social que le pertenece es una de las cosas que contribuirán mas activamente a los progresos de la civilizacion. Para hacer algo de provecho en la esfera de la instruccion primaria, se necesita emplear en ella hombres que no sean estremadamente vulgares. Eso no se conseguirá jamas, miéntas la profesion de preceptor no sea elevada a la categoría de las mas honorables.<sup>28</sup>

### Dirección unitaria de la educación por el Estado

El estado no podria sin una especie de suicidio renunciar el derecho de imprimir a la instruccion publica una direccion nacional i unitaria. Si no se quiere entronizar la anarquía intelectual mas completa, es menester que todas las escuelas costeadas por la nacion obedezcan al mismo impulso, estén animadas del mismo espíritu, tiendan al mismo fin. El gobierno debe influir sobre los maestros para que los maestros

<sup>27</sup> Ibidem, 199.

<sup>28</sup> Ibidem, 196.

a su turno influyan sobre los jóvenes. Las escuelas nacionales deben recibir su vida de otra principal, a la cual estén unidas como los radios al centro.<sup>29</sup>

### Ejemplo de la Iglesia para la unidad

La iglesia no habría logrado mantener esa organización tan fuerte i vigorosa que le es peculiar, si no hubiera cuidado de crear instituciones poderosas que distribuyen una enseñanza uniforme entre todos sus miembros. Las escuelas normales están calculadas para producir en el estado los mismos resultados que los seminarios han producido en la iglesia.<sup>30</sup>

### Disponibilidad de los libros

Los libros deberían repartirse, no por departamentos, sino por escuelas. El encargado de la venta debería ser, no el administrador de correos, sino el preceptor. Los libros estarían así a la mano, puede decirse, de los alumnos.

En cuanto a la clasificación de los alumnos menesterosos para el efecto designado, el preceptor, al principio de cada año, debería pasar al subdelegado una lista de los que reputara tales, i con el visto bueno del majistrado referido, debería proporcionarles los libros que fueran necesitando. Si en el curso del año se incorporaba un nuevo alumno de la misma condición, sería fácil agregarle a la lista siguiendo la misma formalidad.

Para evitar cualquiera abuso en la venta o distribución de los libros elementales, podrían adoptarse las siguientes precauciones i otras análogas.

Todo libro llevaría su precio apuntado en las tapas.

El preceptor no tiraría ningún derecho de comisión a fin de quitar todo asidero a la sospecha de que por codicia se empeñase en que sus alumnos rompiesen más libros de los necesarios. Una corta asignación fija, equivalente al producto calculado de los actuales derechos de comisión, sería la recompensa del nuevo trabajo que le impondría la referida incumbencia.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Amunátegui, *Instrucción primaria*, 179.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> *Ibidem*, 212-213.

[...]

¡Ideas! ¡ideas de toda especie para nuestra pobre raza tan ignorante i atrasada! debe ser la oracion de todo buen patriota americano. ¡Libros! ¡libros que lleven a todas las inteligencias las nociones de lo útil, de lo bello, de lo justo!<sup>32</sup>

### **El pueblo realizará su genio con la educación**

¿Dónde están nuestros sabios, nuestros eruditos, nuestros poetas, nuestros literatos, nuestros escritores, nuestros diaristas, nuestros oradores, nuestros jurisconsultos, nuestros historiadores, nuestros artistas? No han nacido todavía, porque una parte del pueblo no ha aprendido a leer i escribir, i otra parte carece de libros que leer o de imprentas donde publicar sus pensamientos.<sup>33</sup>

### **Formación de nuevas bibliotecas**

Antes de todo, sería conveniente segregar de la biblioteca nacional i de la biblioteca Egaña el gran número de volúmenes repetidos que se encuentran en esos dos establecimientos, i formar con ellos una nueva biblioteca en alguna de las capitales de provincia, en Talca o Concepcion por ejemplo, cuyos liceos poseen ya una cierta cantidad de libros que podría servir de base.<sup>34</sup>

[...]

Creemos que las bibliotecas populares deben contener un poco de todo eso. Es preciso que sean algo como nuestras ciudades que comprenden en su recinto el templo i el teatro, la fábrica i el hospital, la universidad i la casa de los tribunales; algo como el arca de Noé que contenía un par de cada especie de animales, esceptuando sin embargo en el caso presente los bichos maléficos i dañinos cuya propagacion por ningún motivo nos conviene fomentar.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Ibidem, 218.

<sup>33</sup> Ibidem, 225.

<sup>34</sup> Ibidem, 228.

<sup>35</sup> Ibidem, 244-245.

### Atribuciones del superintendente de la instrucción primaria

1.<sup>a</sup> La inspeccion de la escuela normal de preceptores ;

2.<sup>a</sup> La composicion o traduccion de libros elementales, o el cuidado de hacerlos componer i traducir segun los casos por personas competentes ; el de hacerlos imprimir i repartir a todas las escuelas ; el de examinar las cuentas relativas a la venta o reparticion de estos libros, pasadas por los diversos preceptores ; la adquisicion de las obras precisas para las bibliotecas populares ; en fin todo lo perteneciente a libros, bien sea de las escuelas, bien sea de estos últimos establecimientos ;

3.<sup>a</sup> La redaccion de un periódico que ademas de dilucidar las cuestiones de la instruccion primaria, sirviese a los preceptores de una especie de manual, en el cual se hallasen consignadas todas las materias que pudieran interesarles ;

4.<sup>a</sup> La formacion de la estadística jeneral de la instruccion primaria en la república ;

5.<sup>a</sup> La proposicion al ministerio de todas las medidas trascendentales que pudieran tender a los progresos de la instruccion primaria ; i

6.<sup>a</sup> La direccion de los visitadores de escuelas. Estos últimos serian inspectores de sus respectivas provincias, que inspeccionarian en ellas la instruccion primaria bajo la direccion i vijilancia del superintendente.<sup>36</sup>

### Montos

[...] debeis decidiros por tener instruccion primaria, o por ahorrar 864,700 pesos. Cualquiera parte que cerceneis de esa suma importa una porcion correspondiente de los 300,000 niños que permanecerán en la ignorancia. Si solo consentis en gastar la mitad, educareis únicamente la mitad de los niños educables. Si deseais que no quede casi ninguno sin poseer los rudimentos de toda civilizacion, es necesario que hagais el sacrificio de la cantidad mencionada.

¿Preferis la ignorancia a un desembolso?<sup>37</sup>

[...]

Los hombres públicos, si quieren llevar a cabo las reformas, deben tambien taparse los oídos como el héroe del cuento árabe para no

<sup>36</sup> Amunátegui, *Instrucción primaria*, 264-265.

<sup>37</sup> *Ibidem*, 276.

escuchar las reclamaciones del egoísmo. ¡Pobres de ellos si se ponen a prestar atención a las pretensiones estrechas i personales de ciertos individuos o de ciertas clases! No serán por supuesto convertidos en piedras negras; pero serán gobernantes impotentes para el bien, postes de esquina sin pensamiento i sin voluntad.<sup>38</sup>

### Rol del Estado y rol de la sociedad

El estado debe echar las bases de la instrucción primaria estableciendo un sistema de escuelas públicas; pero la sociedad debe por su parte contribuir con sus esfuerzos al desarrollo de ese sistema.<sup>39</sup>

[...]

La instrucción primaria es el único modo de cicatrizar los males pasados, de minorar los del presente, de hacer imposibles los del porvenir. El conocimiento jeneral de las veinte i tantas letras que componen el alfabeto, bastaría para producir un cambio completo en la moralidad del país. Sin la difusión de las luces no hai mejora notable en ninguna de las esferas donde el hombre ejercita su actividad. La cartilla es el origen de toda sabiduría, como un centavo es el principio de un millón.<sup>40</sup>

### Financiamiento de la educación

¿Quién levantará las escuelas para que se eduquen tantos niños?

¿Quién comprará los utensilios para que se provean esas escuelas?

¿Quién pagará los preceptores que deban rejeñarlas?

Nosotros preguntaremos a nuestro turno:

¿Quién ha edificado las iglesias?

¿Quién ha dado lo necesario para el culto?

¿Quién ha suministrado las rentas suficientes para que puedan subsistir los ministros del altar?

Claro está, la sociedad.

Pues entonces, ella debe costear igualmente la instrucción.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Ibidem, 323.

<sup>39</sup> Ibidem, 345-346.

<sup>40</sup> Ibidem, 347.

<sup>41</sup> Ibidem, 350.

### La mujer es el origen de la educación

Enseñad a leer a todas las mujeres, i vereis como al poco tiempo todos los hombres sabrán tambien leer.

Enseñad a todos los hombres, i no por eso hareis que aprendan todas la mujeres i todos los niños.

La razon de esta anomalía es fácil de esplicar. No hai madre que no enseñe a su hijo, porque condenada a permanecer en la casa por la naturaleza de sus ocupaciones, la enseñanza es para ella una distraccion a la par que un deber. Pocos son los padres que enseñan a los suyos, porque ni los negocios se lo permiten, ni su carácter es propio para ello.

Cuando la sociedad tome el camino que indicamos, llegará mas pronto a sus fines, ahorrando tiempo, trabajo i dinero. El dia en que todas las mujeres sepan leer, no quedarán ignorantes en el mundo.<sup>42</sup>

### Impuesto para financiar la educación

Esa apelacion a los habitantes de Chile para pedirles ausilios en favor de la instruccion de todos sería una excelente preparacion para el establecimiento del impuesto directo, destinado esclusivamente a la enseñanza popular, que es la base sólida de un sistema de escuelas públicas bien arreglado. El senado no ha querido dar su aprobacion al indicado impuesto. Apelemos al pueblo, solicitando que espontáneamente se imponga la contribucion. Sabemos que habrá departamentos que no obren como sería conveniente; pero tambien estamos ciertos de que el egoísmo i la incuria no dominarán en todos. Habrá departamentos cuyos moradores serán bastante buenos padres para querer la felicidad de sus hijos, bastante buenos republicanos para querer el engrandecimiento de la patria.<sup>43</sup>

[...]

Los americanos del norte han constituido una república que es en la actualidad la admiracion del mundo, i que eclipsa con su brillo i su poder a todas las monarquías, a todos los imperios de la vieja i gastada Europa. Hagamos lo que ellos hacen i prosperaremos tambien. Las mismas causas traen los mismos efectos. Pongamos en práctica una máxima que todos aprendemos desde el colejo.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Amunátegui, *Instrucción primaria*, 373-374.

<sup>43</sup> *Ibidem*, 379.

<sup>44</sup> *Ibidem*, 383.

[...]

La diligencia de los unos i la desidia de los otros hacen que en el dominio de la inteligencia suceda un fenómeno parecido al que sucede en la jeneracion animal.

Los hijos de los blancos son blancos.

Los hijos de los negros son negros.

Los de los instruidos, instruidos.

Los de los ignorantes, ignorantes.<sup>45</sup>

### Estudio de la gramática

Los que reputen necesario el estudio de la gramática castellana, deben estimar también necesario el de lo que se denomina literatura, que es complemento del primero.

[...]

Es imposible suprimir un estudio que comprende las reglas mas elementales de todos los razonamientos que puede hacer el hombre desde la conversación familiar hasta el discurso académico, i de las reglas de todas las producciones que su mano puede consignar en el papel desde la carta hasta el libro.<sup>46</sup>

### Estudio de los clásicos pero también de los contemporáneos

En cuanto a mí, pienso que Jovellanos se equivoca cuando coloca a los injenios griegos i latinos, por lo que toca al arte, en una escala mui superior a todos los modernos; i que, al espesarlo así, ha pagado tributo a la preocupación que combate.

Los autores que menciona, son sin disputa harto sobresalientes; pero tienen pares entre los que han honrado las edades posteriores.<sup>47</sup>

[...]

Indudablemente, los latinos pueden enseñarnos mucho en materias literarias; pero también pueden enseñarnos los hebreos, también pueden enseñarnos los griegos, también pueden enseñarnos mui especialmente

<sup>45</sup> *Ibidem*, 390-391.

<sup>46</sup> Miguel Luis Amunátegui, “El estudio de las humanidades”, en *Estudios sobre instrucción pública*, tomo I, del mismo autor (Santiago: Imprenta Nacional, 1897), 11.

<sup>47</sup> Miguel Luis Amunátegui, “Lo que algunos esclarecidos injenios españoles han pensado acerca del latin”, en *Instrucción pública* I, 195.

los ingleses, los alemanes, los franceses, los italianos, todos los actuales pueblos del mundo civilizado.

Lo que conviene entonces, es, no el imponer a los ingenios de la raza española el conocimiento predominante i exclusivo de la literatura latina, sino (ya que sería por lo jeneral mui dificultoso el que aprendiesen las literaturas principales antiguas i modernas) el estimularlos a que, según sus inclinaciones i caracteres, se dediquen los unos al estudio de éstas, i los otros al de aquéllas.<sup>48</sup>

### Enseñanza del latín

¿Debe imponerse el aprendizaje del latín i de la literatura romana a la inmensa mayoría de las personas ilustradas?<sup>49</sup>

[...]

Son muchas e importantes las reformas i mejoras en materias de instrucción pública que se han llevado a cabo en Chile durante los últimos años; pero las consideraciones que he espuesto i comprobado en esta memoria me inducen a señalar uno de los principales lugares, entre ellas, a la operada respecto del latín por el supremo decreto de 23 de setiembre de 1876, que tuve el honor de firmar como ministro del presidente de la República don Aníbal Pinto.

La disposición a que aludo, no suprimió, ni mucho menos condenó, el estudio del latín.

Una resolución semejante habría sido a mi juicio completamente injustificada.

Una exageración opuesta a otra exageración.

Lo que el supremo decreto de 23 de setiembre de 1876 hizo, fue solo permitir a los alumnos la opción entre el estudio del latín, o el del francés inglés i alemán.<sup>50</sup>

### Gratuidad, ciudadanía y dignidad humana

En materia de enseñanza pública, hai un principio que todos reconocen i proclaman como una verdad inconcusa, tal es, el de que el

<sup>48</sup> Amunátegui, *Instrucción pública* I, 195-196.

<sup>49</sup> *Ibidem*, 197.

<sup>50</sup> *Ibidem*, 199.

estado debe proporcionar gratuitamente a los ciudadanos la instrucción primaria.

Esa conformidad de opiniones no se apoya en el hecho de que la calidad del saber leer i escribir es un requisito indispensable para ejercer la ciudadanía activa con derecho a sufragio.

El acuerdo tiene una base mas profunda: el convencimiento íntimo de que la instrucción primaria habilita al hombre para conseguir, por medio de los rudimentos adquiridos en la escuela, el cultivo intelectual i el progreso moral, que tanto enaltecen la dignidad humana, sin perjuicio de buscar al mismo tiempo el bienestar material.

Mas, al tratarse de la instrucción superior, i aún de la instrucción secundaria, hai quienes sostienen que el estado no debe dar sin remuneración la clase de conocimientos comprendidos bajo ese rótulo.

Creo que esta manera de pensar es inexacta.

Se me antoja que los que así discurren no han visto otra cosa, en la instrucción secundaria i superior, que un viático para seguir una carrera que ponga en aptitud de ganar la subsistencia o de alcanzar la riqueza.

Error, error manifiesto.

Así, como en la instrucción primaria, el estado no lleva la mira única de enseñar a los hombres para que se presenten una vez cada tres años ante las juntas calificadoras en épocas electorales; así también en la educación secundaria i superior, no tienen la intención exclusiva de poner en manos de los jóvenes un instrumento de lucro.

Su objetivo principal es más noble i elevado.

Trata de promover el desarrollo intelectual i moral de una nación, i lograr de ese modo que los individuos hagan de su libertad el uso mas acertado, lo cual no se opone a que la instrucción suministrada sirva para el ejercicio de una profesión.

La difusión de los conocimientos propende a enfrenar las pasiones, a suavizar las costumbres, a ensanchar el entendimiento, a modificar la condición actual de un pueblo para llevarle a otra mejor.

El estado se propone, ante todo, formar buenos ciudadanos, i no abogados ergotistas, médicos empíricos, agrimensores mediocres, etc.

El hombre debe estudiar, no solo la cartilla, sino también el catón, i no solo el catón, sino también el libro que contiene en sus páginas la síntesis del saber humano.

El engrandecimiento de un país depende de la ilustración de sus hijos.

La ciencia es luz, farmacopea, poder.

La ciencia es la esperanza.

Hai, por lo tanto, en la instrucción una materia de alto interés social, pues en ella se busca el bien de la comunidad general.<sup>51</sup>

[...] es lógico deducir que este ramo de la administración debe ser costeado con fondos del erario nacional, i no con las erogaciones de los particulares.

Pero ¿es necesario que el estado organice este servicio? ¿No sería preferible dejarlo a la iniciativa individual?

La historia contestará por mí a estas preguntas.

Mientras Chile permaneció sujeto a la metrópolis, la instrucción quedó abandonada casi por completo a la acción del individuo; i una experiencia de tres siglos atestigua cuán deplorable era la situación de la enseñanza durante esas tres centurias.

¿Se querría retrogradar a ese período de vegetación i marasmo, en que un pueblo semejava una larva?

Es, pues, justo i conveniente que el estado proporcione el servicio público de la instrucción secundaria i superior; i que este servicio sea, como el de la instrucción primaria, prestado gratuitamente, porque se refiere a la satisfacción de una necesidad social.<sup>52</sup>

[...]

¡Aí de las repúblicas hispano-americanas el día en que la instrucción secundaria i superior fuera retribuida por los estudiantes!

Es evidente que los pobres no recibirían instrucción, o la recibirían con cierta mengua, si el estado exijiera a la puerta de sus establecimientos una remuneración pecuniaria.

La aristocracia del oro i de la plata sería la única que pudiera instruirse; i desde entonces, ella imperaría por un doble motivo, dando origen a un atraso sin remedio i a convulsiones sin cuento.

¡Cuántas inteligencias condenadas a atrofiarse! ¡Cuántas fuerzas perdidas irremisiblemente! ¡Cuántas pasiones ruines atizadas por la envidia! ¡Cuántas semillas infecundas, en cuyo lugar pulularían malezas i abrojos!

En tal evento, las clases que dividen a las antiguas colonias españolas, esto es, la de los instruídos i la de los ignorantes, se convertirían en verdaderas castas.

<sup>51</sup> Amunátegui, *Instrucción pública* I, 203-205.

<sup>52</sup> *Ibidem* 205-206.

No existe otro medio de asociarlas i fundirlas, que la escuela, el colegio, la universidad, en que haya maestros, muchos maestros, i ningún recaudador.<sup>53</sup>

### Exámenes

Nosotros los chilenos, desde muchos años atrás, o mejor dicho, desde la fundación de nuestro régimen escolar, en medio mismo de la gran revolución de la independencia, tenemos adoptado el plan de los exámenes sucesivos de ramos, el cual ofrece las mayores ventajas, como lo ha demostrado una larga experiencia, i entre ellas, las que siguen:

1.<sup>a</sup> Permite que los alumnos, conformándose a los alcances limitados de la naturaleza humana, vayan estudiando paulatinamente, pero con el correspondiente detenimiento, una por una i en orden gradual, diversas materias, a que han de prestar por lo menos alguna atención, si aspiran a salir airosos en el examen.

2.<sup>a</sup> Hace posible que los padres de familia puedan conocer de una manera positiva i fehaciente, al fin de cada año, si sus hijos han aprovechado o nó, para determinar, con conocimiento de causa, cuál es la profesión u ocupación a que han de destinarlos, o que deben aconsejarles.

3.<sup>a</sup> Hace posible que un estudiante repare, con solo un atraso de algunos meses, el mal éxito en uno o más exámenes, cuando ha perdido el tiempo, sea por falta de inteligencia, sea por desaplicación, sea por cualquier otro motivo.<sup>54</sup>

### Estilo del texto historiográfico

La historia, digna de este nombre, debe, según algunos, conservar la mas irreprochable gravedad, o mas exactamente, el tono mas estimado.

[...]

---

<sup>53</sup> Ibidem, 206-207.

<sup>54</sup> Miguel Luis Amunátegui, "El sistema de exámenes", en *Instrucción pública* I, 221-222.

La historia ha de tener, para las personas de que hablo, toda la etiqueta ceremoniosa de una exhibición oficial.<sup>55</sup>

[...]

Conforme a este sistema, la historia ha de ser una narración seca i fastidiosa, sin el menor soplo de vida, en que los individuos i los pueblos se distinguan unos de otros solo por los nombres, como puede espermentarlo perfectamente (para no salir de nuestro país) el que lea la *Historia física i política de Chile* por don Claudio Gay.

El modelo o tipo de este jénero de composiciones es el *Compendio de historia universal* de Anquetil, una de las obras mas propias para provocar el sueño.

No necesito declarar que, en mi concepto, esta manera de escribir la historia es intolerable, porque ni instruye ni divierte.

Según mi dictamen, la historia ha de ser la resurrección mas completa del pasado que se pueda lograr.<sup>56</sup>

### Adquisición de libros

Me parece que sería sumamente útil solicitar del gobierno el encargo de varias colecciones de los textos usados en los colejos de las principales naciones de Europa i de América, i distribuirlas en las bibliotecas de los nuestros.

La realización de esta idea aprovecharía, tanto a los alumnos como a los profesores.

Los primeros podrian encontrar en esos textos el complemento de las lecciones que reciben.

La lectura de esos libros, perfectamente adaptados a sus circunstancias, les permitiría considerar según aspectos nuevos las materias de estudio.

Esos textos, escritos por hombres eminentes de diversos países, pondrian a los estudiantes chilenos hasta cierto punto en contacto con ellos.

Nuestros jóvenes, ya que no pueden tener la ventaja de oír las esplicaciones orales de esos maestros, algunos mui distinguidos,

---

<sup>55</sup> Miguel Luis Amunátegui, “Algo sobre el modo de escribir la historia”, en *Instrucción pública* I, 231.

<sup>56</sup> *Ibidem*, 232-233.

otros muy esclarecidos, tendrían siquiera la de leer sus resúmenes escritos.

Esto sería un beneficio inmenso.

Los profesores podrían, por este medio tan sencillo, utilizar el saber y la experiencia de sus colegas de los demás países.

Renovarían, rectificarían, o acrecentarían sus conocimientos.

Podrían instruirse fácilmente en los procedimientos escolares practicados en otras partes.

Este estudio comparativo los llevaría a perseverar en los suyos con más seguridad, o a modificarlos en vista de otros mejor concebidos.

El examen razonado de estos textos extranjeros serviría de tema para disertaciones interesantes que se publicarían en los *Anales de la Universidad*, que proporcionarían a nuestros profesores excelente oportunidad de hacer conocer sus aptitudes, y que mejorarían la enseñanza.

Ese trabajo produciría sobre todo la ventaja, jamás suficientemente apreciada, de inspirar a nuestros profesores la composición de nuevos textos, o la reforma de los actuales.

Es preciso no olvidar que un buen texto es uno de los auxilios más poderosos y eficaces con que puede coadyudarse a la rápida y sólida instrucción de los alumnos.<sup>57</sup>

### El profesor y el texto

El texto es un profesor infatigable que acompaña a sus discípulos en la casa, en el colegio, de día, de noche, en todas partes, a todas horas; es un maestro condescendiente y benévolo a quien los alumnos estudiosos y aplicados pueden consultar cuando se les ocurra y donde les plazca.

Hay más.

El profesor y el texto se completan y auxilian mutuamente.

El profesor explica y comenta el texto que le sirve de base; y el texto impide que se olviden las explicaciones y comentarios del profesor.

Cada uno tiene, por lo tanto, su razón de ser, su importancia relativa, su papel correspondiente en la grande obra de la enseñanza pública o privada.

Ambos marchan unidos a un fin común.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Miguel Luis Amunátegui, "Textos de enseñanza", en *Instrucción pública* I, 261-262.

<sup>58</sup> *Ibidem*, 266.

### Enfoque de los planes de estudio

El plan de estudios de la primera sección del Instituto Nacional i de los liceos provinciales necesita reforma i arreglo.

Todos convienen en ello; pero lo que importa determinar es en qué deben consistir la reforma i el arreglo que se piden.

Esta es la dificultad del asunto.<sup>59</sup>

[...]

La *instrucción secundaria* está destinada, no a formar abogados, médicos, ingenieros o arquitectos, sino a educar hombres instruídos, sin prepararlos especialmente para el ejercicio de tal profesión.

Sin ella puede haber individuos que defiendan pleitos, que curen enfermedades, que dirijan la fábrica de edificios, que hagan nivelaciones o mensuras; pero no habrá personas de saber, capaces de juzgar con acierto en las variadas cuestiones literarias, científicas, políticas i religiosas que a cada paso se ofrecen en la vida.

Indudablemente la *instrucción secundaria* hace a los que la han adquirido mas aptos para aprender los ramos de las carreras profesionales; mas esta es solo una consecuencia indirecta debida a que la referida instrucción mejora el entendimiento, i ejercita el raciocinio.

Mui natural es que un instrumento perfeccionado i pulido sirva mejor que uno imperfecto i tosco.

El influjo de la *instrucción secundaria* en la formación de un médico o de un ingeniero, se limita a habilitar para la mejor comprensión de los estudios superiores por el cultivo que ha dado a las facultades intelectuales, i a nada mas.

La *instrucción secundaria* no es una preparación para las carreras profesionales, como algunos lo creen equivocadamente, sino una enseñanza independiente de ellas, que tiene valor por si sola, i que es completa en sí misma.

[...]

La *instrucción secundaria* verdaderamente dicha, comprende la suma de conocimientos necesarios para una persona ilustrada.

Por consecuencia, debe haber en la sección impropriamente titulada *preparatoria* del Instituto Nacional i en todos los liceos de la República, un solo curso de *instrucción secundaria*, que ha de ser seguido for-

<sup>59</sup> Miguel Luis Amunátegui, “De la instrucción en Chile”, en *Instrucción pública* I, 323.

zosamente por todos los alumnos sin atender a si se dedicarán mas tarde a la abogacía, a la medicina o a otras profesiones.<sup>60</sup>

### Conocimiento de la producción hispanoamericana

Las naciones hispano-americanas, salidas de un mismo tronco, i educadas durante años bajo un mismo régimen, tienen numerosos puntos de semejanza entre sí.

Los aciertos i las equivocaciones de las unas pueden aprovechar en gran manera a las otras.

Así nos conviene mucho conocer el modo como sus pensadores i sus estadistas han resuelto las diversas cuestiones políticas, económicas, religiosas o sociales.

Las obras de todos ellos, o por lo menos las de los mas sobresalientes, deben estar a nuestro alcance.<sup>61</sup>

### Situación de la educación superior durante la Colonia

Por muchos años, la enseñanza, que solo se daba en los claustros de las comunidades religiosas, había sido exclusivamente eclesiástica.

La instrucción pública, sostenida por el estado, fue mandada establecer por la real cédula de 28 de julio de 1738 que fundó la Universidad de San Felipe, la cual tardó en inaugurarse hasta el 10 de enero de 1747, sin abrir todavía sus aulas, que principiaron a fundarse, i no todas, en enero de 1758.

Posteriormente por real cédula de 4 de setiembre de 1769, se ordenó que se creara, para la educación de los jóvenes nobles, i costeadado por ellos, el colegio de San Carlos o Carolino.

A estos dos se reducen los establecimientos laicales de instrucción pública sostenidos, o mejor dicho, autorizados por el gobierno, que existía en Chile.

Lo que en ellos se aprendía, era lo mismo que se enseñaba en los conventos i en los seminarios; primero el latín, no para leer los clásicos romanos o los padres de la iglesia, sino para poseer la jerga macarró-

<sup>60</sup> Ibidem, 325-326.

<sup>61</sup> Miguel Luis Amunátegui, *Estudios sobre instrucción pública*, tomo II (Santiago: Imprenta Nacional, 1897), 37.

nica de las controversias escolares; y, en seguida, todas las sutilezas y puerilidades de la teología escolástica.

Se habían abierto además, tanto en la universidad, como en el Colegio Carolino, cátedras de derecho.

Las constituciones de la universidad habían mandado plantear también cursos de matemáticas i de medicina.

Dejaré a don Manuel de Salas el encargo de explicar lo que fue la enseñanza de las matemáticas en aquel instituto.

«Desde la erección de la cátedra de matemáticas de la universidad (decía éste en un informe al presidente) apenas ha tenido unos momentáneos tiempos de ejercicio, que jamás han comprendido un curso, a pesar de los esfuerzos del supremo gobierno, siendo principalmente causa de la falta de oyentes; i tanto que por esto al mismo administrador que la obtenía, se le suspendió el sueldo algunos años hace; i puesto ahora en su arbitrio enseñar o dejarla, eligió este último extremo».(1)\*

Escusado es advertir que lo que sucedía respecto de la cátedra de matemáticas, se verificaba respecto de la de medicina.

Para acabar de bosquejar lo que era la primera institución docente de Chile durante la época colonial, me bastará decir que, mientras no había ni en la universidad de San Felipe, ni en todo el país, una sola clase de idioma patrio, o de francés, o de inglés, se había mandado fundar en ella una de araucano, cuyo profesor, según se presumirá, percibía el sueldo, pero sin haber tenido jamás algunos a quienes enseñar.

Por lo espuesto, se verá que aquella universidad, mal organizada como estaba, existía todavía mas en el papel, que en la realidad.

Queriendo poner freno a una ignorancia tan extrema, principal causa del atraso i miseria del país, Salas se arrogó el cargo de ministro de instrucción pública; i en calidad de síndico del consulado, sin otra autoridad de ninguna especie; sin recursos que dedicar a la ejecución de su gran pensamiento, se empeño en llevar a cabo, a fuerza de actividad i de constancia, imponiéndose todo linaje de sacrificios, lo que ni el monarca ni sus agentes habían pensando jamás en practicar para el bien del pueblo chileno.<sup>62</sup>

\* (1) Salas, *Informe al presidente sobre la academia de San Luis*, fecha 18 de setiembre de 1801 [Nota al pie del texto original].

<sup>62</sup> Miguel Luis Amunátegui, *Don Manuel de Salas*, tomo I (Santiago: Imprenta Nacional, 1895), 67.

### Trascendencia de la creación humana

Un libro, un cuadro, una estatua, una pieza de música son la tabla mas segura para escapar del naufragio común.

La fama de un escritor i de un artista traspasa los linderos que circundan un país, i el término fatal que la muerte asigna a la vida.

Ella se estiende de nación en nación i de edad en edad.

Creo que la América Española debe poner a contribución todas las fuerzas que le suministren el pasado, el presente i el porvenir, cualesquiera que sean, para obtener en el mundo intelectual la preeminencia que corresponde a los millones de habitantes que la pueblan.<sup>63</sup>

### Enseñanza de las reglas de la retórica y las reglas de la poética

Resulta entonces que las lecciones de la retórica i de la poética son indispensables para la inmensa mayoría de los oradores i de los escritores en prosa i en verso.

El estudio asiduo de la buena retórica i de la buena poética es entonces el único arbitrio de hacer prevalecer por la fuerza del razonamiento, i por la comparación de las obras literarias, el respeto de las reglas racionales a que aludo, las cuales deberían ser acatadas por todos, pero que desgraciadamente no lo son siempre.<sup>64</sup> EP

<sup>63</sup> Amunátegui, *Instrucción pública* II, 85.

<sup>64</sup> *Ibidem*, 296.

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

## NÚMEROS ANTERIORES

### Nº 137, verano 2015

**Michael W. Traugott**, *Métodos alternativos para la estimación de resultados electorales*; **Sofía Correa Sutil**, *Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente*; **Bruce Caldwell**, **Leonidas Montes**, *Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile*; **Alfredo Jocelyn-Holt**, *La Contraloría General de la República: Su sentido histórico*; **Vittorio Corbo**, *La importancia de las instituciones: Algunas reflexiones*; **Juan Andrés Piña**, *Verbalidad, política y poesía en el teatro de Guillermo Calderón*; **Ascanio Cavallo**, *Escribiendo con el enemigo: Lenguaje, periodismo y democracia*; **Claudio Sapelli**, *Las carencias de Piketty (Thomas Piketty, Capital in the Twenty-First Century, 2014)*; **José De Gregorio**, *A propósito de Piketty (Thomas Piketty, Capital in the Twenty-First Century, 2014)*; **Daniel Artana**, *Lectura obligada para los interesados en el desarrollo económico (Sebastián Edwards, Toxic Aid. Economic Collapse and Recovery in Tanzania, 2014)*

### Nº 136, primavera 2014

**Ignacio Echevarría**, *La antipoesía y el boom latinoamericano*; **Niall Binns**, *Nicanor Parra y la Guerra Fría: Poesía política en los años cincuenta*; **Matías Ayala**, *Nicanor Parra y la política (1954-2006)*; **Raúl Zurita**, *Voy y vuelvo Nicanor*; **Juan Guillermo Tejada**, *La simpatía de Nicanor Parra*; **Efraín Kristal**, *Soneto XVIII, Hamlet y El rey Lear: Los shakespeare de Nicanor Parra*; **María Luisa Fischer**, *“Ella hallará también cosas extrañas”*: *Figuraciones de la mujer y lo femenino en Parra*; **Leonardo Sanhueza**, *Nicanor Parra, profesor*; **Claudio Bertoni**, *Modestamente*; **Patricio Pron**, *Nicanor Parra, la revolución permanente*; **Eduardo Milán**, *Nicanor Parra: El riesgo de antescribir*; **Cristóbal Joannon**, *La comedia parriana: Un vistazo*; **Miguel Naranjo Ríos**, *La poesía popular en la obra de Nicanor Parra Sandoval*; **César Soto**, *Los libros de Nicanor Parra*; **Adán Méndez**, *Parra en primera persona*; **Jaime Vadell**, **José Manuel Salcedo**, *Hojas de Parra / Salto mortal en un acto.*

N° 135, invierno 2014

**Cristóbal de la Maza, Sandra Briceño, Isabel Rojas, Paulina Schulz, Julio Recordón y Luis Abdón Cifuentes**, *Instrumentos económicos para la gestión de la calidad del aire: Aplicación de impuestos y permisos de emisión en Chile*; **Rodrigo Cerda, Juan Luis Correa, Francisco Parro y José Domingo Peñafiel**, *El Fondo de Utilidades Tributables (FUT): Elementos para la discusión*; **Gustavo Yamada, Pablo Lavado y Luciana Velarde**, *Habilidades no cognitivas y brecha de género salarial en el Perú*; **Pablo Beytía**, *La libertad de los dominados. Aportes y límites de la teoría del poder de John Searle*; **Michael Livermore y Jennifer Rosenberg**, *La forma del análisis distributivo*; **Hugo Herrera**, *La derecha ante el cambio de ciclo*; **Héctor Soto**, *Los plenos poderes de Gabriel García Márquez: Asombros y conjeturas*; **Carlos Franz**, *Se me olvidó que te olvidé. Un “eslabón perdido” entre Mariano Latorre y José Donoso*; **Alan Angell**, *Crónica de una tragedia*; **Joaquín Fernandois**, *Por qué la historia escrita está abierta y siempre lo estará.*

N° 134, otoño 2014

**Oswaldo Larrañaga, Gustavo Cabezas y Francisca Dussaillant**, *Traectorias educacionales e inserción laboral en la enseñanza media técnico profesional*; **Claudio Sapelli**, *Desigualdad, movilidad, pobreza: Necesidad de una política social diferente*; **Thomas M. Scanlon**, *La moral individual y la moral de las instituciones*; **Eduardo Bitran, Cristián González U., Fernando Greve y Marcelo Villena**, *¿Innovar para exportar o exportar para innovar? Un análisis a nivel de firma de la industria manufacturera chilena, 1995-2010*; **Ricardo Capponi**, *¿Puede durar el amor?*; **Lucas Sierra**, *Democracia y dos sentidos de libertad*; **Juan Pablo Mañalich**, *¿Democracia liberal o libertad democrática?*; **Ernesto Ottone**, *Cambio de ciclo político*; **Sofía Correa Sutil**, *¿Democracia popular en Chile? (La revolución inconclusa, de Joaquín Fernandois, 2013).*

NUEVO LIBRO

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## *Diálogos constitucionales*

Lucas Sierra (editor)



www.cepchile.cl

Este libro recoge las discusiones que un grupo transversal de 30 profesores de derecho sostuvieron en un ciclo de trabajo académico sobre la actual Constitución y su eventual reforma. Se debatieron temas como la potestad constituyente, la estructura del Estado, derechos constitucionales y el régimen político, entre otros.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2328 2400 - Fax 2328 2440

Santiago de Chile

**EN VENTA EN LIBRERIAS**

NUEVO LIBRO

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## *Geografía de pájaros*

Fernando Claro y Juan José Donoso



www.cepchile.cl

A través de *Geografía de pájaros, Chile Central*, los autores recorren el territorio siguiendo las aguas de un “río típico de la zona central de Chile, desde la cordillera al mar”, identificando el hábitat, los comportamientos y las principales características de las aves que encuentran en el camino.

Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2328 2400 - Fax 2328 2440

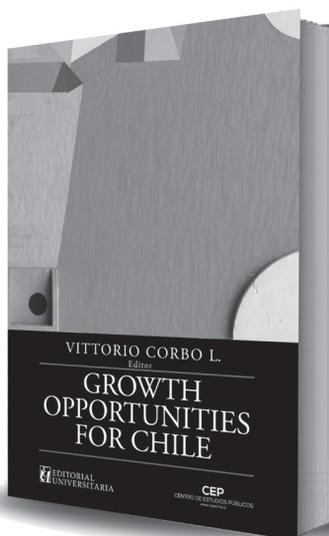
Santiago de Chile

EN VENTA EN LIBRERIAS

UNA PUBLICACIÓN DEL  
**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
Y EDITORIAL UNIVERSITARIA**

## *Growth Opportunities for Chile*

Vittorio Corbo (editor)



### *Autores*

Daron Acemoglu, Harald Beyer, Ricardo Caballero, Vittorio Corbo, Fernando Díaz, J. Rodrigo Fuentes, Alexander Galetovic, Francisco Gallego, Ricardo González, Cristián Hernández, Fernando Lefort, Jorge Marshall, Patricio Meller, Alejandro Micco, Verónica Mies, Marco Morales, Cristián Muñoz, Luz María Neira, Andrea Repetto, Klaus Schmidt-Hebbel.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2328 2400 - Fax 2328 2440

Santiago de Chile

**EN VENTA EN LIBRERIAS**

## Sumario

- Manoel Leonardo Santos,  
Anibal Pérez-Liñán y  
Mercedes García Montero* El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina
- Michael Penfold,  
Javier Corrales y  
Gonzalo Hernández* Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina
- Emilia Simison* Estrategias distributivas presidenciales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización partidaria: Transferencias discrecionales en Argentina durante presidenciales peronistas
- Sergio Toro Maureira y  
Nathalie Jaramillo-Brun* Despejando mitos sobre el voto indígena en Chile: Preferencias ideológicas y adhesión étnica en el electorado mapuche
- Luis Villavicencio Miranda* Minorías étnico-culturales y derechos de las mujeres
- Alejandro Monsiváis Carrillo,  
Alejandra Pérez Torres y  
Ligia Tavera Fenollosa* Protesta social, política deliberativa y democracia: Un análisis de los “Diálogos por la paz” en México
- Teresa Cierco y  
Liliana Reis* Impacto de Eulex en el Estado de Derecho en Kosovo
- George Kateb* Individualidad existencial democrática: Una conversación con George Kateb

## Recensiones

- Fernando Rosenblatt* Luna, Juan Pablo y Cristóbal Rovira Kaltwasser, eds. (2014). *The Resilience of the Latin American Right*

VOL. 52 No. 1 | MAY, 2015

**SYMPOSIUM**

ENTREPRENEURSHIP AND SOCIAL MOBILITY IN LATIN AMERICA

**Reexamining the link between instability  
and growth in Latin America:**

**A dynamic panel data estimation using k-median clusters**

*Cecilia Bermúdez | Carlos D. Dabús | Germán H. González*

**A cluster analysis of FDI in Latin America**

*Rosa Forte | Nancy Santos*

**Foreign direct investment in Latin America  
and the Caribbean: An empirical analysis**

*Kevin Williams*

**A note on the S-curve dynamics of commodity trade  
between Brazil and the United States**

*Mohsen Bahmani-Oskooee | Dan Xi*

**U.S. monetary policy's impact on Latin America's structure  
of production (1960-2010)**

*Nicolás Cachanosky*

**SUBMISSIONS**

We invite you to submit your original research article for consideration for publication in the Latin American Journal of Economics, formerly Cuadernos de Economía, at:

[www.editorialexpress.com/laje](http://www.editorialexpress.com/laje)

For instructions, please visit:

[www.laje-ce.org/submissions](http://www.laje-ce.org/submissions)

**SUBSCRIPTIONS**

Prices for annual subscription  
(2 issues, May and November)

Chile	\$11,000
Latin America	US\$30
Rest of the world	US\$40

Please fill out the form available at:

[www.laje-ce.org/subscriptions](http://www.laje-ce.org/subscriptions)

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE



CENTRO DE ANÁLISIS E  
INVESTIGACIÓN POLÍTICA.

# REVISTA PLÉYADE

NÚMERO 14 | JULIO-DICIEMBRE 2014 | ISSN: 0718-655X

www.cepchile.cl

Israel Rodríguez-Giralt,  
David Rojas e  
Ignacio Farías

Isabelle Stengers

Bruno Latour

Martín Tironi, Pablo  
Hermansen y José Neira

José Manuel de Cózar  
Escalante

Ignacio Farías

Francisco Tirado,  
Enrique Baleriola,  
Andrés Gómez, Tiago  
M. do A. Giordani y  
Pedro Torrejón

Manuel Tironi

Fernando Beresñak

## DOSSIER

### COSMOPOLÍTICAS

### ARTÍCULOS

#### *Cosmopolíticas*

#### *La propuesta cosmopolítica*

*¿El cosmos de quién? ¿Qué cosmopolítica?:  
Comentarios sobre los términos de paz de Ulrich Beck*

*El prototipo como dispositivo cosmopolítico:  
Etnografía de prácticas de diseño en el Zoológico  
Nacional de Chile*

*¿Una cosmopolítica de lo salvaje?:  
La composición técnica del mundo natural*

*Planes maestros como cosmogramas: La articulación  
de fuerzas oceánicas y formas urbanas tras el tsunami  
de 2010 en Chile*

*Cosmopolítica y biopolítica en los regímenes de  
bioseguridad de la Unión Europea*

*Hacia una política atmosférica: Químicos, afectos y  
cuidado en Puchuncaví*

*Problemáticas cosmopolíticas frente al orden físico-  
matemático*

# ESTUDIOS DE ECONOMIA

VOLUMEN 41 • N° 2 / DICIEMBRE 2014

---

---

## ARTÍCULOS

JUDICIAL VERSUS PRIVATE AUCTIONS:  
BETTER WITHOUT PROTECTION?

**Ricardo Paredes, Andrés Crisosto, Philippe Martí**

DETERMINACIÓN DEL RIESGO DE FRACASO FINANCIERO  
MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE MODELOS PARAMÉTRICOS,  
DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL, Y DE INFORMACIÓN DE AUDITORÍA

**Manuel Rodríguez, Carlos Piñeiro, Pablo De Llano**

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, CALIDAD DE GESTIÓN  
DE GOBIERNO Y DISPARIDADES REGIONALES EN URUGUAY

**Leonel Muinelo-Gallo, Adrián Rodríguez**

INTERNATIONAL TRADE AND MIGRANT NETWORKS:  
IS IT REALLY ABOUT QUALIFICATIONS?

**Joan Martín-Montaner, Francisco Requena, Guadalupe Serrano**

DESAJUSTE EDUCACIONAL Y DE COMPETENCIAS:  
EFECTOS DIFERENCIALES SOBRE LA SATISFACCIÓN LABORAL.  
UN ESTUDIO APLICADO AL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

**Nuria Sánchez-Sánchez, Adolfo Fernández**

UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

# ÚLTIMAS PUBLICACIONES

VENTA ONLINE EN [WWW.LYD.ORG](http://WWW.LYD.ORG)



Activismo judicial en Chile  
¿Hacia el gobierno de los  
jueces? (2013)  
José Francisco García y  
Santiago Verdugo

"El paciente se pone  
impaciente" (2014)  
Mikel Uriarte P.



Migraciones en Chile:  
Oportunidad Ignorada  
(2014) Álvaro Bellolio A.,  
Hernán Felipe  
Errázuriz C.

Sentencias Destacadas  
2013 (2014),  
Varios autores



La transición a la  
democracia 1988-1990.  
(2014)  
Carlos F. Cáceres.



Claves en Educación  
Técnico profesional:  
10 modelos a replicar,  
(2013), Varios Autores

Un Viaje a la Venezuela  
de Chávez: La Revolución  
Fallida (2013),  
Marcel Oppliger



LYD ES  
REPRESENTANTE  
EXCLUSIVO EN CHILE  
DE LIBROS UNIÓN  
EDITORIAL DE ESPAÑA.

NO SE PIERDA  
ADEMÁS LAS  
NOVEDADES EN  
EL CATÁLOGO DE  
LIBROS DE UNIÓN  
EDITORIAL.

# FORMULARIO DE SUSCRIPCIÓN

## ESTUDIOS PÚBLICOS

NOMBRE: \_\_\_\_\_  
DIRECCIÓN: \_\_\_\_\_  
COMUNA: \_\_\_\_\_  
CIUDAD: \_\_\_\_\_ PAÍS: \_\_\_\_\_  
TELÉFONO: \_\_\_\_\_ FAX: \_\_\_\_\_  
PROFESIÓN/CARRERA: \_\_\_\_\_  
UNIVERSIDAD/INSTITUTO: \_\_\_\_\_  
INSTITUCIÓN: \_\_\_\_\_  
RUT: \_\_\_\_\_  
EMAIL: \_\_\_\_\_

### TIPO DE SUSCRIPCIÓN

NUEVA     RENOVACIÓN     1 AÑO     2 AÑOS

Adjuntar cheque cruzado a nombre de Centro de Estudios Públicos por la suma de (US\$) \$ \_\_\_\_\_ por \_\_\_\_ suscripción(es).

### TIPO DE DOCUMENTO

BOLETA     FACTURA

SUSCRIPCIÓN*	1 AÑO (4 Revistas)	2 AÑOS (8 Revistas)
Nacional*	\$ 13.000	\$ 18.000
Estudiantes**	\$ 7.000	_____
<b>América</b>	Aéreo US\$ 70	US\$ 120
<b>Europa y otros</b>	Aéreo US\$ 100	US\$ 190

\* No incluye gastos de envío para direcciones fuera de la Región Metropolitana.

\*\* Se debe acreditar esta condición.

## CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 22328 2400 - Fax 22328 2440

Santiago de Chile

RUT: 70.649.100-7

Giro: Analizar y divulgar problemas filosóficos,  
políticos, sociales y económicos