

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 130

OTOÑO

2013

Peter L. P. Simpson

Aristóteles y la justicia natural

**K. Püschel, A. Téllez,
J. Montero, A. Brunner,
B. Peñaloza, M. P. Rojas,
F. Poblete y T. Pantoja**

Hacia un nuevo modelo de atención primaria en salud: Evaluación del proyecto de salud familiar Ancora UC

**Jorge Abner Campos
y William Foster**

Medición de la pobreza: Consecuencias de compatibilizar ingresos de encuestas de hogares con cuentas nacionales

Lucas Sierra

La regla de reciprocidad para la radiodifusión sonora en Chile:
Un análisis crítico

Enrique Barros

El derecho como forma de la política y de la sociedad

Ignacio Echevarría

Bolaño internacional: Algunas reflexiones en torno al éxito internacional de Roberto Bolaño

José Pablo Arellano y Vittorio Corbo

Criterios a considerar para una reforma del sistema tributario chileno

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 130 otoño 2013

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.

© Centro de Estudios Públicos.

Esta 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, 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.

Teléfono: 2328-2400. Fax: 2328-2440 (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, 2013.

Director Responsable **Arturo Fontaine**
Secretaría de Redacción **María Teresa Miranda H.**
Asistente de Edición: **Joaquín Trujillo**

Comité Editorial

Enrique Barros

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

Antonio Bascuñán

Universidad Adolfo Ibáñez.
Santiago, Chile.

Harald Beyer

Ministerio de Educación.
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.

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.

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

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 Tomassi

Universidad de San Andrés.
Buenos Aires, Argentina.

Sergio Urzúa

University of Maryland, EE.UU.
Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

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 o cargos actuales, instituciones a las que pertenecen, institución de filiación principal, teléfonos de contacto y direcciones electrónica y postal.
- **Notas a pie de página, referencias bibliográficas, bibliografía final, tablas y gráficos, citas, uso de comillas, cursivas y otros,** consultar las normas que se detallan en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1cat_725_inicio.html.
- **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 o bien a *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago, Chile. No se devuelven los originales.

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 130 otoño 2013

CONTENIDO

	<i>Artículo</i>	1
<i>Peter L. P. Simpson</i>	Aristóteles y la justicia natural	
	<i>Artículo</i>	23
<i>K. Püschel, A. Téllez, J. Montero, A. Brunner, B. Peñaloza, M. P. Rojas, F. Poblete y T. Pantoja</i>	Hacia un nuevo modelo de atención primaria en salud: Evaluación del proyecto de salud familiar Ancora UC	
	<i>Artículo</i>	53
<i>Jorge Abner Campos y William Foster</i>	Medición de la pobreza: Consecuencias de compatibilizar ingresos de encuestas de hogares con cuentas nacionales	
	<hr/>	
	<i>Opinión</i>	95
<i>Lucas Sierra</i>	La regla de reciprocidad para la radiodifusión sonora en Chile: Un análisis crítico	
	<i>Conferencia</i>	153
<i>Enrique Barros</i>	El derecho como forma de la política y de la sociedad	
	<i>Ensayo</i>	175
<i>Ignacio Echevarría</i>	Bolaño internacional: Algunas reflexiones en torno al éxito internacional de Roberto Bolaño	
	<i>Documento</i>	203
<i>José Pablo Arellano y Vittorio Corbo</i>	Criterios a considerar para una reforma del sistema tributario chileno	

ARISTÓTELES Y LA JUSTICIA NATURAL*

Peter L. P. Simpson

City University of New York

Resumen: En su *Ética a Nicómaco* y en su *Ética a Eudemo*, Aristóteles señala que la justicia natural es mutable y no es la misma en todas partes. Lo que parece sugerirse es que ningún acto, ni siquiera el asesinato, es siempre malo. Sin embargo, como queda de manifiesto, especialmente tras la lectura de su *Gran Moral (Magna Moralia)*, Aristóteles hace una distinción entre el “qué” (igualdad), el “en qué” (proporción entre personas y cosas) y el “acerca de qué” (cuáles cosas se intercambian y con cuáles personas) de la justicia. Admite la variabilidad sólo en el “acerca de qué”, y ninguna variabilidad en el “qué” y en el “en qué”. Esto es claro en el caso del adulterio, que a juicio de Aristóteles es siempre un acto malo. Lo mismo dice en otra parte de actos como el aborto, la eutanasia y la usura.

Palabras clave: Aristóteles, justicia natural, adulterio, aborto, eutanasia, usura.

Recibido: diciembre 2012; **aceptado:** marzo 2013.

PETER L. P. SIMPSON. Ph.D. en filosofía, Victoria University of Manchester, y M.A. en estudios clásicos, Wadham College, Oxford University. Profesor de filosofía y estudios clásicos de la City University of New York. Autor de *Goodness and Nature* (1987), *The Politics of Aristotle* (1997) y *Vices, Virtues, and Consequences: Essays in Moral and Political Philosophy* (2001), entre otras publicaciones. Dirección electrónica: psimpson@gc.cuny.edu.

* Traducción al castellano de María Teresa Miranda, quien agradece a Alberto Ide la preparación del borrador inicial.

ARISTOTLE ON NATURAL JUSTICE

Abstract: *In his Nicomachean and Eudemian Ethics Aristotle says of natural justice that it is changeable and not the same everywhere. The implication seems to be that no action, not even murder, is always wrong. But, as is evident especially from his Magna Moralia, Aristotle distinguishes justice into the “what” (equality), the “in what” (proportion between persons and things), and the “about what” (what things are exchanged with which persons). He allows for variability only in the “about what”. He allows for no variability in the “what” and the “in what”. The fact is clear from adultery, which Aristotle says is always wrong. He says the same elsewhere of other acts, as abortion, euthanasia, and usury.*

Keywords: *Aristotle, natural justice, adultery, abortion, euthanasia, usury.*

Received: *December 2012; accepted: March 2013.*

Introducción

En la *Ética a Nicómaco (EN)*, libro quinto, capítulo VII (o en la *Ética a Eudemo (EE)*, libro cuarto, capítulo VII), Aristóteles introduce el tema de la justicia natural. Su breve y elíptica discusión ha suscitado gran controversia¹. Se diría que tiende a embrollar la cuestión en lugar de aclararla. La justicia natural, si existe tal cosa, debe ser la misma en todas partes, pues la naturaleza es la misma dondequiera, como Aristóteles lo concede en su ejemplo del fuego que quema aquí y también en la tierra de los persas. Con todo, a renglón seguido sostiene que nada es naturalmente lo mismo en todas partes y para todos, sino que lo natural, por lo menos para nosotros los seres humanos, siempre cambia.

¹ En particular Strauss (1953): 157-164, quien, tras analizar los puntos de vista de Tomás de Aquino y Averroes, añade su propia interpretación distorsionada. Véase también Óscar Godoy Arcaya (2012) VIII.1 secc. 3, Dirlmeier (1959): 420-421, y (1958): 323-324, Gauthier y Jolif (1958/59): 2.1.392-396, Broadie y Rowe (2002): 348-349. Broadie no hace ninguna alusión a este pasaje en su obra publicada en 1991. El pasaje en la *Retórica* de Aristóteles (1373b2-8) en que se menciona una ley ajustada a la naturaleza tiene una dudosa significación con respecto a las propias posturas de Aristóteles, ya que allí parece limitarse a mencionar algunos tipos de argumentos de utilidad retórica, sin suscribir alguno de ellos por cuenta propia.

En el pasaje aludido hay algunas pistas en las que los estudiosos se han concentrado para desentrañar lo que Aristóteles quiere decir. Pero hay una que los especialistas han pasado casi del todo por alto hasta ahora (una excepción es Dirlmeier², quien, sin embargo, se limita sólo a mencionarla). Porque Aristóteles nos ha legado otro análisis de lo justo natural que siempre cambia y esta otra discusión es de alguna manera más clara. Contiene, desde luego, pistas que se omiten en los análisis de la *EN* y la *EE*. El motivo por el que los estudiosos se desentendieron de este otro análisis es simple, y es que está contenido en una obra, la *Magna Moralia* (*MM*) (*La gran moral*), que muchos especialistas desestiman por considerarla espuria. Si examináramos aquí en detalle las razones planteadas para sostener que la *MM* es una obra apócrifa nos alejaríamos demasiado del tema que nos ocupa. Baste señalar, en primer lugar, que la mayoría de los especialistas que se han dedicado a estudiar seriamente la *MM* (en particular Von Arnim y Dirlmeier) la consideran genuina; y en segundo lugar, la propia *MM* contiene un pasaje que constituye prácticamente una autoconfesión de Aristóteles de que él es el autor. En el pasaje (1201b24-26) se refiere a los *Analíticos* y a algo que “ya hemos dicho [...]” en esa obra. Si los *Analíticos* corresponden a los *Analíticos Posteriores* de Aristóteles, entonces Aristóteles está diciendo en la *MM* que él es el autor de la *MM*. Es posible desestimar la referencia, ya que los *Analíticos* tal vez sean la obra homónima y perdida de Teofrasto³; o tal vez el autor fingió ser Aristóteles para conquistar a un determinado público. Sin embargo, la carga de la prueba recae en aquellos que se niegan a atribuir la *MM* a Aristóteles, pues, aparte de la referencia interna recién mencionada, la obra es atribuida universalmente a Aristóteles por la tradición antigua y, como observa acertadamente Rowe⁴, deberíamos aceptar la tradición a menos que tengamos razones convincentes para oponernos a ella. La inexistencia de dichas razones es materia de otro artículo. Para los fines de este trabajo bastará con que el pasaje de la *MM* nos ofrezca indicios para encontrar el sentido del pasaje paralelo en *EN* y en *EE*, y tras un detenido análisis, el sentido al cual parece apuntar dicho pasaje.

² Dirlmeier (1959): 420-421, donde se limita a repetir, sin comentar, lo señalado en la *MM*. Su análisis del pasaje de la *MM* (1958: 323-324) es breve y pasa por alto lo que en este trabajo se considera el aspecto más importante para comprender el pasaje de *EE/EN*.

³ Pellegrin, en Dalimier (1992): 23.

⁴ Rowe (1971): 12.

Los textos relevantes

Para comenzar, las siguientes son las traducciones de los textos relevantes, en primer lugar de *EN/EE* y luego de la *MM*.

EN/EE 5/4.7.1134b18-15a3: De lo que es justo en el sentido político, hay uno natural y otro legal: natural, el que tiene en todas partes la misma fuerza, no porque lo parezca así ni porque deje de parecerlo así, y legal el que en un principio no hace diferencia que sea así o de otra manera, pero después de establecido ya no da lo mismo, por ejemplo, que el rescate cueste una mina, o que se deba sacrificar una cabra y no dos ovejas [...] Algunos creen que todo es de esta clase, porque lo que es por naturaleza es inmutable y tiene en todas partes la misma fuerza, lo mismo que el fuego quema tanto aquí como en la tierra de los persas, pero constatan que las cosas justas varían. Esto no es así, excepto en un sentido; aunque para los dioses probablemente no lo sea de modo alguno. Para nosotros hay algo que es por naturaleza. Todas las cosas pueden variar pero hay algunas que son por naturaleza y otras que no son por naturaleza. Cuál cosa es por naturaleza, aceptado ya que las cosas también pueden ser de otra manera, y cuál cosa es por ley y convención, si en efecto ambas son mudables, es asimismo fácil de ver. De hecho, la misma distinción sirve para todo lo demás. Porque la mano derecha es por naturaleza la más fuerte y, sin embargo, es posible que algunos lleguen a ser ambidestros. Las cosas que son justas por convención y por utilidad son semejantes a las medidas. Pues las medidas del vino y del trigo no son iguales en todas partes, sino mayores donde se compra y menores donde se vende.

MM 1.33.1194b30-5a6: Entre las cosas justas, unas lo son por naturaleza y otras por ley. Pero no por esto debe creerse que ellas no puedan variar. Porque incluso las cosas que por naturaleza son justas están sujetas al cambio; quiero decir, por ejemplo, que si todos nos propusiéramos servirnos constantemente de la mano izquierda, nos volveremos ambidestros. Pero, por naturaleza, es una mano izquierda, y la mano derecha sin embargo será superior por más que intentemos que la izquierda haga las cosas tan bien como la derecha. Las cosas que son por naturaleza no dejan de serlo, en consecuencia, porque muden. Pues si la mano la izquierda subsiste izquierda más ordinariamente y por más tiempo, y lo mismo

ocurre con la mano derecha, luego esto es por naturaleza. Lo mismo aplica a las cosas que son justas por naturaleza: no porque lo justo pueda mudar algunas veces debido a nuestro uso, deja por ello de ser justo por naturaleza. Por el contrario, es justo, porque lo que persiste justo en el mayor número de casos es evidentemente lo justo natural. Pues lo que establecemos y aceptamos como ley es precisamente lo justo y, a su vez, lo llamamos justo según la ley; por consiguiente, lo justo por naturaleza es superior a lo justo por ley.

Análisis de los pasajes

Según la doctrina aristotélica estándar, las cosas por naturaleza son cosas que ocurren siempre o la mayoría de las veces. Las cosas que suceden la mayoría de las veces existen por naturaleza, incluso si a veces no ocurren o acontecen de manera distinta. Por lo general, los estudiosos suponen⁵ que en el pasaje de *EN/EE* y en el de la *MM* Aristóteles tiene eso en mente, pues utiliza un ejemplo de cosas por naturaleza que pueden cambiar u ocurrir de manera distinta, a saber, la habilidad de las manos. La mano izquierda y la mano derecha son naturalmente diferentes y están naturalmente dotadas para realizar tareas distintas, pero es posible, a través de la práctica reiterada, hacerlas cumplir las mismas funciones, transformándonos así en ambidiestros. Este argumento no es refutado, desde luego, por la existencia de personas naturalmente zurdas, pues en ellas se observa la misma diferencia natural entre las manos, sólo que a la inversa, siendo su mano izquierda, y no la derecha, la que es naturalmente más hábil. Podríamos decir que la destreza se da naturalmente en una mano, y esta diferenciación natural sigue siendo tal incluso si mediante la práctica se puede lograr que la otra mano alcance el nivel de destreza de la primera. La razón que añade Aristóteles en la *MM* es que la mano izquierda y la mano derecha se diferencian como izquierda y derecha en la mayoría de los casos y por un período más largo o, dicho de otro modo, que la mayoría de las personas tienen la mano derecha más hábil que la izquierda y sólo pueden transformarse en ambidiestras luego de mucha práctica. Lo mismo aplica a la justicia que a las manos, los cambios que realizamos en las cosas que son naturalmente justas no implican que no exista lo justo por naturaleza, ya que tanto aquí como allá lo que es en la mayoría de los casos lo es por naturaleza.

⁵ Véase nota 1, *supra*.

Lo que al parecer se quiere dar a entender, entonces, es que lo justo natural es únicamente lo que rige en la mayoría de los casos, de modo que pueden presentarse ocasiones en que lo justo natural ya no rige, o en que, según parece, lo que es justo hacer aquí y ahora es otra cosa que lo que es naturalmente justo. Así pues, parece implicarse además que no hay nada que por naturaleza sea siempre y dondequiera injusto hacer, ya que pueden presentarse ocasiones en que lo que es justo hacer es lo que normalmente o naturalmente es injusto hacer. De ahí que la seducción o el asesinato, por ejemplo, que son normalmente o naturalmente injustos, podrían ser justos en casos especiales⁶.

Sin embargo, las observaciones de Aristóteles no tienen esta implicancia. Anteriormente Aristóteles, en la *MM*, al analizar la justicia distinguió tres temas: el “qué” de la justicia, el “en qué” de la justicia, y el “acerca de qué” de la justicia (1193a39-b1). Como queda de manifiesto por la manera en que prosigue su análisis en las páginas posteriores, por el qué de la justicia entiende la igualdad (1193b19-30): el hombre injusto ocasiona un perjuicio al tomar más de lo bueno y menos de lo malo, y el hombre al que se ha perjudicado padece lo opuesto, de manera que la justicia es lo igual, el término medio ente lo más y lo menos. El “en qué” de la justicia son las personas y las cosas en las que existe igualdad, y esta igualdad, puesto que comprende por lo menos cuatro términos (dos personas y dos partes correspondientes), es una igualdad de proporción: como A es a B, entonces C es a D. El “en qué” de la justicia son, por tanto, las personas y las cosas igualadas en proporción (1193b30-94a18). El “acerca de qué” de la justicia, por el contrario, se refiere a si la justicia, que es una relación con otro, atañe a las relaciones con todos los demás o sólo con algunos. Puesto que entre amos y esclavos y entre padres e hijos hay relaciones, por la misma razón existe en esta relación cierto justo. Aristóteles descarta hablar de justicia en estos casos, pues sería equívoca con lo justo en el sentido político (1194b10-28). Lo justo en el sentido político existe en la igualdad, qué según explica Aristóteles más adelante se refiere a la igualdad de los ciudadanos en cuanto todos ellos son semejantes en su naturaleza como ciudadanos (aun cuando difieran en otros aspectos, 1194b5-10). Luego añade (b28-30) que como lo justo existe con propiedad en la comunidad política, la justicia es “acerca de” lo justo en sentido político. Así pues, el “acerca de qué” de la justicia se refiere a lo que ocurre

⁶ Interpretación sugerida por Strauss (1953).

entre ciudadanos iguales y no, por ejemplo, entre padres e hijos o entre amos y esclavos.

Ahora bien, ¿qué ocurre entre los ciudadanos? O ¿cuáles son las cosas acerca de las cuales los ciudadanos tienen justicia política? Aquí es donde comienza el largo pasaje de la *MM* citado anteriormente (y análogamente, donde se inicia el pasaje paralelo de *EN/EE*), y donde Aristóteles introduce su distinción entre las cosas justas por naturaleza y las cosas justas por ley (1194b30 ss.). Sus observaciones resultan, por tanto, menos crípticas de lo que pudiera parecer. Puesto que ahora no está hablando de lo que es la justicia (igualdad), ni de aquello donde reside la justicia (personas y cosas relacionadas mediante la proporción), sino de aquello acerca de lo cual trata la justicia, las cosas justas acerca de las cuales trata la justicia deben ser las cosas que los ciudadanos comparten entre sí (y con respecto a las cuales buscan la igualdad de la proporción que es el “qué” y el “en qué” de la justicia). Pero hay aquí claramente un amplio grado de variación. En algunas ciudades estas cosas y no aquellas son compartidas, y compartidas con esas personas y no con aquellas (o bien esas personas y no aquellas son tratadas como ciudadanos con los cuales se comparte), mientras que en otras ciudades las cosas compartidas y las personas que comparten (aquellas consideradas ciudadanos) son distintas, o en todo caso incluyen más o menos personas y cosas. La existencia de esas variaciones es un hecho obvio y cualquier estudio de política comparativa y antropología comparativa, incluso el día de hoy, arrojará una abundante cosecha de ejemplos de ellas.

Ahora bien, algunas de estas variaciones resultarán ser infrecuentes y otras serán más comunes, o se darán en la mayoría de los casos. Asimismo, dichas variaciones reflejarán los distintos usos de diferentes pueblos y lugares. Pero si ellas (las cosas justas por naturaleza) cambian debido a nuestro uso, no por eso lo justo por naturaleza no existe; “por el contrario, existe, porque lo que subsiste en el mayor número de casos es evidentemente justo por naturaleza” (1195a1-4). En consecuencia, aquellos usos respecto a quién comparte qué y con quién que prevalecen mayoritariamente en las comunidades políticas serán los naturales. Por tanto, cuando Aristóteles señala a renglón seguido que lo que establecemos y sancionamos como ley “es precisamente lo justo y, a su vez, lo llamamos justo según la ley; por consiguiente, lo que es justo por naturaleza es superior a lo justo según la ley” (1195a4-6), quiere decir con esto que, si bien todas las comunidades establecen sus propias costum-

bres como ley y las consideran justas, las costumbres establecidas por la naturaleza (que son las que prevalecen en la mayoría de los casos) son superiores. ¿Y por qué son superiores? Porque están en concordancia con lo que rige en la mayoría de los casos; porque no requerirán, por tanto, ningún esfuerzo o tiempo adicional para desarrollarse. Al contrario, surgirán espontáneamente de la misma manera en que la mayoría de las personas son mayoritariamente diestras y naturalmente desarrollan habilidades con su mano derecha, y si acaso llegan a transformarse en ambidiestras ello ocurrirá como resultado de una práctica adicional o fuera de lo común. Sin embargo, de lo anterior no se sigue que otras costumbres, que no son por naturaleza, no sean por tanto justas o incluso menos justas (o por lo menos ello no se sigue por esta razón)⁷. Lo único que se colige es que no constituyen la norma y requieren de un esfuerzo especial y de práctica para establecerse. Las naturales son por tanto superiores (aunque no por ello más justas), debido a que resultan más fáciles y efectivas y son igualmente buenas o cumplen de la misma manera la finalidad (como ocurre también cuando uno no se esfuerza por transformarse en ambidiestro).

El pasaje en *EE/EN* sobre lo justo y lo natural en el sentido político puede ser visto como una enunciación de la misma idea. Está precedido por un análisis del “qué” y el “en qué” de la justicia (5/4, capítulos 1-6), y también utiliza el mismo ejemplo de la mano derecha y la mano izquierda. Es más, observa aquí adicionalmente que en los contratos y en la conveniencia de las cosas justas hay variaciones de acuerdo con variaciones en la utilidad. Sin duda, estas variaciones son buenas, porque nos permiten seguir logrando lo que es provechoso aunque cambien las necesidades y circunstancias. El fin, puede afirmarse entonces, es el mismo dondequiera, a saber, el bien de la vida en común, pero las maneras de alcanzarlo, ya sea compartiendo estas cosas o también aquellas, o bien aplicando estas u otras medidas, varían considerablemente (incluso si algunas de ellas son más comunes que otras). Esa variación en las formas de alcanzar el fin es propia de la vida humana, por cuanto la vida humana está sujeta a variación.

⁷ Las costumbres referentes a quién comparte qué con quién podrían ser naturales o no naturales, justas o injustas, según sea el régimen en el cual se dan. Pues los regímenes son naturales o no naturales, justos o injustos. Véase el Apéndice al final.

Luego la distinción en ambas obras éticas entre lo que es por naturaleza y lo que es por ley (debido a que tiene que ver con el “acerca de qué” de la justicia y no con el “qué” ni “en qué” de la justicia) no es la distinción entre lo justo y lo injusto. Es la distinción entre lo habitual y lo inusual. La distinción entre lo justo y lo injusto es lo que Aristóteles explicó anteriormente, a saber, la distinción entre aquello que está en concordancia con la igualdad y aquello que no lo está. Sin embargo, las cosas y las personas particulares “acerca” de las cuales se alcanza esta igualdad ya no tienen que ver con lo justo y lo injusto, sino con lo habitual y lo inusual.

Alcances del análisis de la justicia natural

De manera que no debemos concluir, como lo han hecho algunos (en particular Strauss), que en el pasaje de *EE/EN* Aristóteles está negando implícitamente el argumento central de las doctrinas de la ley natural en cuanto a que existe una justicia inmutable con respecto a ciertos tipos de actos, de que el asesinato, el engaño y otros similares son malos siempre y en todo lugar. Claramente no la está negando, pues, por ejemplo, la maldad absoluta del asesinato tiene que ver con el “qué” o el “en qué” de la justicia. No es un asunto del “acerca de qué”. Únicamente en lo que atañe al “acerca de qué” Aristóteles admite relatividad. Es más, el hecho de que sólo en su análisis del “acerca de qué” utilice la expresión de lo “justo natural” no significa que rechazaría la idea de lo justo natural o inmutable absoluto en el caso del “qué” o del “en qué”. Por el contrario, él deja muy claro que sí acepta ese justo absoluto. Un ejemplo obvio que ofrece a este respecto es el adulterio, el cual, según señala en la *EN* (2.6. 1107a8-28) y la *EE* (2.3. 1221b18.23), al igual que en la *MM* (1.8.1186a36-b3), es siempre y en todo lugar un acto malo, o bien se encuentra siempre y en todo lugar en el extremo vicioso y se opone al término medio virtuoso. Aristóteles explica por qué el adulterio se encuentra en el extremo vicioso cuando se refiere expresamente al “qué” y el “en qué” de la justicia. Pues se refiere al adulterio en su análisis de la justicia conmutativa o justicia en los intercambios (*EN/EE* 5/4.5 1131a6). El argumento es relativamente sencillo. El adulterio es un acto de desigualdad en el intercambio conyugal. El adúltero está tomando lo que pertenece a otra persona (relaciones sexuales con la o el cónyuge de otra persona), y de ese modo ha tomado más de lo

que le corresponde (pues lo que le corresponde es no tener ese tipo de relaciones con la o el cónyuge del prójimo).

Esta distinción (una distinción entre lo justo y lo injusto en actos particulares) es la que normalmente tenemos presente cuando nos referimos al derecho natural o a la ley natural. Pues en este caso, al hablar de lo natural nos referimos a lo justo, y al hablar de lo meramente legal nos referimos a lo que podría ser de hecho injusto. Si bien Aristóteles hace esta distinción, como lo demuestra el ejemplo del adulterio, él no la tematiza como lo natural, sino como el término medio de la virtud. Aristóteles dice que el adulterio es, como lo indica su nombre, un acto extremo, es decir, algo que siempre y en todo lugar está mal. ¿Y por qué está mal siempre y en todo lugar? Claramente porque está incluida en su idea —o, por decirlo así, en su naturaleza— la maldad. El acto es malo *per se*, y esa maldad *per se* o intrínseca es precisamente lo que las doctrinas del derecho natural han declarado malo por naturaleza, siempre y en todo lugar. En el caso del adulterio, lo que está mal es la desigualdad en lo que es debido entre las partes del acto (pues los actos sexuales no son debidos entre aquellos que están casados con otra persona).

En su análisis del término medio de la justicia conmutativa Aristóteles menciona muchos tipos de maldad intrínseca. A este respecto señala (*EN/EE* 5/4.5.1130b 33-31a9): “Una clase de justicia es la que regula o corrige los intercambios. Esta última tiene dos partes, pues, unos intercambios son voluntarios y otros involuntarios: los voluntarios son los de la compra, la venta, el préstamo de dinero, la fianza, el usufructo, el depósito, el alquiler (que se llaman voluntarios porque el principio de estos intercambios es voluntario), y los involuntarios son a veces clandestinos, como el robo, el adulterio, el envenenamiento, la prostitución, la seducción de esclavos, el asesinato, el falso testimonio, y otras veces son violentos, como el ultraje, el encarcelamiento, el homicidio, el robo, la mutilación, la difamación y el insulto”⁸.

⁸ Otros ejemplos que no aparecen en la lista, por ejemplo los actos homosexuales, serían analizados no como violaciones del término medio virtuoso de la justicia, sino como violaciones de algún otro término medio virtuoso, como el término medio virtuoso de la templanza. Nótese, sin embargo, que la violación de cualquier término medio de la virtud es una violación de la justicia cuando la justicia significa justicia universal, pues esta última es la práctica de todas las virtudes con respecto a los demás (*EN/EE* 5/4.1). En cambio, los delitos políticos, como la tiranía, serían analizados en función de la idea de la justicia distributiva, pues ésta tiene que ver con la correcta distribución del gobierno en la ciudad, y esta distribución es violada por la tiranía y por otros regímenes desviados. Véase el Apéndice al final.

Los intercambios involuntarios de la segunda clase son claramente malos, como ya su propio nombre lo indica, o como dirían los teóricos del derecho natural, contrarios por su propia naturaleza a lo recto y lo justo. Son por naturaleza contrarios a lo justo porque consisten en tomar más de lo que corresponde, a saber, más de lo igual de la justicia conmutativa. Los casos que menciona Aristóteles aparte del adulterio, como hurtar, asesinar, robar, mutilar, insultar, son actos que por su solo nombre, sin lugar a dudas, se sitúan en un extremo, el extremo de lo “más” que se aleja del término medio de lo “igual”. Por la manera en que Aristóteles se refiere a esta clase de justicia y por la forma de determinar lo igual en los distintos tipos de intercambios, resulta claro que en este caso existe lo recto por naturaleza. Todo lo que se contraponga a la justicia conmutativa será siempre y en todo lugar injusto (el acto de tomar “más” traspasando el límite de “lo igual”). Por cierto, tal es la clara enseñanza de Aristóteles en el contexto.

Ahora bien, la idea de la justicia conmutativa es en general clara (igualdad en el intercambio), pero ella no tiene por qué ser la misma en el caso de uno o de otro intercambio en particular. Los casos que enumera Aristóteles son razonablemente sencillos. Pero, independientemente de si cualquier caso o ejemplo es o no evidente, la respuesta se obtendrá de la misma manera: mediante la reflexión sobre las cosas que se intercambian, las personas entre las cuales se intercambian y la manera en que puede mantenerse o restablecerse la igualdad respecto de ellas. Estas cosas y personas son el “en qué” de la justicia y la igualdad es el “qué” de la justicia. En el caso del hurto, por ejemplo, debemos analizar la naturaleza de ese acto, que es la de apoderarse (furtivamente) de las pertenencias de otra persona. Ese acto constituye un claro caso de apropiación de algo que es más que lo igual, ya que, una vez consumado, quien lo comete posee más y quien fue despojado, posee menos. La naturaleza o la definición del acto nos señala entonces cómo hay que entender la igualdad relevante.

Sin embargo, uno podría preguntarse por qué Aristóteles no tematiza este tópico de lo recto por naturaleza dentro de la idea de la ley natural, o por qué hubieron de ser los estoicos los primeros en hacerlo. Una primera respuesta puede ser de índole retórica. Aristóteles no tenía necesidad de introducir la idea de la ley natural para exponer su argumento, ya que le bastaba con la idea del término medio de la virtud para su propósito. En cambio, los estoicos parecen haber encontrado que una

apelación expresa a la ley natural era una herramienta más eficaz para propagar su doctrina entre las élites educadas de la época. Una segunda respuesta puede ser el deseo de Aristóteles de evitar confusión. La ley natural, tal como fue empleada por los estoicos, y por otros en el futuro, se refiere al “qué” y al “en qué” del análisis aristotélico de la justicia. Sin embargo, ello no quiere decir que lo justo en este sentido se dé en la mayoría de los casos. Por el contrario, lo que hace la mayoría de la gente la mayor parte del tiempo no es justo, pues la mayoría de la gente la mayor parte del tiempo procura obtener para sí más que lo igual. Entonces, puesto que la naturaleza es lo que ocurre siempre o la mayoría de las veces (así como el fuego siempre se dirige hacia arriba), al decir que existe un justo natural en el caso del “qué” y del “en qué” de la justicia pareciera afirmarse que son justos los actos que realiza la mayoría de la gente en la mayor parte de los casos, lo que sin embargo es falso. Es más, hasta el día de hoy es frecuente que se impugnen las doctrinas del derecho natural con el argumento de que no puede existir tal cosa, pues lo que la gente hace varía enormemente de un lugar a otro y de una época a otra. Prudentemente, por tanto, Aristóteles se abstiene de hablar de lo justo natural con respecto al “qué” y al “en qué” de la justicia, para evitar así esa confusión y ese argumento. Él se limita a hablar de lo justo natural en el caso del “acerca de qué” de la justicia, donde efectivamente no existe conflicto entre lo justo y lo que sucede la mayoría de las veces, porque aquí significan la misma cosa⁹.

Sin duda, pueden cuestionarse las explicaciones que he sugerido con respecto a por qué Aristóteles nunca usó la expresión “ley natural” de la misma manera en que lo hicieron los estoicos. De hecho, quizás Aristóteles objetaría el uso de la palabra “ley” en ese contexto porque la

⁹ El término ‘naturaleza’ es empleado en más de un sentido. En el caso de la justicia y de lo recto se refiere, en primer lugar, a lo que ocurre siempre o en la mayoría de los casos, como ha explicado Aristóteles. En segundo lugar, se refiere al fin establecido por la naturaleza, a que la vida de la virtud es por naturaleza el fin humano. Que esta vida es el fin natural aplica a todos los seres humanos siempre y en cualquier parte, pero no todos los seres humanos aspiran a ella siempre y en cualquier parte. Al perseguir un fin, los seres humanos lo hacen por elección, y la elección no opera por naturaleza sino impulsada por el deseo y la reflexión (Aristóteles la define como deseo deliberativo, *EN* 3.2.1113a10-15). De manera que la elección no tiene por qué operar siempre de la misma manera y la mayoría de las veces. Debemos, por tanto, tener cuidado al hablar de lo bueno o justo por naturaleza. Aristóteles opta por ejercer este cuidado de una manera y los estoicos de otra manera.

ley requiere de un legislador y Aristóteles no estaría de acuerdo en que su famoso “Motor Inmóvil” fuese considerado como un legislador de la naturaleza en el sentido pertinente. Por ejemplo, Aristóteles no parece haber concebido a Dios como un creador a la manera de, pongamos por caso, el demiurgo en el *Timeo* de Platón, y ese creador, o principio divino estoico, presente en todas las cosas, tal vez sea un prerrequisito indispensable para una noción de la ley natural propiamente tal (como por cierto lo fue en las posteriores elaboraciones cristianas de la idea). Pero independientemente de si Aristóteles, de haberse visto empujado, habría aceptado o no usar la expresión “ley natural”, lo fundamental sigue siendo que el contenido moral de la misma está incluido, sin embargo, en su noción de principios absolutos de la justicia, determinables con referencia a la naturaleza de las cosas (como lo demuestra, en particular, el caso del adulterio).

Algunos ejemplos de la justicia natural

Consideremos, para fines ilustrativos, algunos otros casos que no aparecen en la lista de Aristóteles que acaba de citarse, como el aborto, el suicidio (o la eutanasia) y la usura¹⁰. En primer lugar, el aborto consiste en infligirle la muerte en el útero materno a un ser humano nonato. ¿Cuál es, en este caso, lo igual, lo más y lo menos? El abortero(a) le ha quitado la vida a otra persona, y ésta ha perdido la vida a manos del abortero(a). El abortero(a) ha obtenido algo (cualquiera sea lo que supuestamente reporta la muerte infligida), y el ser abortado ha perdido algo (o perdido todo, a saber la vida). Antes del aborto, tanto el ser nonato como el abortero(a) tenían vida. El nonato no tiene vida después del aborto, mientras que el abortero(a) sigue con vida y, adicionalmente, ha obtenido algo, cualquiera sea, con la muerte del ser nonato: una abierta violación de la justicia conmutativa. Así, pues, el aborto, al

¹⁰ Paso por alto el tema de la esclavitud, de la que Aristóteles fue un abierto defensor, porque el argumento de Aristóteles en favor de la esclavitud natural (pero sólo de la esclavitud natural y no de todo tipo de esclavitud o de la esclavitud simplemente producto de la mera conquista de guerra o dispuesta por ley) es complejo y no ha sido bien comprendido por sus detractores. Que sus argumentos en favor de la esclavitud natural son defendibles, incluso conforme a las normas de la justicia natural o la ley natural, es algo a lo que me he referido latamente en otros escritos, y por razones de espacio no puedo explicarme aquí sobre el tema; véase Simpson (1998): 28-46, y (2006): 95-115.

constituir semejante violación, debe ser un acto intrínsecamente malo, o malo por naturaleza. La única manera de refutar esta conclusión consistiría en negar que el nonato cuente como una persona que pueda ser parte en un intercambio conmutativo con otras personas. El nonato sería, en cambio, algo que otros tal vez podrían intercambiar (del mismo modo en que las personas pueden intercambiar animales o plantas para varios fines), pero no sería una parte en dicho intercambio. Así entendido, el aborto sería un intercambio desigual (y por tanto un acto malo) sólo si tras el aborto no hay igualdad entre las partes que intervienen en el intercambio, esto es, entre el abortero(a) y la madre. No habría igualdad si, por ejemplo, la madre no remuneró adecuadamente al abortero(a) por realizar la operación, o si el abortero(a) no realizó adecuadamente el procedimiento. De modo que toda la cuestión del aborto gira en torno a la condición del ser nonato: de si éste es una parte que interviene en el intercambio o bien es el objeto intercambiado. Si el ser nonato es parte en el intercambio, el aborto constituye una injusticia. Si no es parte en el intercambio y es la cosa intercambiada, el aborto no es necesariamente injusto.

Aristóteles está muy consciente de esta característica del aborto, pues al referirse al aborto señala que no debería practicarse después de que “estén presentes la percepción sensorial y la vida”, porque “lo que es sagrado y lo que no es sagrado habrán de definirse por la percepción sensorial y la vida” (*Política* 4/8.16.1335b24-26). Aristóteles no agrega en el contexto nada acerca de por qué el aborto sería un acto contrario a lo sagrado que no debería cometerse “cuando están presentes la percepción sensorial y la vida”. Pero la respuesta es ahora obvia, porque cuando el nonato está vivo y alerta es de alguna manera una parte en el intercambio, por lo que el aborto pasa a ser, intrínsecamente o conforme a la naturaleza, una injusticia. Aristóteles parece haber adoptado la percepción sensorial como criterio de la existencia de vida debido a las nociones que tenía sobre la biología del proceso generativo. La mujer proporciona la materia en la cual obra el esperma masculino, pero esta materia no se transforma de inmediato en un ser viviente gracias al esperma. Por el contrario, permanece inerte durante un período mientras el esperma le va dando forma, y sólo tiempo más tarde dicha materia inerte llega a cobrar vida. Cobra vida cuando se mueve (moverse por sí mismo es una característica distintiva de la vida) y, en el caso de un animal, el moverse por sí mismo va acompañado de la percepción sen-

social. En la época de Aristóteles y durante varios siglos posteriores, el momento del movimiento autónomo era el momento de los primeros signos fetales, como se denominaba al instante en que la madre sentía por primera vez al bebé moverse en su interior. Ese fenómeno se produce varias semanas después de la concepción (*Historia de los animales* 7, cap. 3). Aristóteles, por tanto, pensaba que el ser nonato no era un ser vivo sino una materia inerte hasta que se sienten esos primeros signos, por lo que al interrumpirse un embarazo antes de ese momento no se mataba a nadie. Antes de sentirse los primeros movimientos, el nonato no estaba vivo, por lo que no constituía un ser capaz de participar en una relación de justicia conmutativa. Sin embargo, de este razonamiento se deduce claramente que si Aristóteles hubiera sabido, como lo sabemos ahora, que el cigoto está vivo desde un comienzo y no es una materia inerte modificada desde afuera por el esperma, habría considerado el aborto desde un principio como un acto injusto o contrario a lo sagrado¹¹.

El hecho de que Aristóteles emplee la palabra “sagrado” sugiere un argumento adicional, o una aclaración. Pues él no considera que las relaciones entre hijos y padres sean propiamente —en oposición a equívocamente— relaciones de justicia (como se señaló anteriormente), o por lo menos no hasta que el niño o la niña ha llegado a la adultez y asumido su lugar en la comunidad política como igual entre conciudadanos. En consecuencia, el bebé inmaduro, ya sea nacido o aún nonato,

¹¹ Un argumento ya expuesto por Dobbs (1994): 70-71 n2. Cabe observar, entre paréntesis, que infligir la muerte a modo de castigo, como en la pena de muerte, no constituye un fracaso de la justicia conmutativa sino un restablecimiento de la misma. La persona ejecutada ha cometido algún delito al tomar más que lo igual, y la manera de restablecer lo igual es que la comunidad le quite la vida. Por cierto que podríamos objetar que en las circunstancias actuales, cualesquiera sean ellas, nunca será necesario recurrir a la ejecución como manera de restablecer la justicia conmutativa. Pero en ese caso no estamos diciendo que el delincuente en cuestión no quebrantó la igualdad de la justicia, sino más bien que la ejecución no es la manera de corregir la desigualdad. El aborto es obviamente una situación diferente, pues el ser nonato no es en caso alguno un delincuente. Incluso si la concepción fue producto de una violación, el nonato sigue no siendo un delincuente; en cambio el violador sí lo es. Por tanto, la igualdad de la justicia sólo puede ser restablecida infligiendo alguna pérdida al violador y no infligiendo una pérdida total al nonato (acto que, a decir verdad, no corrige nada y no hace más que añadir otra desigualdad a la desigualdad original de la violación).

no participa de la justicia política o de la justicia conmutativa a cabalidad, con los padres. Pero de eso no se sigue, ya sea lógicamente o en el pensamiento aristotélico, que los padres puedan tratar a sus hijos a su antojo. Por el contrario, deben tratarlos conforme a lo requerido por la justicia doméstica. Estos requerimientos son, evidentemente, los de la alimentación y educación, que son propiamente debidos por el progenitor a su criatura. Incluso la naturaleza, a juicio de Aristóteles, está sujeta a este tipo de obligación para con lo generado (*Política* 1.10.1258a 34-37, 8.1256b 7-22). La naturaleza, sin embargo, apunta de vuelta hacia Dios, quien es el primer motor de toda la naturaleza. Podríamos suponer, sin embargo, que en su análisis del aborto Aristóteles utiliza la palabra “sagrado” porque el hecho de abortar a un bebé que está con vida (a diferencia de una materia todavía inerte) es cometer una ofensa contra la naturaleza y, por ende, es ofender a Dios. El aborto es, pues, una ofensa y un acto contrario a lo sagrado, aun si no cabe dentro de la justicia aplicable entre ciudadanos iguales. Aristóteles, por tanto, podría considerar que el aborto es fundamentalmente una ofensa de carácter doméstico o religioso (incluso también si está mal en algún sentido político, pues la ciudad necesita que nazcan niños para garantizar su existencia en el tiempo). Aristóteles, por consiguiente, podría haber sentido cierta afinidad con la postura de quienes hoy en día consideran que el aborto es un asunto privado y no público o político. Aun así, él no aceptaría que no hay aquí bien o mal, o nada sagrado o contrario a lo sagrado. Por el contrario, claramente lo hay¹².

¹² Para comentarios adicionales sobre la postura de Aristóteles frente al aborto y al abandono de los bebés nacidos con alguna anomalía, la cual parecería contradecir la idea de que Aristóteles incluye en su pensamiento ético un equivalente a la ley natural, véase Simpson (1998): 246-247. Para facilitar la consulta, cito aquí algo de lo que dije en esa obra: “Se dice que el aborto después de percibirse los primeros movimientos fetales es un acto contrario a lo sagrado, y la palabra “sagrado” aparece en otros contextos cuando Aristóteles señala que los ultrajes, los asesinatos y actos similares son contrarios a lo sagrado cuando ocurren entre parientes cercanos los asesinatos y otros, no son sagrados entre parientes cercanos (2.4.1262a 25-32) [...] Un hijo o una hija es, por cierto, un pariente cercano, de modo que Aristóteles es, evidentemente, de la opinión de que matar a un hijo o una hija en el útero (cuando es una criatura viva, situación que Aristóteles consideraba, erróneamente, que ocurría sólo después de percibirse los primeros movimientos fetales) es un acto contrario a lo sagrado [...] Incluso sus recomendaciones con respecto al abandono de bebés con malformaciones (4/8.16.1335b 19-23) tienen un componente piadoso.

Pasemos a analizar los demás ejemplos: el suicidio o la eutanasia y el cobro de intereses en los préstamos o la usura. En estos casos existe un intercambio de cosas entre personas. Puede que el suicidio no parezca un intercambio porque, al tratarse de una muerte autoinfligida, no intervendrían las dos partes necesarias en el intercambio. Si bien el suicidio asistido por otra persona (por un médico en los casos de eutanasia) constituye un intercambio, parecería que es un intercambio justo: el paciente paga un honorario al médico, el cual a su vez da muerte al paciente. Aristóteles refuta ambos argumentos. La ciudad es parte en el intercambio, y el suicidio, ya sea asistido por un médico o no, es un intercambio desigual con la ciudad (*EN/EE* 5/4.1138a9-14). Pues si bien lo que el ciudadano gana es escapar de su aflicción, la ciudad pierde a un ciudadano. Por tanto, el ciudadano gana y la ciudad pierde, de lo cual resulta una desigualdad en la justicia conmutativa. El suicidio y la eutanasia son injustos intrínsecamente o por naturaleza.

Esa es una de las razones que da Aristóteles. Él sugiere una adicional en otra parte, cuando señala que el suicidio es una manera de huir del dolor, y en cierto modo una muestra de flaqueza que se opone a la valentía (*EN* 3.11.1116a 12-15, *EE*. 3.1.1229b 39-30a4). Por esta razón, el suicidio será también, siempre y en todo lugar, un acto malo por naturaleza, pero como transgresión del término medio de la valentía y no del término medio de la justicia. Sócrates añade todavía otra razón (*Fedón* 61c-63b). El suicidio es un intercambio injusto con Dios. La persona que se quita la vida se beneficia al escapar de la aflicción, pero Dios pierde a una de sus criaturas, porque somos suyos y él es nuestro custodio. De modo que también por esa razón el suicidio es injusto en su naturaleza. Aquellos que sostienen que el suicidio o la eutanasia no son típicamente injustos, también consideran por consiguiente que ni la comunidad ni Dios son partes en un intercambio en el caso del suicidio,

Pues, en primer lugar, todos los niños sanos deben ser alimentados, y en segundo lugar, los niños con defectos no deben ser asesinados sino abandonados a su suerte, por así decirlo, o a los dioses (no era inusual que los niños expósitos fueran encontrados por otras personas, que se hacían cargo de su cuidado). El legislador debe hacer lo que esté a su alcance [...] para garantizar que la proge-
nie sea sana y saludable, de modo que sí, pese a haber realizado sus máximos esfuerzos, el destino de todos modos produce un ser defectuoso, entonces tal vez no sea contrario a lo sagrado devolverlo a las manos del destino. Por cierto que los niños con defectos no podrían ser ciudadanos en la ciudad ideal, porque carecerían de las necesarias capacidades físicas o mentales”.

sino que el suicidio es enteramente un asunto que concierne al individuo. Para aquellos como Aristóteles y Sócrates, que saben que existe un Dios y que nuestra vida es parte integral de la comunidad (familia, aldea, ciudad, país), también saben que esa visión individualista del suicidio es falsa.

La usura consiste en recibir de un préstamo más que lo que originalmente se dio en el préstamo. Se trata de intercambiar algo por nada, o de obtener en el intercambio más que lo que se dio en el mismo. El prestatario restituye lo que ha pedido en préstamo y algo adicional, de tal manera que él llega a poseer menos y el prestamista más, con la consiguiente pérdida de igualdad. Así fue entendida la usura, en todo caso, por Tomás de Aquino y otros pensadores escolásticos¹³, y esa visión coincide con lo que Aristóteles señala acerca de la justicia conmutativa. El propio Aristóteles, sin embargo, cuando analiza el comercio innecesario se refiere y reprueba a la usura de otra manera (*Política* 1.9-10). A su juicio, el comercio innecesario (o comercio para obtener meras ganancias y no para la autosuficiencia) es objeto de justificado reproche porque la ganancia se obtiene de las partes que intervienen en el intercambio y no de productos naturales o útiles. Su objetivo no es incrementar esos productos sino aumentar el dinero mediante el intercambio de dichos productos. La usura, agrega, es justificadamente detestada porque ni siquiera obtiene el dinero del intercambio sino directamente del propio dinero. Pues el dinero, recuerda, surgió como instrumento para facilitar el intercambio (el intercambio de productos útiles en aras de la autosuficiencia), pero el interés o la usura permiten que el dinero aumente directamente del propio dinero (9.1258a37-b8). Se intercambia el medio de intercambio para incrementar el medio de intercambio y no para obtener productos naturales o útiles, que es naturalmente de lo que trata un intercambio. Así pues, Aristóteles nos está diciendo que la usura es un acto malo, o detestado con mucha razón, porque es intrínsecamente autoinvalidante. También nos está diciendo que es malo porque, al igual que el comercio innecesario, se obtiene una ganancia a costa del prestatario (la parte en el intercambio del préstamo) y no de productos útiles. De modo que no sólo se acumula el objeto indebido (dinero en lugar de productos útiles), sino que además se obtiene lo indebido de

¹³ San Alfonso de Ligorio, *Theologia Moralis*, libro 3 tratado 5 cap. 3, dub.7 secc. 759.

manera indebida, recibiendo del prestatario más de lo que se le prestó, es decir, mediante un quebrantamiento de la justicia conmutativa.

Puede que la condena de la usura por parte de Aristóteles parezca demasiado dura y tal vez deberíamos admitir, tras una reflexión más detenida, que en dicho intercambio podría haber alguna suerte de justicia conmutativa. Pues si el monto mayor obtenido por el prestamista no corresponde al pago de un préstamo (por definición, el préstamo se paga cuando se restituye una cantidad equivalente a la que se prestó), sino al pago de un servicio prestado en un contexto que va más allá del préstamo en sí, como por ejemplo recibir un pago por hacer el préstamo en primer lugar en lugar de conservar el dinero, entonces el pago no será injusto¹⁴. Con todo, incluso este pago, para que no sea autoinvalidante, tendrá que estar orientado a la adquisición de verdadera riqueza y no a la acumulación de dinero. De lo contrario se incurriría en el absurdo de poner el medio del intercambio en el lugar del propósito del intercambio.

La injusticia o la maldad intrínseca de todos los actos considerados, tal como ha sido analizado (incluso si los actos y su maldad pueden ser analizados también de otras maneras), concuerda con lo que tradicionalmente se entiende por ley natural y derecho natural. Esa ley o ese derecho natural se encuentra así ubicuamente presente en los escritos éticos y políticos de Aristóteles. Los términos en que se expresa el argumento no están presentes ubicuamente (aunque sí están presentes en el pasaje de la *Política* referido a la usura) y, de manera significativa, tal como se sostiene en la primera parte de este trabajo, el principal pa-

¹⁴ Como señala Aristóteles, el préstamo es un intercambio voluntario, de modo que si no existe una obligación o una amistad entre prestamista y prestatario, el prestamista podría apropiadamente requerir alguna retribución por haber accedido a conceder un préstamo, la cual podría consistir en dinero propiamente tal o en un servicio, según se estime conveniente (sobre el particular, véase San Alfonso de Ligorio [1807], 1953, secc. 760). En cambio, si con el interés cobrado se pretende cubrir los efectos de la inflación, entonces obtener a cambio más de lo que se prestó no equivale a tomar más sino a recibir lo que es igual. Pues si un dólar del año pasado sólo vale 90 centavos este año, entonces para reembolsar un dólar tomado en préstamo el año pasado sería necesario devolver más de un dólar este año. De igual manera, invertir dinero en una empresa que adquiere o fabrica productos útiles no equivale de ninguna manera a prestar con interés. Las ganancias de la inversión provienen de la naturaleza y no de otras partes en el intercambio.

saje de los escritos de Aristóteles donde aparece el término de lo justo natural es uno que no trata en absoluto sobre el mismo asunto. Aquellos analistas que así lo han estimado, y que consecuentemente han considerado que Aristóteles rechaza la doctrina tradicional de la ley natural en su pensamiento ético y político, se han visto confundidos por las palabras. Entendido correctamente, el pasaje acerca de lo justo natural y de lo justo en el sentido político no se refiere a los principios inmutables de la justicia sino a la cambiante práctica de la comunidad. Hay, por cierto, principios de justicia inmutables que gobiernan las relaciones de las personas entre sí. Aristóteles suscribe expresamente esos principios. Pero el hecho de que la gente se relacione entre sí de tal manera o en torno a tales cosas y no de esa otra manera o en torno a esas otras cosas no tiene que ver ya con un principio inmutable. Ni tampoco, ciertamente, es un asunto de justicia e injusticia. Tiene que ver con lo habitual y lo inusual, donde la variación es en principio inocua.

APÉNDICE

Otra parte de lo que Aristóteles quiere decir en el pasaje de *EN/EE* (y que no está presente en la *MM*) puede colegirse de su observación sobre los regímenes (1135a3-5), en cuanto a que tampoco son dondequiera los mismos aunque uno de ellos es dondequiera el mejor conforme a la naturaleza. Los regímenes varían de un lugar a otro, pero algunos son rectos y otros desviados. Los regímenes rectos (monarquía, aristocracia, *politeia**) son rectos porque persiguen el bien común, y persiguen el bien común porque en cada uno de ellos el cuerpo gobernante es virtuoso (con una virtud plena en el caso de la monarquía y la aristocracia, y con una virtud militar en el caso de la *politeia*). Los regímenes desviados (tiranía, oligarquía, democracia) son desviados porque no persiguen el bien común y sus cuerpos gobernantes no son virtuosos (*Política* 3.6-7). Estas categorías son las mismas en cualquier parte, y entre ellas la monarquía siempre es la mejor. De manera que Aristóteles se refiere presumiblemente a la monarquía cuando señala que un régimen es, de acuerdo con la naturaleza, dondequiera el mejor. Sin em-

* *Politeia* fue traducido por los latinos como *res publica*. (N del T.)

bargo, los regímenes que mejor se adaptan a determinadas ciudades no son en todas partes los mismos, pues para algunas el más adecuado es la monarquía, para otras la aristocracia y para otras la *politeia*; los regímenes desviados pueden también ajustarse a otras ciudades, no por naturaleza (pues ningún régimen desviado está de acuerdo con la naturaleza, *Política* 3.17.1287b39-41), sino porque sus ciudadanos son proclives a escoger únicamente un régimen desviado y no uno recto (*Política* 6(4) 12-13). En un sentido amplio, por tanto, podría afirmarse que un régimen desviado resulta natural para esta o aquella ciudad, si la ciudad no ha de tolerar uno recto.

No obstante, en principio siempre es posible establecer un régimen recto, incluso en aquellas ciudades que rechazan un gobierno recto, pues en ellas habrá sin embargo suficientes ciudadanos virtuosos capaces de sentar las bases de un gobierno recto (ya sea una *politeia* con inclinación democrática o una *politeia* con inclinación oligárquica (*Política* 6 (4).7-9, 11). Si en las ciudades no hay suficientes ciudadanos virtuosos, entonces ellas son serviles por naturaleza y pueden justificadamente estar sometidas por la fuerza al poder de un amo virtuoso (*Política* 1.6-7), y si viviendo bajo su autoridad no tendrán lo justo en el sentido político, tendrán lo justo doméstico, pues los esclavos participan de lo justo doméstico (*EN/EE* 5/4.6.1134b8-17). Aun así, incluso allí donde es posible establecer un gobierno recto porque es la voluntad de los ciudadanos, el gobierno recto no será el mismo dondequiera. Pero en todas partes será conforme a la naturaleza, pues todos los gobiernos rectos son conformes a la naturaleza.

La posición de Aristóteles respecto a los regímenes y a lo justo natural conduce a un punto medio entre los extremos del imperialismo cultural y el relativismo cultural. No es culturalmente imperialista, porque no sostiene que si una determinada ciudad no tiene el régimen que impera en mi ciudad, entonces yo debería afirmar o pensar que aquella ciudad es injusta o no natural (pues, por el contrario, si cuenta con un régimen recto, no lo será). La postura no es culturalmente relativista, porque no sostiene que todos los regímenes son en todas partes naturales o justos. Dice, en cambio, que algunos son naturales y justos, mientras que otros son no naturales e injustos.

BIBLIOGRAFÍA

- Broadie, S. *Ethics with Aristotle*. Oxford University Press, 1991.
- Broadie, S. y C. Rowe. *Aristotle Nicomachean Ethics*. Traducción, introducción y comentario. Oxford University Press, 2002.
- Dalimier, C. *Aristote. Les Grandes Livres d'Éthique (La Grande Morale)*. Prefacio de Pierre Pellegrin. París: Arléa, 1992.
- Dirlmeier, F. *Aristoteles, Magna Moralia, übersetzt und erläutert*. Berlin: Academic Verlag, 1958.
- . *Aristoteles, Nikomachische Ethik, übersetzt und kommentiert*. Berlin: Academic Verlag, 1959.
- Dobbs, D. "Natural Right and the Problem of Aristotle's Defense of Natural Slavery". *Journal of Politics* 56 (1994): 69-94.
- Gauthier, R. A. y Jolif, J. Y. *L'Éthique à Nicomaque*. Paris, 1958/59, 2da ed. 1970.
- Godoy Arcaya, Óscar. *La Democracia en Aristóteles: Los Orígenes del Régimen Republicano*. Santiago de Chile: Ediciones de la Universidad Católica de Chile, 2012.
- Liguori, Alphonsus. *Theologia Moralis*. Roma [1807]; reimpresión 1953.
- Rowe, C. J., *The Eudemean and Nicomachean Ethics: A Study in the Development of Aristotle's Thought*. Cambridge University Press, 1971.
- Simpson, Peter L. P. *A Philosophical Commentary on the Politics of Aristotle*. University of North Carolina Press, 1998.
- . "Aristotle's Defensible Defense of Slavery". *Polis* 23 (2006): 95-115.
- Strauss, L. *Natural Right and History*. Chicago University Press, 1953. □

**HACIA UN NUEVO MODELO DE
ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD**
EVALUACIÓN DEL PROYECTO
DE SALUD FAMILIAR ANCORA UC*

**K. Püschel, A. Téllez, J. Montero, A. Brunner, B. Peñaloza,
M. P. Rojas, F. Poblete, T. Pantoja**

P. Universidad Católica de Chile

Resumen: Este estudio presenta una evaluación de diseño transversal que compara la efectividad clínica, satisfacción usuaria e impacto económico de la red de centros de salud

KLAUS PÜSCHEL. Médico, P. Universidad Católica de Chile (PUC). Magíster en Salud Pública, Universidad de Washington, Profesor Asociado, Escuela de Medicina, PUC. Dirección electrónica: kpuschel@med.puc.cl.

ÁLVARO TÉLLEZ. Médico, P. Universidad Católica de Chile (PUC). Magíster en Salud Pública, Universidad de Chile. Profesor Asociado Escuela de Medicina, PUC. Dirección electrónica: atellez@med.puc.cl.

JOAQUÍN MONTERO. Médico, P. Universidad Católica de Chile (PUC). Magíster en Salud Pública, Universidad de North Carolina, Profesor titular Escuela de Medicina, PUC. Dirección electrónica: jmontero@med.puc.cl.

ASTRID BRUNNER. Enfermera Matrona, P. Universidad Católica de Chile. Directora Red Centros de Salud Familiar, PUC. Dirección electrónica: abrunner@med.puc.cl.

* El estudio recibió financiamiento parcial de la Corporación Nacional de investigación de Ciencia y Tecnología (CONICYT) mediante el proyecto FONIS SA07I20032 y de la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que encargó una evaluación externa de resolutiveidad a la Consultora Epidemiología y Gestión.

familiar Ancora UC con la red de centros municipales de las comunas de Puente Alto y La Pintana, donde los centros Ancora están ubicados. El estudio muestra que Ancora UC logró una mayor efectividad clínica expresada en reducciones del 25% de derivaciones a especialidades secundarias, 70% de consultas de urgencia y 30% de hospitalizaciones respecto a los centros comparadores. Las diferencias se mantuvieron al ajustar por variables sociodemográficas. Estos efectos se asociaron a una alta satisfacción usuaria y representaron un ahorro estimado de 1.690 millones de pesos para el sistema de salud el año 2010. Los resultados son consistentes con experiencias similares desarrolladas en Canadá, Inglaterra y Brasil y enfatizan el impacto positivo de una atención primaria integral y resolutive.

Palabras clave: atención primaria, evaluación, políticas de salud, salud familiar.

Recibido: septiembre 2012; **aceptado:** marzo 2013.

TOWARDS A NEW MODEL OF PRIMARY CARE NETWORK: ASESMENT OF THE FAMILY HEALTH CARE NETWORK, ANCORA, UC

Abstract: *In this study a cross sectional evaluation was conducted to compare clinical effectiveness, user satisfaction and economic effects of a university based family health care network, Ancora UC, with the municipal primary care network from the counties where the Ancora centers are located. The study shows that Ancora UC obtained higher clinical effectiveness expressed in reductions of 20% of referrals to secondary care, 70% in emergency room visits and 30% of hospitalizations compared to the*

BLANCA PEÑALOZA. Médico, P. Universidad Católica de Chile (PUC). Magíster en Ciencia y Gestión en Salud, Università Luigi Bocconi, Italia. Magíster en Tecnologías en Salud, Universidad de Birmingham, Reino Unido. Profesora asistente, Escuela de Medicina, PUC. Dirección electrónica: bpenalo@med.puc.cl.

MARÍA PAULINA ROJAS. Médico, P. Universidad Católica de Chile (PUC). Profesora asociada, Escuela de Medicina, PUC. Dirección electrónica: marojas@med.puc.cl.

FERNANDO POBLETE. Médico, P. Universidad Católica de Chile (PUC). Magíster en Salud Pública, Universidad de Harvard, Profesor Asistente, Escuela de Medicina, PUC. Dirección electrónica: fpoblete@med.puc.cl.

TOMÁS PANTOJA. Médico, P. Universidad Católica de Chile (PUC). Magíster en Ciencias y Gestión en Salud, Imperial College (Gr. Br.), Profesor Asociado, Escuela de Medicina, PUC. Dirección electrónica: tpantoja@med.puc.cl.

municipal health care network. The differences remained significant after adjusting for socio-demographic variables. The outcomes are associated with a high level of user's satisfaction and represented an estimated saving of 1,690 millions of Chilean pesos in 2010. The results are consistent with the ones observed in similar experiences in Canada, England and Brazil and highlight the positive impact of an integral primary care model.

Keywords: *primary care, evaluation, health policy, family health.*

Received: *September 2012; accepted: March 2013.*

1. Introducción

Tradicionalmente, el nivel primario de atención ha sido identificado como el ámbito de primer contacto de la población con el sistema de salud. En este nivel de atención se desarrolla la atención primaria de salud (APS) que ha sido históricamente entendida como un escenario de atención básica de baja complejidad técnica, alta cobertura poblacional y fuerte vinculación comunitaria (Declaración Alma Ata, 1978).

Este concepto de APS básica comenzó a variar significativamente desde mediados de los años 90 debido a la evidencia emergente respecto del efecto de diferentes modelos de APS en el sistema de salud de países de alto desarrollo socioeconómico. En un clásico estudio internacional liderado por Starfield (Starfield y Shi, 2002), que incluyó trece países desarrollados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), se observó que países con una APS más “fuerte” obtenían mejores indicadores de eficiencia y efectividad que países con una APS más “débil”. Países como Inglaterra, Dinamarca o España, calificados con una APS fuerte, tenían mejores indicadores de salud tales como mortalidad infantil o años de vida potencialmente perdidos en comparación con países con una APS débil como EE. UU. o Alemania. Además, el estudio demostró que países con una APS más desarrollada obtenían mejores niveles de satisfacción usuaria y menores gastos en salud que países con una APS menos avanzada (Starfield *et al.*, 2005).

Los resultados obtenidos por el grupo de Starfield se han repetido en forma consistente en estudios posteriores. En una revisión sistemática de la literatura desarrollada por Kringos *et al.* (2010) se identificaron 85 estudios metodológicamente adecuados y se observó

una robusta asociación entre desarrollo de APS e indicadores globales de salud en países con nivel de desarrollo económico medio y alto.

A partir de esa evidencia, se realizaron investigaciones focalizadas en variables intermedias que, a nivel local, pudieran explicar las diferencias observadas en estudios de comparación internacional. Variables tales como tasa de derivación y consulta a especialidades, consulta en servicios de urgencia y tasa de hospitalizaciones fueron las que demostraron mayor asociación con los macroindicadores poblacionales de morbilidad y mortalidad mencionados (Starfield, 2012). Al analizar con detalle los factores asociados a estas variables intermedias puede observarse que países con APS más avanzada cuentan con equipos de profesionales con mayor formación técnica en APS, mayor tecnología disponible en sus centros de atención y una organización de trabajo en equipo que combina atención clínica efectiva con trabajo centrado en la familia y la comunidad (Pasarín *et al.*, 2007). Modelos de APS con estas características se asocian a estrategias de atención más integrales, menos redundantes y más eficientes (Starfield, 2012).

Los profundos cambios ocurridos en las últimas dos décadas a partir de la evidencia empírica descrita han provocado un cambio en la percepción del concepto de APS. Éste ha experimentado un “viraje” desde el tradicional concepto de atención “básica” hacia uno de atención “compleja” promovido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que incluye desarrollo profesional, utilización de tecnología y trabajo interdisciplinario que debiera ser adoptada por todos los países (OMS, 2008).

En este estudio se realiza una evaluación del proyecto piloto Red Ancora UC, cuyo propósito es contribuir al mejoramiento de la atención de salud de poblaciones vulnerables. El proyecto ha sido desarrollado por la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica (PUC) (gracias a una donación recibida el año 2003), en colaboración con el Ministerio de Salud (Minsal), el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente (SSMSO) y las Municipalidades de Puente Alto y La Pintana.

Ancora UC recoge la experiencia de salud primaria chilena pero introduce significativas innovaciones en cuatro áreas esenciales. En el área de gestión, el proyecto introduce un nuevo modelo mixto, público-privado, para el financiamiento y la prestación de servicios. En el área de recursos humanos, el proyecto desarrolla un modelo de formación de profesionales de salud con competencias específicas ausentes en la APS actual. En el área tecnológica, el proyecto introduce nuevas tecnologías

de apoyo clínico y sistemas de registro informático no disponibles en la actual APS chilena. Por último, en el área de modelo de atención de salud, el proyecto profundiza el enfoque familiar de la APS aplicándolo a necesidades clínicas y de salud específicas. En este estudio se analiza la implementación de estas innovaciones y el impacto de ellas desde la perspectiva económica, poblacional y de efectividad clínica.

2. Desafíos de atención primaria para Chile

Chile, al igual que muchos países emergentes, ha experimentado un cambio radical en su perfil epidemiológico en los últimos 30 años. El país ha pasado de un escenario de predominio de enfermedades agudas y problemas de salud materno-infantiles a uno de claro predominio de enfermedades crónicas y de salud mental. Las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias, los trastornos depresivos y problemas derivados del consumo excesivo de alcohol, representan hoy alrededor de dos tercios de la carga de morbi-mortalidad de la población (Ministerio de Salud, 2007).

El nuevo perfil epidemiológico presenta nuevos desafíos que no han sido bien resueltos por el sistema de salud chileno. Los estudios poblacionales en Chile han demostrado una alta prevalencia de factores de riesgo de enfermedades crónicas y un muy bajo porcentaje de control de las mismas. La última Encuesta Nacional de Salud (Ministerio de Salud, 2011) mostró que sólo 16,5% de las personas con hipertensión arterial y 34,3% de las personas con diabetes mellitus se encontraban bien compensadas de su enfermedad. Si a esta realidad se agrega la alta prevalencia de la población con dislipidemia (38%), tabaquismo (40,6%), obesidad (25,1%) y sedentarismo (88,6%), se entiende que exista un 18% de la población con riesgo cardiovascular alto. Este porcentaje es más alto aún en la población de bajo nivel socioeconómico, en donde alrededor de un tercio de la misma se encuentra en esta condición.

La realidad epidemiológica descrita enfrenta al sistema de salud chileno con un nuevo escenario que requiere una adaptación de su modelo, tal como ha sucedido en otros países de alto nivel de desarrollo. Esta adaptación debiera considerar el fortalecimiento de la APS chilena, necesidad que ha sido claramente reconocida por autoridades políticas y académicas (Cámara de Diputados de Chile, 2012). Una mala adaptación puede generar dificultades que se expresan habitualmente

en derivaciones inapropiadas o tardías de pacientes desde la APS a los niveles secundarios o terciarios, lo que incrementa las listas de espera generando ineficiencias y mayor riesgo en salud. Otra consecuencia de una mala adaptación del sistema a los cambios de perfil epidemiológico se expresa en una sobrecarga inapropiada y riesgosa de los sistemas de atención de urgencia y de los ingresos hospitalarios (Macinko *et al.*, 2009; Kringos *et al.*, 2010).

La reforma de salud implementada en Chile, si bien contemplaba originalmente un fortalecimiento de la atención primaria y un cambio en el modelo de atención, desde uno esencialmente curativo a otro que incorporara con mayor fuerza la prevención y la integralidad en la atención, no ha sido fiel a estos principios (Asociación Chilena de Municipalidades, 2009; Montero *et al.*, 2010; Baas, 2012). La baja incorporación de la APS en la implementación de la reforma de salud ha tenido al menos tres consecuencias severas para el sistema y su población. En primer término, una ausencia de mecanismos de control en la generación de listas de espera en especialidades. De esta forma, la incidencia de derivaciones se ha mantenido o aumentado desde el inicio de la reforma, según el Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), (DEIS, 2009 y 2012). En segundo lugar, una sobrecarga en la atención de los servicios de urgencia (DEIS, 2009; DEIS, 2012). Por último, una fragmentación de la atención a las personas al separar la atención de problemas de salud altamente asociados entre sí, como hipertensión arterial, diabetes mellitus y trastornos depresivos (Stange, 2009; Lin *et al.*, 2012). Esta fragmentación reduce la integralidad e incrementa la ineficiencia en la atención de usuarios de la APS (Starfield, 2012). De acuerdo a la evidencia presentada previamente, ambos factores, sobrecarga de atención en urgencia y fragmentación de la atención, son una señal de un sistema de salud con una APS débil.

El proyecto Ancora UC se planteó como una estrategia innovadora para contribuir a enfrentar los problemas descritos de la realidad de la APS chilena. Lo que sigue de este artículo describe el proceso y los resultados de este proyecto y se divide así: en primer término, se describen los elementos esenciales del diseño e implementación del proyecto Ancora UC (sección 3). En segundo lugar, se presenta la metodología de evaluación del proyecto en tres dimensiones: satisfacción usuaria, efectividad clínica y balance económico (sección 4). Luego se presentan los resultados del proyecto en las tres dimensiones mencionadas (sección 5). En la última sección se discuten los resultados del proyecto a la luz de la experiencia internacional y sus implicancias en las políticas de salud del país.

3. Diseño e implementación

El objetivo general del proyecto fue contribuir al desarrollo de la atención primaria chilena mediante la implementación de un modelo innovador de salud basado en enfoque familiar, gestión informatizada, efectividad clínica, y capacidad formativa. Al cabo de cuatro años de iniciado el proyecto, se construyeron e implementaron tres nuevos centros de salud familiar, dos en la comuna de Puente Alto, denominados Madre Teresa de Calcuta (MTC) y San Alberto Hurtado (SAH), y uno en La Pintana, denominado Juan Pablo II (JP II).

Inscripción de la población

Los criterios de inscripción de la población en los centros Ancora UC quedaron estipulados en el convenio firmado entre la PUC, el SSMSO y el Minsal. Según el convenio, el mecanismo de inscripción debía ser idéntico al existente en todos los centros municipales del país. La inscripción sólo requería la voluntad del usuario y pertenecer al Fondo Nacional de Salud (Fonasa). Al igual que en los centros municipales del país, los datos requeridos para inscribirse en Ancora UC fueron los de identificación y fecha de nacimiento del interesado. De acuerdo a la legislación vigente, los usuarios tienen libertad para elegir el centro donde quieren inscribirse. El proceso de inscripción no discrimina en base a ningún antecedente demográfico, médico o social. De esta forma, no es posible negar la inscripción a un centro de un interesado perteneciente a Fonasa.

La ubicación geográfica de los centros quedó definida de común acuerdo con las autoridades municipales de Puente Alto y La Pintana. Ellas definieron las áreas geográficas de su interés para instalar los centros Ancora UC en base a vacíos de cobertura y donaron, en todos los casos, los terrenos para la construcción de los centros. De esta forma, el proceso de inscripción no incluyó ningún mecanismo de selección adversa de la población. Tres factores fundamentales impedían que se diera una selección adversa de la población. En primer lugar, hacerlo era ilegal; en segundo lugar, el perfil de salud de la población al momento de la inscripción no era conocido y, en tercer lugar, los propios municipios definieron los lugares prioritarios de instalación de los centros. Finalmente, cualquier mecanismo de selección adversa implicaba una contradicción interna con el proyecto voluntario de la

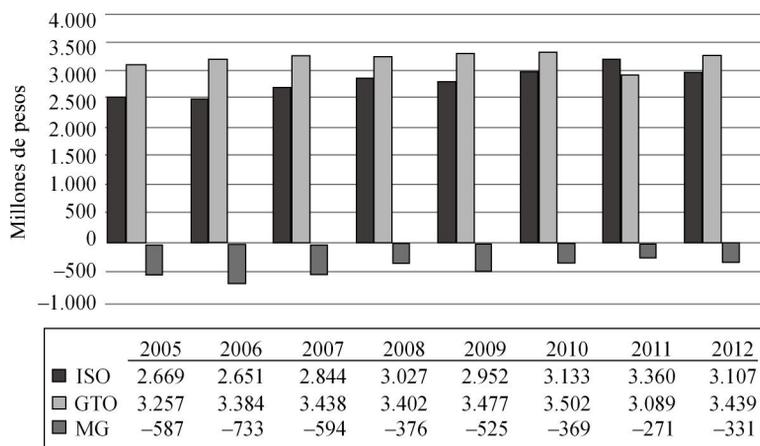
PUC, cuya razón esencial de desarrollo era precisamente el servicio a poblaciones vulnerables.

Financiamiento

El financiamiento de los nuevos centros tuvo dos componentes esenciales. El primero fue la donación recibida, con lo que se financió la construcción y la implementación física de los nuevos centros. El segundo componente se vinculó a la operación de los centros. Para ello, se firmó un convenio entre la PUC, el SSMSO y el Minsal. A través de este convenio, la universidad asumía el compromiso de entregar un conjunto de prestaciones a la población beneficiaria de Fonasa inscrita en los centros Ancora UC. Por su parte, Fonasa debía aportar un monto mensual per cápita (por persona inscrita). Este convenio aseguraba que, como ocurre en todos los centros de atención primaria del país, las prestaciones fueran totalmente gratuitas para los usuarios inscritos. El compromiso asistencial asumido por los centros Ancora UC contempló una canasta de prestaciones superior al exigido a la atención primaria. El financiamiento, sin embargo, era equivalente al de la atención primaria chilena.

El Gráfico N° 1 muestra los ingresos, egresos y márgenes obtenidos por el proyecto Ancora UC para los años 2005-2012. En el gráfico

GRÁFICO N° 1: INGRESO, GASTO Y MARGEN ANUAL RED ANCORA UC
AÑOS 2005-2012



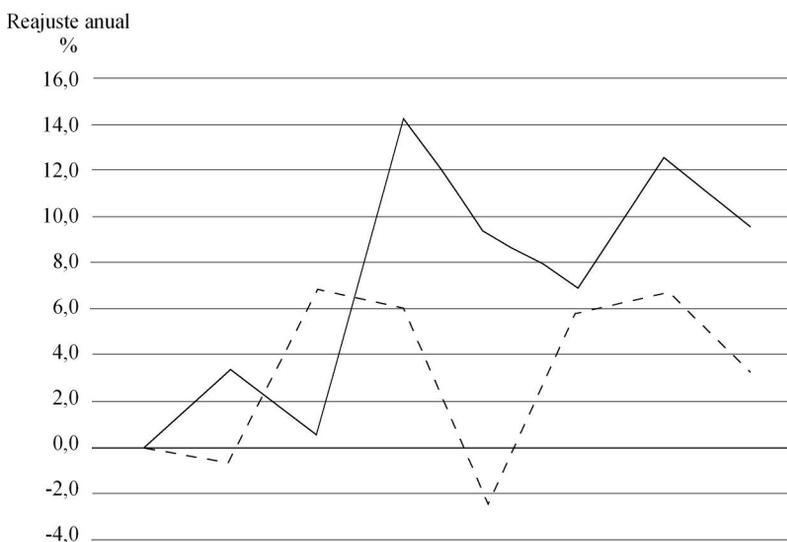
ISO: ingresos GTO: gastos MG: margen.

puede observarse que el gasto de los centros ha tendido a reducirse en el tiempo, lo que ha permitido que el margen operacional negativo tienda a la disminución y que actualmente se encuentre cercano al 11% de los ingresos. El Gráfico N° 2 muestra un análisis comparativo del reajuste anual de los ingresos per cápita percibidos por la APS municipal vs. el percibido por Ancora UC para el período 2005-2012. Este gráfico muestra que al inicio del proyecto los centros Ancora UC recibieron un monto per cápita equivalente al de la APS municipal. Sin embargo, a lo largo del tiempo los centros Ancora UC han recibido menos ingresos que los centros municipales debido esencialmente a un menor reajuste.

Modelo de salud

El modelo de salud de los centros Ancora UC consideró cuatro ejes esenciales: equipos interdisciplinarios con enfoque familiar, ges-

GRÁFICO N° 2: REAJUSTE ANUAL, BASAL PER CÁPITA RECIBIDO DE MUNICIPIOS Y ANCORA UC AÑOS 2005-2012



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municipal basal	0	3%	1%	14%	9%	7%	13%	10%
Ancora UC	0	-1%	7%	6%	-3%	6%	7%	4%

— Municipal basal. - - - Ancora UC.

tión informatizada, efectividad clínica y capacidad formativa. Estos ejes se definieron en base a las fortalezas existentes en la APS chilena y en base a la información emergente sobre los componentes de una APS fuerte.

Equipos interdisciplinarios con enfoque familiar

El desarrollo de esta dimensión implicó formar equipos de cabecera que asumieran el cuidado de la salud en tres niveles: individual, familiar y comunitario. Para ello, la atención fue sectorizada y, dependiendo del lugar de residencia, las familias inscritas quedaron registradas con un equipo de cabecera y un profesional preferente para la atención médica individual. La dotación de profesionales en los equipos se definió utilizando los estándares de recursos humanos disponibles al inicio del proyecto por la Organización Mundial de la Salud y el Minsal (Soto, 2003). La organización del espacio físico de los nuevos centros se diseñó considerando el perfil de equipo definido. La Tabla N° 1 resume los recursos humanos y físicos del proyecto.

El modelo de atención clínica contempló una estrategia segmentada para responder mejor a las necesidades cambiantes de atención de la población. Se definieron cinco modalidades de atención: atención inmediata de alto rendimiento para pacientes con enfermedades agudas, atención electiva para pacientes con problemas subagudos o enfermedades crónicas, atención familiar integral, contacto telefónico y atención domiciliaria. La intensidad del enfoque familiar utilizado fue diferente dependiendo de la modalidad de atención y se definió en base a los criterios de Doherty y Baird (1983). Según estos criterios, la aplicación del enfoque familiar es muy breve e informativa en la modalidad de atención inmediata y más profunda y terapéutica en la modalidad de atención familiar integral. Esta última se diseñó como una prestación interdisciplinaria desarrollada por duplas de profesionales de las áreas biomédica y psicosocial y estuvo dirigida a dar consejería y apoyo terapéutico a familias multiproblematizadas. El modelo de duplas se basó en el desarrollado originalmente por Hidalgo y Carrasco (2000) y buscó ampliar el espectro de atención clínica incorporando una perspectiva bio-psicosocial más consistente con la realidad de la APS.

TABLA N° 1: MODELO DE SALUD ANCORA UC: RECURSOS FÍSICOS, RECURSOS HUMANOS SELECCIONADOS E INNOVACIONES ESPECÍFICAS

Dimensión	Indicador
Recursos físicos	Metraje construido
Espacio físico total	1.600 m ² por centro
Espacio físico docente	272 m ² por centro
<ul style="list-style-type: none"> • Salas de supervisión en espejo • Salas de discusión docente 	
Recursos humanos	Profesional por población
Médicos	1/3.333 inscritos
Enfermeras	1/4.400 inscritos
Psicosociales	1/5.000 inscritos
Técnicos paramédicos	1/2.200 inscritos
Administrativos	1/2.500 inscritos
Innovaciones	
Unidad de atención inmediata	<ul style="list-style-type: none"> • Salas de morbilidad aguda niños y adultos
Atención familiar integral	<ul style="list-style-type: none"> • Atención familiar clínica en duplas biopsicosociales • Programa familiar de desarrollo infantil: “Juguemos con nuestros hijos” (PUC/Unicef)
Gestión informática: centro sin papel	<ul style="list-style-type: none"> • Registro clínico electrónico para atención primaria: OMI-AP® Stacks*. Con codificación internacional de atención primaria (CIAP)
Procedimientos diagnósticos	<ul style="list-style-type: none"> • Ecografía: abdominal y obstétrica • Endoscopia digestiva alta • Rectosigmoidoscopia
Procedimientos terapéuticos	<ul style="list-style-type: none"> • Cirugía menor

* Stacks. Servicios tecnológicos, Barcelona, España. www.stacks.es/stack/cast/cont-barna.asp.

Gestión informatizada

La gestión del centro fue diseñada considerando un sistema de registro clínico electrónico que lograra el objetivo de contar con centros “sin papel”. El programa informático adquirido fue el OMI-AP® diseñado específicamente para la APS y que fue adaptado en la PUC para incorporar los elementos del enfoque familiar y también los parámetros de registro estadístico requeridos por el Minsal. El sistema permitió

conocer antecedentes familiares de los usuarios, realizar control de calidad clínico, control de medicamentos y gestión financiera. El sistema ha permitido, además, desarrollar un panel de gestión asistencial que controle mensualmente indicadores críticos como latencias de atención, tiempos de espera, inasistencias de usuarios y derivaciones. La Tabla N° 2 muestra parte de las variables incorporadas en este panel de indicadores.

Efectividad clínica

Este aspecto involucró un conjunto de dimensiones asociadas con la formación de recursos humanos, disponibilidad de recursos técnicos y trabajo en red. Uno de los aspectos innovadores en esta área fue la incorporación de estrategias de diagnóstico dirigidas a reducir las derivaciones inapropiadas y a mejorar la capacidad resolutoria de los centros. Los criterios definidos para la incorporación de estas innovaciones fueron: relevancia epidemiológica, capacidad de instalación técnica en

TABLA N° 2: PANEL DE INDICADORES CRÍTICOS DE GESTIÓN CLÍNICA Y ADMINISTRATIVA ANCORA UC

Perspectiva interna		Diciembre 2011			
Indicador	Detalle	MTC	JPH	SAH	TOT
N° de inscritos	N° de inscritos activos e inactivos	↑ 23.516	↑ 25.351	↑ 26.946	↑ 75.813
	Tasa de consulta médica/ inscritos validados	→ 1,58	↓ 1,35	↓ 1,24	↓ 1,39
Ocupación	Cupos ocupados/ cupos disponibles	→ 0,98	→ 0,97	→ 0,98	→ 0,98
Inasistencia	Inasistencia/total atenciones	↑ 0,17	→ 0,16	→ 0,15	→ 0,16
Tiempo de espera	Promedio de espera en minutos	↑ 15:49	↑ 15:45	↑ 15:27	↑ 15:40
	Atenciones antes de los 20 min./Todas las atenciones	↑ 0,69	↑ 0,7	↑ 0,70	↑ 0,70

MTC: Centro Ancora Madre Teresa (Puente Alto).

JPH: Centro Ancora Juan Pablo II (La Pintana).

SAH: Centro Ancora San Alberto Hurtado (Puente Alto).

APS y formación de recursos humanos de APS para operar las innovaciones técnicas.

Las principales innovaciones introducidas fueron: ecografía abdominal, endoscopia digestiva alta, rectosigmoidoscopia y cirugía menor. La ecografía abdominal se incorporó teniendo en cuenta que la patología vesicular es la que genera mayor hospitalización quirúrgica en el país, y muchas veces va asociada a complicaciones (colecistitis, cáncer de vesícula) que son prevenibles al contar con un diagnóstico ecográfico precoz (Puschel *et al.*, 2002). La endoscopia digestiva alta se incorporó debido a que las patologías gastrointestinales, tales como úlcera gastroduodenal y cáncer gástrico, representan uno de los mayores problemas de salud del país (Ministerio de Salud, 2012a) y su diagnóstico endoscópico precoz puede prevenir complicaciones y reducir la mortalidad por estas causas (Miyamoto *et al.*, 2007; Ang *et al.*, 2010). La patología anorrectal y la cirugía menor han sido tradicionalmente áreas de carencia en el sistema de salud y que generan alta demanda de atención. Existe evidencia que muestra el beneficio de abordar estas patologías en APS (Serra *et al.*, 2010).

Formación

El desarrollo de capacidad formativa fue un aspecto relevante del proyecto dados la importancia de contar con recursos humanos capacitados específicamente en APS, la insuficiencia de ellos en Chile y el predominio de formación hospitalaria de los profesionales en salud (Baas, 2011). La APS no ha sido tradicionalmente un área relevante de formación de pre o postgrado en carreras médicas o del área psicosocial y tiene muchas dificultades para atraer profesionales que se desarrollen en ella. La alta carga asistencial, debido al elevado volumen de atención en APS, es una barrera significativa para desarrollar actividades docentes. El desafío del proyecto fue el de combinar una actividad asistencial eficiente y efectiva con formación profesional de alta calidad en APS que aportara al desarrollo de Ancora.

Para estimular la formación en APS la PUC creó, con fondos de la donación y propios, un programa de becas de especialización en salud familiar para profesionales en medicina, enfermería, psicología y trabajo social. Estos profesionales podían optar al financiamiento de programas de residencias o magíster vinculados a salud familiar.

Al finalizar su programa debían estar disponibles para ser contratados por un período equivalente al de la duración de su programa en caso de ser solicitado por los centros. La actividad docente también incluyó estudiantes de pregrado de medicina y enfermería en APS. El desarrollo docente obligó a diseñar espacios físicos especiales en los centros que incluyeron salas de supervisión con espejo, salas de docencia tutorial y soporte informático (Tabla N° 1). Desde el punto de vista operativo, la actividad docente implicó crear agendas de atención separadas para la docencia y asistencia, resguardar espacios y tiempos de discusión docente y establecer sistemas de financiamiento docentes y asistenciales diferenciados.

Desafíos políticos de implementación

Desde el punto de vista político, el proyecto Ancora implicaba el desarrollo de un sistema mixto de salud en la APS a través de la colaboración entre una institución académica sin fines de lucro, como la PUC, y el sistema público de salud. Esta experiencia era muy limitada en Chile e implicaba un precedente en políticas públicas que produjo reacciones, muchas veces contradictorias. El proyecto originó una intensa resistencia inicial de los gremios de trabajadores de la APS agrupados en la Confusam, que presionaron fuertemente a las autoridades ministeriales por el cierre de los centros o por la limitación de su desarrollo futuro. La Confusam veía en el proyecto un impulso privatizador que podía afectar legítimos intereses gremiales y afectar el acceso y calidad de la atención de salud de la población (diario *La Nación*, 2007). Por otra parte, el proyecto contaba con el apoyo de las autoridades ministeriales de la época y con un importante reconocimiento internacional (Chu *et al.*, 2006).

Las consecuencias de la tensión política generada fueron de diverso orden. Por una parte, el proyecto Ancora se limitó a tres centros en contraste con los seis originalmente contemplados. Por otra parte, la interacción de los gestores del proyecto con las asociaciones gremiales y la Asociación Chilena de Municipalidades generó un diálogo productivo que derivó en el desarrollo de un trabajo más colaborativo. Una de las expresiones de este trabajo fue el planteamiento de una propuesta conjunta de financiamiento para la APS en la cual académicos de la PUC aportaron con uno de los dos estudios que sirvieron de base para la negociación con el Minsal (Frente de Defensa de la Salud, 2010).

4. Metodología de evaluación

La evaluación del impacto de los centros Ancora UC incluyó tres dimensiones: satisfacción usuaria, efectividad clínica e impacto económico. La evaluación se realizó mediante tres aproximaciones metodológicas.

Satisfacción usuaria

La satisfacción usuaria de la población de los centros Ancora UC se evaluó en el contexto del proyecto FONIS SA07I20032 (“Evaluación del modelo de salud familiar en Atención Primaria desde la perspectiva de los usuarios”, Peñaloza *et al.*, 2008). En este proyecto se realizó un estudio de corte transversal, observacional y concurrente con el objetivo de evaluar la percepción de los usuarios del modelo de salud familiar en una muestra nacional de centros de atención primaria. Para realizar la evaluación se aplicó el instrumento validado “Encuesta de expectativas, percepción y satisfacción usuaria con el modelo de salud familiar”. Este instrumento mide calidad percibida (“experiencia”), expectativas con los servicios de salud (“expectativas”) y satisfacción lograda (“aceptabilidad”) de los principales componentes del modelo de salud familiar. Los parámetros de evaluación de este modelo fueron acordados con el Minsal e incluyen: accesibilidad, continuidad del cuidado, resolutivez, enfoque preventivo, enfoque promocional, participación comunitaria y enfoque psicosocial.

El estudio contempló un muestreo bietápico complejo, obteniéndose una muestra representativa de usuarios a nivel nacional agrupados en cuatro estratos: Cesfam (Centro de Salud Familiar), centros no-Cesfam, centros rurales y centros urbanos. De un universo de 508 centros a nivel nacional (355 urbanos y 153 rurales) se seleccionaron 39 centros (27 urbanos y 12 rurales). Éstos incluyeron 18 Cesfam y 21 no-Cesfam. En cada centro se seleccionaron individuos consultantes por muestreo aleatorio simple mediante cuotas preestablecidas por sexo y rango etario. El estudio incluyó una muestra aleatoria de un total de 1.544 usuarios de los 39 centros, estratificados por sexo y edad. Cada encuestado evaluó los centros usando una escala entre 1 y 7 puntos. El tamaño muestral de este estudio se definió considerando una probabilidad de error tipo alfa de 0,05 y una probabilidad de error tipo beta de 0,2. El

estudio fue diseñado con un poder de 0,8 para detectar diferencias de al menos 5% (0,35 puntos) en la satisfacción global de atención de los usuarios.

Efectividad clínica

La efectividad clínica se analizó desde un estudio externo encargado a la Consultora Epidemiología y Gestión Ltda. que exploró el acceso y la resolutivez clínica de los centros durante el año 2010 (Infante y Salas, 2011). En este estudio se utilizó un diseño transversal que tuvo como objetivo comparar la resolutivez de los centros Ancora UC de las comunas de Puente Alto y La Pintana con la de los centros municipales ubicados en las mismas comunas del área suroriente de Santiago. La resolutivez clínica se definió como la capacidad de los centros de solucionar los problemas de atención médica a nivel primario y, por tanto, evitar la derivación de sus consultas a las especialidades del nivel secundario, servicios de urgencia y hospital. La resolutivez ha sido considerada como un indicador esencial de efectividad clínica (Sicras-Mainar *et al*, 2007) y ha sido identificada como un aspecto deficiente en la APS chilena (Roman, 2011).

En la evaluación de la efectividad clínica se utilizaron dos aproximaciones metodológicas complementarias: una epidemiológica y la otra georreferencial. En la aproximación epidemiológica se analizaron datos secundarios provenientes del Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud. Además, se obtuvieron datos provenientes de los registros estadísticos del SSMSO, hospitales Sótero del Río y Padre Hurtado. Por otra parte, se revisó la información de registros estadísticos comunales de Puente Alto y La Pintana. Por último se revisaron las estadísticas de los servicios de atención primaria de urgencia (SAPU-SUC) de Puente Alto y La Pintana.

La información requerida apuntó a obtener el número de atenciones de especialidad ambulatoria, hospitalizaciones y consultas en los servicios de urgencia hospitalario y municipal provenientes de usuarios registrados en los centros Ancora y municipales. La información entregada fue contrastada con el domicilio de los usuarios y su número de RUT, lo que permitió confirmar el centro en el cual se encontraban registrados. Esto hizo posible además realizar un análisis georreferencial que graficara los flujos de consulta desde y hacia los centros Ancora UC

y municipales en las comunas estudiadas. En cada fuente explorada se intentó obtener el máximo de información disponible respecto al origen de las atenciones. Dadas las limitaciones existentes en la disponibilidad de información, se buscó utilizar varias fuentes para contrastar los resultados obtenidos. De esta forma, se combinaron en el resultado final los datos secundarios (DEIS) con los basados en el registro de atenciones del hospital y los sociodemográficos (RUT y direcciones) para definir el origen (Ancora UC o municipal) de las atenciones realizadas. La metodología utilizada no consideró entrevista a pacientes o análisis de información de fichas clínicas. Sólo se analizaron listados de información desde las bases existentes en los diferentes centros mencionados.

Impacto económico

El impacto económico del proyecto fue estudiado mediante la comparación entre Ancora UC y centros municipales de tres parámetros: montos de ingreso per cápita, gastos devengados en el nivel primario y gastos asociados a derivación. Estos últimos incluyeron los gastos generados por prestaciones realizadas a usuarios de Ancora UC y centros municipales en el nivel secundario de especialidad, servicio de urgencia y hospital. De esta forma, el balance económico se realizó desde una perspectiva del sistema de salud evaluando el impacto de la intervención Ancora UC sobre el total de la red a determinados niveles de ingreso asociados al aporte per cápita. No se consideraron en este análisis los costos indirectos como, por ejemplo, los representados por el valor del tiempo destinado a acudir a urgencia, consulta de especialidad o los asociados a ausencia laboral por hospitalizaciones.

Las fuentes de financiamiento utilizadas para el análisis del año 2010 fueron el convenio establecido entre el SSMSO y Ancora UC en marzo de 2010 y los datos de ingresos totales del área salud. Se descontaron en el análisis las transferencias del municipio al sector, reportadas en el Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim, 2010) para el año 2010. Se consideró específicamente la información disponible para las comunas de La Pintana (código 13112) y Puente Alto (código 13201). En la misma fuente se estimó el gasto total en salud devengado para el año 2010 y la población inscrita validada en las dos comunas estudiadas. Esta información se comparó con los gastos registrados en el balance económico de Ancora UC y presentados a la gerencia de

finanzas de la Facultad de Medicina (PUC) para el año 2010. Esto permitió realizar una comparación del gasto per cápita en salud municipal de cada comuna con el gasto per cápita para la red Ancora UC basado en la información de población inscrita validada por Fonasa para el año 2009. A esta información se agregó el gasto estimado en salud generado por las derivaciones extras (margen de derivación) de los centros primarios a los niveles secundario, urgencia y hospitalario en el año 2010. El costo de las prestaciones en el nivel secundario y consultas de urgencia hospitalaria se estimó en \$15.000, el de urgencia SAPU en \$7.500 y el costo por día/cama hospital se estimó en \$60.860 sobre la base de los aranceles de modalidad de atención institucional (MAI) de Fonasa (2011).

5. Resultados

Perfil de la población

La Tabla N° 3 presenta el perfil basal de la población inscrita en Ancora UC y el de la población municipal en el año 2010. Puede observarse que tanto a nivel municipal como en Ancora UC existe un predominio de población inscrita femenina. Al comparar las edades, la tabla muestra que la población inscrita en Ancora UC es, en promedio, menor que la inscrita en los centros municipales. Esta diferencia es estadísticamente significativa ($p < 0,001$). Las mayores diferencias se observan en el grupo de lactantes (0-2 años) y adultos mayores (65-79 años) en la comuna de La Pintana. En relación a nivel socioeconómico, el indicador de ingreso utilizado corresponde al nivel previsional de Fonasa. La población perteneciente a Fonasa "A" corresponde a la categoría de menores ingresos y está constituida por población que carece de ingresos estables o de un trabajo formal. El porcentaje de la población perteneciente a la categoría de menor ingreso es similar al comparar los centros Ancora UC de Puente Alto y los municipales (30,9% vs. 30,8%). Sin embargo, en La Pintana, el porcentaje de población de menor ingreso inscrita en Ancora UC (60%) es mayor que el comunal (46,7%). Esta diferencia es estadísticamente significativa ($p < 0,001$). Al comparar ambas comunas en forma global, puede observarse que el porcentaje de población de menores ingresos en La Pintana es mayor que el de Puente Alto. El centro Ancora UC de La Pintana es el que agrupa la mayor po-

TABLA N° 3: PERFIL BASAL DE LA POBLACIÓN ANCORA UC Y COMUNAL EN EL AÑO 2010

Variable	Comuna Puente Alto	Ancora Puente Alto	Comuna La Pintana	Ancora La Pintana	Diferencia estadística
Total población inscrita	379.080	46.535	163.833	21.307	
Género: % población femenina	54,0	53,9	53,9	51,5	p: NS
Edad: promedio (DE)	32,4 (20,8)	30,9 (20,6)	31,7 (20,8)	28,8 (19,2)	p < 0,001
0-2 años (%)	2,9	3,5	2,3	4,4	
3-10 años (%)	12,6	13,8	13,9	13,8	
11-20 años (%)	18,4	18,4	19,5	19,58	
21-64 años (%)	58,7	56,8	56,7	58,3	
65-79 años (%)	6,1	5,6	6,5	3,3	
80 y + años (%)	1,3	1,3	1,0	0,7	
Nivel SE*					P < 0,001
Fonasa A (%) (Menor ingreso)	30,9	30,8	46,7	60,0	
Fonasa B (%)	27,8	26,2	23,7	19,0	
Fonasa C (%)	20,6	23,4	15,0	12,8	
Fonasa D (%) (Mayor ingreso)	20,7	19,3	14,6	8,3	

* Nivel SE: nivel socioeconómico. Se clasificó de acuerdo a nivel de Fonasa.

Fonasa A: personas que carecen de ingresos o de un trabajo formal. Tienen acceso y gratuidad a las atenciones de salud en la red pública.

Fonasa B: personas que reciben un ingreso menor que el sueldo mínimo. Tienen acceso y gratuidad a las atenciones de salud en la red pública.

Fonasa C y D: personas que reciben un ingreso mayor que el sueldo mínimo. Pueden utilizar sistema de libre elección con copagos establecidos.

blación de menores ingresos de la muestra. En él, más de la mitad de la población se encuentra en el grupo de mayor vulnerabilidad social.

Satisfacción usuaria

En el estudio nacional que evaluó la satisfacción de los usuarios de centros de salud, los tres centros Ancora recibieron un puntaje promedio de 6,13. Este puntaje es significativamente mejor que el promedio total de la muestra nacional, que fue de 5,2. Al considerar el porcentaje de pacientes que evaluaron los centros con puntaje igual o mayor que 6, los tres centros Ancora ocuparon el primer lugar (90%), quinto lugar (75%) y sexto (68%) del total de 41 centros evaluados.

Esta mejor evaluación en el puntaje fue también concordante con la evaluación en las áreas específicas del modelo. En todos los componentes evaluados, los centros Ancora fueron evaluados significativamente mejor que el promedio de la muestra utilizada.

Efectividad clínica

Los resultados de efectividad clínica se presentan en la Tabla N° 4. Aquí se muestran las tasas absolutas de consulta en urgencia y derivación de los centros comunales y Ancora UC el año 2010. En ella destaca que los centros Ancora UC obtuvieron una mayor efectividad clínica, estimada por los indicadores de resolutivez basados en consulta en urgencia comunal (SAPU), urgencia hospitalaria, derivación a especialidades y atención en el nivel secundario. El mayor efecto se produjo en la reducción relativa de consultas en urgencia SAPU, que osciló en rangos entre 78% y 62% en Puente Alto y La Pintana respectivamente. La consulta en urgencia hospitalaria fue entre 19% y 25% menor en los centros Ancora UC respecto de los centros municipales. Las diferencias observadas se mantuvieron al ajustar por edad y nivel socioeconómico en el análisis univariado y multivariado ($p < 0,001$). Esto significó que Ancora UC ahorró, en promedio, un total de 6.394 consultas de urgencia a la red hospitalaria pública de salud durante el año 2010.

La derivación y atención de la población Ancora UC a especialidades de nivel secundario también fue significativamente menor respecto a la población inscrita en centros municipales. Este efecto se tradujo en una menor generación de lista de espera en especialidades, que en 2010 significó, en promedio, un ahorro de 2.477 derivaciones. La reducción en atención en especialidades también fue significativa, siendo en promedio 13% menor en los Ancora UC de Puente Alto y 41% menor en La Pintana. Las diferencias observadas fueron estadísticamente significativas y se mantuvieron al ajustar por las diferencias basales de edad y nivel socioeconómico, tanto en el análisis univariado como en el multivariado ($p < 0,001$). La Tabla N° 4 muestra los intervalos de confianza de los estimadores obtenidos ajustados por edad y nivel socioeconómico.

En relación a egresos hospitalarios, el efecto promedio observado siguió la misma tendencia que el observado en consultas de urgencia

TABLA N° 4: EFECTIVIDAD CLÍNICA CENTROS ANCORAS UC Y CENTROS MUNICIPALES DE LA PINTANA Y PUENTE ALTO

	Tasa centros municipales	Tasa Ancora	Diferencia de tasas	Diferencias de tasas ajustadas por edad. IC: 95%	Diferencia estadística	Diferencias de tasas ajustadas por NSE IC: 95%	Diferencia estadística
<i>Puente Alto</i>							
Urgencia SAPU: Cons/hab/año	0,845	0,18	0,665	0,653-0,667	p < 0,001	0,663-0,667	p < 0,001
Urgencia hospital: Cons/hab/año	0,501	0,406	0,095	0,082-0,098	p < 0,001	0,093-0,118	p < 0,001
Derivación especialidades (% deriv/año)	8,201	3,89	4,311	4,284-4,316	p < 0,001	4,304-4,366	p < 0,001
<i>Atención especialidades (at/hab/año)</i>							
	0,725	0,631	0,094	0,091-0,125	p < 0,001	0,084-0,096	p < 0,001
<i>La Pintana</i>							
Urgencia SAPU: Cons/hab/año	1,112	0,422	0,69	0,678-0,702	p < 0,001	0,678-0,702	p < 0,001
<i>Urgencia hospital</i>							
	0,401	0,3	0,101	0,088-0,112	p < 0,001	0,118-0,142	p < 0,001
Derivación especialidades	9,504	6,901	2,603	2,571-2,629	p < 0,001	2,572-2,628	p < 0,001
Atención especialidades	0,473	0,28	0,193	0,181-0,199	p < 0,001	0,191-0,209	p < 0,001

y derivaciones a nivel secundario. Los centros Ancora generaron 30% menos de hospitalizaciones que los centros municipales. Este porcentaje es consistente con la reducción observada en consultas de urgencia. Esta reducción representó un ahorro de 9.500 días cama durante el año 2010.

Impacto económico

Los resultados respecto a impacto económico pueden observarse en las Tablas N^{os}. 5 y 6. La Tabla N^o 5 muestra los ingresos y gastos totales reportados por el Sinim y convenio SSMSO-PUC para el año 2010. Además, se presenta el gasto per cápita basado en la población inscrita en las comunas de La Pintana, Puente Alto, La Florida, San Joaquín y Ancora UC validada por Fonasa el año 2009. Puede observarse que, comparativamente, Ancora UC recibió un ingreso per cápita inferior y generó un gasto menor que el de las comunas de comparación durante el año 2010.

La Tabla N^o 6 presenta el ahorro asociado a las diferencias en efectividad clínica y menor ingreso per cápita de los centros Ancora UC respecto de los centros municipales. Puede observarse que Ancora UC generó ahorros asociados a la menor consulta en el nivel secundario, urgencia hospitalaria, SAPU y egresos hospitalarios que ascendieron a 1.017,1 millones de pesos el año 2012. Aproximadamente la mitad de

TABLA N^o 5: INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA ANCORA UC Y MUNICIPALES SERVICIO DE SALUD METROPOLITANO SURORIENTE, SANTIAGO, 2010

Código*	Municipio	Ingresos: Transferencias desde salud sin aporte municipal	Gasto total en salud	Inscritos 2009	Per cápita mes/ ingreso	Per cápita mes/ gasto
13112	La Pintana	\$11.292.351.000	\$10.287.211.000	191.097	\$4.924	\$4.486
13201	Puente Alto	\$16.585.901.000	\$18.207.776.000	410.349	\$3.368	\$3.698
13110	La Florida	\$15.016.405.000	\$16.914.408.000	320.220	\$3.908	\$4.402
13129	San Joaquín	\$4.406.359.000	\$5.171.420.000	84.959	\$4.322	\$5.072
	Ancora UC	\$2.531.648.000	\$2.744.361.000	67.329	\$3.133	\$3.397

* Código Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

TABLA N° 6: AHORROS ASOCIADOS A EFECTIVIDAD CLÍNICA Y NIVELES DE INGRESO CENTROS ANCORÁ UC Y MUNICIPALES AÑO 2010

	Atención en especialidades nivel secundario	Atención urgencia hospital	Atención urgencia SAPU	Egresos hospitalarios	Total ahorro por desempeño	Menor transferencia per cápita	Total ahorro anual
Arancel MAI	\$15.000	\$15.000	\$7.500	\$60.860			
Número de prestaciones ahorradas	2.285	6.394	41.166	9.500			
Ahorros totales (\$ millones)	34,269	95,908	308,748	578,170	1.017,1	680	1.697,1

MAI: Modalidad de atención institucional.

este ahorro se debió a egresos hospitalarios (\$578,17 millones). Si a este ahorro se agrega el asociado al menor ingreso per cápita de Ancora UC *versus* los centros municipales, el total de ahorro se eleva a \$1.697,1 millones anuales.

6. Discusión

Este estudio muestra que un modelo de atención primaria basado en los principios de enfoque familiar, efectividad clínica y capacidad formativa es implementable en Chile y produce beneficios en términos de satisfacción usuaria, resolutivez y impacto económico. El estudio es relevante dado que incorpora un concepto de APS innovador, que se aleja de la definición tradicional de atención básica introduciendo variables de interdisciplinariedad, tecnología y formación de recursos humanos. Éstas son las variables que, en diversas experiencias internacionales, se han asociado con una APS “fuerte”, capaz de producir un efecto positivo en la red de salud (Pasarín *et al.*, 2007; Starfield, 2012).

La necesidad de desarrollar sistemas de salud articulados desde una atención primaria “fuerte” ha sido enfatizada por la Organización Mundial de la Salud (2008) por dos razones esenciales. En primer lugar, por el cambio del perfil epidemiológico de la población caracterizado por el predominio de enfermedades crónicas que requieren sistemas integrales de atención. En segundo lugar, por la evidencia existente

que muestra que sistemas basados en atención hospitalaria y de sub-especialidad son menos efectivos y generan mayores gastos que los basados en APS (Starfield *et al.*, 2005). Experiencias como las de Indonesia o Austria muestran las consecuencias negativas de modelos de salud basados en atención hospitalaria y con una APS “débil” (Simms y Rowson, 2003; Stigler *et al.*, 2012). Chile está experimentando cambios epidemiológicos similares a los de países con alto desarrollo socioeconómico (Ministerio de Salud, 2011). Existe acuerdo en las autoridades ministeriales, legislativas y académicas sobre el insuficiente desarrollo del sistema de salud en atención primaria y la necesidad de fortalecer el modelo en esta área (Cámara de Diputados de Chile, 2012).

Los resultados del estudio pueden contribuir a la discusión sobre las estrategias a seguir para fortalecer el nivel primario. Las significativas reducciones observadas en derivaciones a nivel secundario (27%-55%), consultas de urgencia hospitalaria (19%-25%), urgencia SAPU (62%-70%) y egresos hospitalarios (30%) son concordantes con las observadas a nivel internacional. Probst *et al.* (2009) observaron una reducción de 16% en hospitalizaciones en municipalidades con alto desarrollo de APS vs. aquellas con bajo desarrollo en ocho estados en EE.UU. Guttman *et al.* (2010) encontraron 59% de reducción en consultas de urgencia y hospitalización en niños que habitaban áreas con APS más desarrollada en Canadá. En la misma línea, Rosenberg *et al.* (2012) observaron 33% de reducción acumulada de ingresos y reingresos hospitalarios durante el período 2008-2010 al comparar un nuevo modelo integral de APS vs. el modelo tradicional. Finalmente, Rosano *et al.* (2012) encontraron una relación lineal y significativa entre mayor desarrollo de APS y hospitalizaciones evitadas en una revisión sistemática que incluyó 51 estudios. Resultados similares se han observado en estudios que han evaluado modelos integrales de APS en países de ingresos medios o bajos (Macinko *et al.*, 2009). En Brasil, la evaluación del proyecto “Programa de Salud Familiar” realizado entre los años 1999 y 2007 demostró que los centros incluidos en él obtenían una reducción significativa de 20% en hospitalizaciones asociadas a enfermedades crónicas tales como enfermedad coronaria, cerebrovascular y asma, comparados con centros de atención habitual (Macinko *et al.*, 2010; Dourado *et al.*, 2011).

Uno de los factores que parece relevante para explicar los beneficios de una APS “fuerte” es el tipo de profesional médico que trabaja en

estos centros. En una muestra nacional en EE. UU., Philips *et al.* (2009) demostraron que el médico familiar generaba 50% menos de gasto en hospitalizaciones y visitas a servicios de urgencia y 30% menos de gasto en medicamentos que un médico internista o pediatra general trabajando en APS. Otros estudios también apuntan a los beneficios del médico familiar como el más apropiado para trabajar en APS (Shi *et al.*, 2003; Bertakis, 1999). La experiencia de Ancora, donde el médico familiar es el actor predominante de la atención médica, es concordante con los resultados descritos. Las políticas ministeriales chilenas actuales de formación de recursos médicos parecen ir en la línea contraria a la evidencia mencionada. Ellas privilegian la formación de médicos con perfil hospitalario para APS y no ofrecen actualmente posibilidades de formación directa para recién egresados en medicina familiar. La falta de incentivos en esta área agrava la carencia de estos profesionales en APS y mantiene un sistema de formación superado por los países con mejores indicadores de salud en el mundo.

En relación al impacto económico del proyecto, los resultados muestran que los centros Ancora generan ahorros significativos al sistema, especialmente en atenciones de nivel secundario, hospitalizaciones y urgencia. Estos ahorros “deseados” de una APS más desarrollada se han observado también en otras experiencias internacionales (Starfield, 2012). Sin embargo, los resultados de este estudio también muestran que se producen ahorros “no deseados” y que tienen que ver con el (des)financiamiento del proyecto. La pérdida progresiva de ingresos del proyecto por menor reajuste per cápita ha implicado restricción en el desarrollo de innovaciones que pueden incrementar el efecto positivo observado y que amenazan la viabilidad del proyecto. La experiencia internacional muestra que una reducción del financiamiento de la APS se traduce en un empeoramiento del estado de salud de la población y un deterioro de la razón costo-efectividad del sistema (Simms y Rowson, 2003; Starfield, 2005).

La experiencia desarrollada en el proyecto Ancora UC presentó diversas dificultades de implementación que son importantes de considerar al analizar su potencial replicabilidad. A la resistencia política inicial descrita debe sumarse un grado inicial de sospecha de la población respecto a los intereses económicos de una entidad externa como la PUC en implementar un sistema de atención de salud. Esto se vio reflejado en un lento proceso de inscripción por parte de la población

y requirió un intenso trabajo comunitario por parte de los equipos de salud. Otra dificultad importante consistió en la integración de un sistema externo como Ancora UC a una red pública y municipal de larga trayectoria. La desconfianza inicial de la red hacia Ancora UC pudo ser superada por un explícito apoyo de las autoridades municipales de La Pintana, Puente Alto y del SSMSO que sugirieron estrategias y ayudaron a integrar los centros Ancora UC en la red pública de salud manteniendo su identidad.

Limitaciones del estudio

Este estudio tiene limitaciones metodológicas que son importantes de considerar. En primer lugar, se trata de un estudio de diseño transversal y por tanto puede no reflejar la variabilidad de resultados a lo largo del tiempo. En segundo lugar, el muestreo de los centros comparadores para evaluar la efectividad clínica fue por conveniencia, no aleatorio. Las poblaciones beneficiarias de los centros de comparación podrían tener diferencias no expresadas en la evaluación y que impacten en los resultados. Sin embargo, la comparación de los centros Ancora UC con los centros municipales de las propias comunas pareció la más apropiada para asegurar que ambas poblaciones estuvieran sometidas a los mismos sistemas de referencia secundaria, urgencia y hospitalaria. Las mayores diferencias poblacionales basales observadas al comparar efectividad clínica entre centros Ancora y municipales se observaron en la comuna de La Pintana. En ella, la población Ancora inscrita era significativamente más pobre y de menor edad promedio respecto a la de los centros municipales. Sin embargo, al ajustar por edad y nivel socioeconómico, no se observaron diferencias en los resultados asociados a derivaciones a especialidades, consulta en urgencia municipal o consulta en urgencia hospitalaria.

La información disponible basada en datos secundarios no permitió realizar otros ajustes posibles tales como perfil basal de problemas de salud o análisis de resultados más específicos de egresos hospitalarios según condiciones seleccionadas. De esta forma, si por ejemplo alguno de los centros municipales tuviera una alta y desproporcionada tasa de accidentes como causa de hospitalización, el beneficio observado de Ancora UC aparecería sobrevalorado. La comparación de la población de los centros Ancora UC con la de los centros de las propias comunas

donde éstos están ubicados puede reducir esta posibilidad. Más aún, el centro de mayor vulnerabilidad social de la muestra es precisamente el Ancora UC ubicado en El Castillo, La Pintana, donde las condiciones sociales son más adversas que en los centros de comparación.

Conclusión

El modelo de salud Ancora UC basado en los principios de enfoque familiar, gestión informatizada, efectividad clínica y formación profesional puede generar beneficios a la red local de salud. El modelo se asocia a altos niveles de satisfacción usuaria, mayor efectividad clínica y ahorros derivados de una menor demanda de atención de urgencias, especialidades y hospitalización. Los resultados obtenidos van en la misma dirección que los observados en países de alto desarrollo en salud como Canadá o Inglaterra y países emergentes con proyectos similares como Brasil. Una política pública eficiente y efectiva en salud en Chile debiera considerar la modificación del modelo actual de APS y situarla como eje articulador de la red de salud.

REFERENCIAS

- Ang, T. L., C. J. Khor y T. Gotoda (2010). "Diagnosis and Endoscopic Resection of Early Gastric Cancer". *Singapore Medical Journal* 51, 2: 93-100.
- Asociación Chilena de Municipalidades (2009). "Estudio Diagnóstico de la Situación de Gestión de Salud en las Entidades Administradoras Municipales e Identificación de Buenas Prácticas Locales". Resumen ejecutivo. Santiago, abril 2009. http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/salud/salud38.pdf.
- Baas, C. (2011) "Desarrollo de Recursos Humanos en Atención Primaria de Salud". Seminario de Salud Municipal. Asociación Chilena de Municipalidades, Colegio Médico de Chile. Santiago 20 de abril de 2011. http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/documentos/2011/seminario_de_salud_municipal_macro_zona_centro_quillota/PPT13.pdf.
- (2012) "Modelo de Salud Familiar en Chile y Mayor Resolución de la Atención Primaria de Salud: ¿Contradictorios o Complementarios?" *Medwave* 12,11; e5571 doi: 10.5867/medwave.2012.11.5571.
- Bertakis, K, L. J. Helms, R. Azari, E. Callahan y J. A. Robbins (1999). "Differences between Family Physicians' and General Internists Medical Charges". *Medical Care* 37, 1: 78-82.
- Cámara de Diputados de Chile, Ministerio de Salud, Escuela de Salud Pública Universidad de Chile (2012). Seminario: "Los problemas de Salud de Chile para el 2040". Cámara de Diputados de Chile. 31 de Julio de 2012.

- <http://www.bcn.cl/ciencia-e-innovacion/los-problemas-de-salud-de-chile-para-el-2040>.
- Chu, M., M. Koljatic y M. Silva (2006). “Ancora: A Private University Providing Healthcare for the Poor”. *Harvard Business School*. Case Number 306-088.
- DEIS (Departamento de Estadísticas e Información de Salud) (2009). “Estadísticas de Atenciones y Recursos para la salud Chile, años 2005 a 2009”.
- Doherty, W. J. y M. A. Baird (1983). *Family Therapy and Family Medicine towards the Primary Care of Families*. New York: Guildford Press.
- Dourado, I., V. B. Oliveira, R. Aquino, P. Bonolo, M. F. Lima-Costa, M. G. Medina, E. Mota, M. A. Turci y J. Macinko (2011). “Trends in Primary Health Care-Sensitive Conditions in Brazil: The Role of the Family Health Program (Project ICSAP-Brazil)”. *Medical Care* 49, 6: 577-584.
- FONASA (2011). “Modalidad de Atención Institucional, 2011”. <http://www.fonasa.cl/wps/wcm/connect/internet/sageneral/prestadores/aranceles/aranceles>.
- Frente de Defensa de la Salud (2010). “Financiamiento de la Atención Primaria de Salud”. <http://frentedefensasalud.bligoo.cl/content/view/1043778/Informe-acerca-del-Financiamiento-de-la-Atencion-Primaria-de-Salud>.
- Guttmann, A., S. A. Shipman y K. Lam (2010). “Primary Care Physician Supply and Children’s Health Care Use, Access, and Outcomes: Findings from Canada”. *Pediatrics* 125: 1.119-1.126.
- Hidalgo, C. G. y E. Carrasco (2000). *Salud Familiar: Un Modelo de Atención Integral en la Atención Primaria*. Ediciones de la Universidad Católica de Chile, 2000.
- Infante, A. y X. Salas (2011). “Evaluación de desempeño de consultorios Ancora: Equidad de acceso y resolutiveidad”. Documento de Trabajo, Consultora Epidemiología y Gestión.
- Kringos, D. S., W. G. Boerma, A. Hutchinson, J. Van der Zee, y P. Groenewegen (2010). “The Breadth of Primary Care: A Systematic Literature Review of its Core Dimensions”. *Biomedcentral Health Services Research* 10: 65-78.
- La Nación*. “Confusam Anunció Paro Nacional por Privatización de la Salud Pública”, domingo 17 de junio 2007, diario *La Nación*, Santiago de Chile.
- Lin, E., M. Von Korff, P. Ciechanowski, D. Peterson, E. J. Ludman, C. M. Rutter, M. Oliver, B. A. Young, J. Gensichen, M. McGregor, D. K. McCulloch, E. H. Wagner y W. J. Katon (2012). “Treatment Adjustment and Medication Adherence for Complex Patients with Diabetes, Heart Disease, and Depression: A Randomized Controlled Trial”. *Annals of Family Medicine* 10, 1: 6-14.
- Macinko, J., B. Starfield y T. Erinosho (2009). “The Impact of Primary Healthcare on Population Health in Low —and Middle— Income Countries”. *Journal Ambulatory Care Management* 32, 2: 150-171.
- Macinko, J., I. Dourado, R. Aquino, P. de F. Bonolo, M. F. Lima-Costa, M. G. Medina, E. Mota, V. B. de Oliveira y M. A. Turci (2010). “Major Expansion of Primary Care in Brazil Linked to Decline in Unnecessary Hospitalization”. *Health Affairs* 29, 12: 2.149-2.160.

- Ministerio de Salud, Chile (2007). “Informe Final Estudio de Carga de Enfermedad y Carga Atribuible, Chile 2007”. http://epi.minsal.cl/epi/html/invest/cargaenf2008/Informe%20final%20carga_Enf_2007.pdf.
- (2011). “Encuesta Nacional de Salud Chile 2009-2010”. http://www.encuestasalud.cl/ens/wp-content/uploads/2011/09/InformeENS_2009-2010_CAP1.pdf.
- . Departamento de Estadísticas en Información en Salud (2012a). “Serie de defunciones por tumores malignos, según sexo. Chile 2000-2009”. http://deis.minsal.cl/vitales/defunciones_serie/Defunciones_Mortalidad_Tumores_Malignos_2000-2009.htm.
- (2012b). Anuario de Estadísticas de Atenciones y Recursos para la Salud, años 2005 a 2009 http://intradeis.minsal.cl/reportesrem/AtAmb_Recursos/Anuarios/2005_2009/Anuario_2005_2009.pdf.
- (2012c). “Atenciones de Urgencia y Hospitalizaciones Diarias, según Causa y Grupo de Edad 2008-2012”. http://intradeis.minsal.cl/intradeis/ATENCIONES_URGENCIA/Reportes/generador.aspx.
- Miyamoto, A., S. Kuriyama y Y. Nishino (2007). “Lower Risk of Death from Gastric Cancer among Participants of Gastric Cancer Screening in Japan: A Population-Based Study”. *Preventive Medicine* 44, 12-19.
- Montero, J., A. Téllez y C. Herrera (2010). “Reforma Sanitaria Chilena y la Atención Primaria en Salud. Aspectos Críticos: Temas de la Agenda Pública”. *Centro de Políticas Públicas UC* 5, 38: 1-12.
- Organización Mundial de la Salud (2008). “La Atención Primaria de Salud, Más Necesaria que Nunca”. Washington, DC: OMS <http://www.who.int/whr/2008/summary/es/index.html>.
- Pasarín, M. I., S. Berra, L. Rajmild, M. Solans, C. Borrella y B. Starfield (2007). “Un Instrumento para la Evaluación de la Atención Primaria de Salud desde la Perspectiva de la Población”. *Atención Primaria* 3, 8: 395-403.
- Peñaloza, B., Th. Leisewitz, L. Nogueira, G. Bastías y L. Villarroel (2008). “Evaluación del Modelo de Salud Familiar en Atención Primaria desde la Perspectiva de los Usuarios”. IV Concurso del Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo en Salud (FONIS). SA07I20032, 2007-2008.
- Phillips, R. L., M. S. Doodoo y L. A Green (2009). “Usual Source of Care: An Important Source of Variation in Health Care Spending”. *Health Affairs* 28: 567-577.
- Probst, J. C., J. N. Laditka y S. B. Laditka (2009). “Association between Community Health Center and Rural Health Clinic Presence and County-Level Hospitalization Rates for Ambulatory Care Sensitive Conditions: An Analysis across Eight US States”. *Biomedcentral Health Services Research* 9: 134-145.
- Puschel, K., S. Sullivan, S. J. Montero, B. Thompson y A. Díaz A. (2002). “Análisis de Costo-Efectividad de un Programa Preventivo de Enfermedad Vesicular en Chile”. *Revista Médica de Chile* 130, 4: 447-459. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0034-98872002000400014&script=sci_arttext-af2.
- Román, O. (2011). “Resolución Clínica en la Atención Primaria de Salud”. *Revista Médica de Chile* 139, 9: 1.240-1.241.
- Rosano, A., L. Abo, R. Falvo, J. Van der Zee, W. Ricciardi, G. Guasticch y A. G. de Belvis (2012). “The Relationship between Avoidable

- Hospitalization and Accessibility to Primary Care: A Systematic Review”. *European Journal of Public Health*, May 29 [publicación electrónica previa a la publicación en papel].
- Rosenberg, C. N., P. Peele, D. Keyser, S. McAnallen y D. Holder (2012). “Results from a Patient-Center Medical Home Pilot at UPMC Health Plan Hold Lessons for Broader Adoption of the Model”. *Health Affairs* 31, 11: 2.423-2.431.
- Serra, M., A. Arévalo, C. Ortega, A. Ripoll y N. Gimenez (2010). “Minor Surgery Activity in Primary Care”. *Journal of the Royal Society of Medicine: Short Reports*. 1, 4: 36-44.
- Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente. “Cuenta Pública 2010”. <http://www.ssmso.cl/TMPARCHIVOS/comunicaciones/ CUENTAPUBLICA2010.pdf>.
- Shi, L., J. Macinko, B. Starfield, J. Wulu, J. Regan y R. Politzer (2003). “The Relationship between Primary Care, Income Inequality, and Mortality in US States, 1980-1995”. *Journal of American Board of Family Practice* 16, 5: 412-422.
- Sicras-Mainar, A., J. Serrat-Tarrés, R. Navarro-Artieda, R. Llausí-Sellés, I. Ruano-Ruano, J. A. González-Ares (2007). “Adjusted Clinical Groups Use as a Measure of the Referrals Efficiency from Primary Care to Specialized in Spain”. *European Journal of Public Health* 6: 657-663.
- Simms, C y M. Rowson (2003). “Reassessment of Health Effects of the Indonesian Economic Crisis: Donors versus the Data”. *Lancet* 361: 1.382-1.385.
- Sistema Nacional de Administración Municipal (SINIM), 2010. <http://www.sinim.gov.cl/indicadores/municipio>.
- Soto, R. (2003). “Modelo de Atención Primaria y Perspectivas”. Conferencia pronunciada en el Departamento de Atención Primaria, División de Gestión de Red de Servicios, Ministerio de Salud de Chile, 14 de mayo de 2003.
- Stange, K. (2009). “The Problem of Fragmentation and the Need for Integrative Solutions”. *Annals of Family Medicine* 7, 2: 100-103.
- Starfield, B. (2012). “Primary Care: An Increasingly Important Contributor to Effectiveness, Equity, and Efficiency of Health Services. SESPAS report 2012”. *Gaceta Sanitaria* 26 (S): 20-26.
- Starfield, B. y L. Shi (2002). “Policy Relevant Determinants of Health: An International Perspective”. *Health Policy* 60: 201-218.
- Starfield, B., L. Shi y J. Macinko (2005). “Contribution of Primary Care to Health Systems and Health”. *Milbank Quarterly* 83: 457-502.
- Stigler, F., B. Starfield, M. Sprenger, H. Salzer, S. M. Campbell (2012). “Assessing Primary Care in Austria: Room for Improvement.” *Family Practice* Nov. 11 [publicación electrónica previa a la publicación en papel].

MEDICIÓN DE LA POBREZA
CONSECUENCIAS DE COMPATIBILIZAR INGRESOS DE
ENCUESTAS DE HOGARES CON CUENTAS NACIONALES*

Jorge Abner Campos

Ministerio de Agricultura

William Foster

P. Universidad Católica de Chile

Resumen: La encuesta Casen (Encuesta de Caracterización Socioeconómica) se ha transformado en un instrumento fundamental para medir los niveles y fuentes de ingresos, así como el bienestar de la población de Chile. La encuesta, aplicada cada dos o tres años, es utilizada en la construcción de indicadores de bienestar, tales como medidas de pobreza e índices de desigualdad de la distribución de ingresos. Los datos crudos son ajustados para alinear las estadísticas agregadas (como el ingreso total reportado por los trabajadores “por cuenta propia”) con los totales estimados en las cuentas nacionales. Investigaciones recientes, sin embargo, indican que existen posibles inconsistencias entre las encuestas de hogares y las cuentas nacionales en el uso de ambas fuentes para contabilizar pobreza y describir la distribución de ingresos. Usando los resultados de Casen 2011, este estudio muestra los impactos del ajuste de ingresos sobre la medición de pobreza y encuentra que la utilización de ingresos ajustados subestima la pobreza en relación al uso de ingresos sin ajuste (a nivel nacional, 14,45% *versus* 16,25%). Específicamente, esta subestimación es mayor para los trabajadores independientes (o por cuenta propia) e indígenas en las zonas rurales.

Palabras clave: cuentas nacionales, Encuesta Casen, encuestas de hogares, factores de ajuste, pobreza.

Clasificación JEL: E01, I32, O18, O54.

Recibido: octubre 2012; **aceptado:** abril 2013.

THE CONSEQUENCES FOR POVERTY MEASUREMENT IN CHILE OF ADJUSTING HOUSEHOLD INCOME FROM SURVEYS TO NATIONAL ACCOUNTS

Abstract: *Chile's Casen household survey (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) is the basic instrument for measuring the sources and levels of income and living conditions in the country. The survey, carried out every two or three years, provides the income and employment data used in the construction of social welfare indicators, such as poverty headcounts and inequality measures of income distribution. The raw data, however, are adjusted to bring national aggregates, such as total income earned by self-employment, into line with totals in national accounts. Nevertheless, the literature indicates that household surveys and national accounts offer inconsistent measures when counting the poor or assessing income inequality. Indeed there is no reason to privilege national accounts over household surveys in the analysis of poverty and the incomes of the poorest. Using the Casen 2011, this study assesses the impact of income adjustments on the poverty headcount. It finds that using adjusted incomes underestimates poverty relative to using unadjusted incomes (nationally, 14.45% versus 16.25%); moreover, this underestimation is greater for the self-employed and the indigenous in rural areas.*

Keywords: *national accounts, Casen Survey, household surveys, adjustment factors, poverty.*

JEL Classification: *E01, I32, O18, O54.*

Received: *October 2012; accepted: April 2013.*

JORGE ABNER CAMPOS. Ingeniero Agrónomo y Magíster en Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile. Economista, Ministerio de Agricultura de Chile. Dirección electrónica: jcamposg@gmail.com.

William Foster. Ph. D. Agricultural Economics, University of California, Berkeley. Profesor titular, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, P. Universidad Católica de Chile. Dirección electrónica: wfoster@uc.cl.

* Los autores agradecen al Ministerio de Desarrollo Social, propietario intelectual de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Ca-

sen), haberles permitido disponer de la base de datos. Todos los resultados del estudio son de responsabilidad de los autores y en nada comprometen a dicho ministerio o a las instituciones donde desempeñan su actividad laboral. Asimismo, los autores agradecen las valiosas recomendaciones de los árbitros de *Estudios Públicos* que evaluaron este trabajo, las cuales fueron incorporadas.

1. Introducción

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) se ha transformado en un instrumento fundamental para medir las condiciones de vida en Chile. Los ingresos que registra se utilizan para construir indicadores respecto del bienestar general de la población, tales como líneas de pobreza, índices de desigualdad, coeficientes Gini, Theil, etc. Sin embargo, las encuestas adolecen, como instrumento, de algunos problemas, siendo los principales la no respuesta (o problemas de representatividad) y la sobre o subdeclaración de los ingresos de los que responden. La no respuesta da origen a un sesgo cuando los individuos que “no responden” tienen en promedio ingresos significativamente diferentes de los de aquellos que sí lo hacen, corrigiéndose esta falta de información en la muestra a través de técnicas econométricas tales como el método de promedios, *hot deck*, etc. (Cepal, 2012; Felcman *et al.*, 2002).

En relación a la sub o sobredeclaración de ingresos, la literatura ha aceptado la hipótesis de que, en promedio, los individuos que responden tienen la tendencia a subdeclarar sus ingresos de algunas fuentes, especialmente los de rentas de activos como propiedades, acciones, etc. (esto aplica más típicamente a individuos de altos ingresos). En encuestas de hogares, la subdeclaración puede originarse por el falseamiento voluntario de información (esto es, declaración de ingresos líquidos y no efectivos), como también por la entrega involuntaria de antecedentes falsos, cuando el encuestado desconoce el ingreso total del hogar (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, 2002).

En el caso de Chile, el fenómeno de la “supuesta”¹ subdeclaración por parte de los encuestados en la Casen no ha sido discutido ni determinado a la luz de metodologías empíricas o cualitativamente

¹ Se utiliza el término “supuesta” en el caso de la subdeclaración, porque no existen investigaciones que avalen la existencia o, al menos, el nivel de este fenómeno de sub-reportes de ingresos en la Casen.

adecuadas. Así como en otros países, en Chile existe una discrepancia entre el agregado de ingresos de individuos y/u hogares en la encuesta y aquel reportado por la contabilidad nacional del sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile (CCNN). Dado el supuesto implícito de que las CCNN son un sistema de contabilidad coherente, que además no presentarían este tipo de problemas subestimativos en la recolección de datos sobre ingresos de individuos y/u hogares, constituyéndose entonces en un patrón referencial confiable, la subdeclaración en la encuesta se corrige en Chile mediante factores de ajuste derivados de la discrepancia entre ambas fuentes —Casen y CCNN—. Esto es, se ajustan los ingresos a nivel de personas y hogares con el objetivo de que el agregado, construido mediando factores de expansión para lograr representar a la población total, se encuentre en sintonía con los agregados reportados en CCNN². A su vez, cada fuente de ingreso en cada año de la encuesta tiene su propio factor de ajuste, el cual es aplicado a cada persona sin referencia a su actividad económica (*e.g.*, servicios o agricultura), ubicación geográfica (*e.g.*, urbano o rural, norte o sur), nivel de ingreso total, género, edad u otra característica que podría estar correlacionada con la honestidad o confiabilidad de las declaraciones del encuestado. Cabe mencionar que esta metodología no es recomendada internacionalmente, ni tampoco se aplica en América Latina ni en el Caribe, a excepción de Chile (Bravo y Valderrama, 2011).

La presente investigación no pretende determinar cuál de las dos fuentes —CCNN o Casen— entrega información más fidedigna y/o pertinente, sino ampliar la discusión sobre este proceso de ajuste y el contraste entre ambos tipos de fuentes de información, dadas sus implicancias para el diseño de políticas. En este contexto, sólo los trabajos de Pizzolito (2005) y Bravo y Valderrama (2011), utilizando la Casen entre 1990 y 2000 y la Casen de 2006, respectivamente, han contribuido a esta discusión en Chile mediante el análisis de la medición de la distribución del ingreso y pobreza a nivel nacional. En el caso del primero,

² La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es la institución encargada de realizar las estimaciones de cuentas de hogares desde las Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile, y posteriormente de aplicar los factores de ajuste a los datos de la encuesta Casen. Esta metodología ha sido aplicada a las encuestas realizadas en los años 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2011.

sus resultados concluyen que el porcentaje de pobres y el índice de Gini son robustos al ajuste, mientras que el segundo trabajo señala que el índice de Gini es el menos sobrestimado de un conjunto de medidas de desigualdad y que, en relación a la pobreza nacional en 2006, el ajuste sobrestima la tasa de pobreza. También, aunque como una presentación en el marco de un taller de CEPAL, Schkolnik (1998) compara coeficientes de Gini contruidos con ingresos ajustados a CCNN y sin ajuste, encontrando que el indicador es menor para datos sin ajuste.

El presente trabajo está estructurado en seis secciones. La siguiente sección presenta la discusión internacional sobre los ajustes de los ingresos de encuestas de hogares a las CCNN, revelando el desafío de enfrentar este fenómeno y, al mismo tiempo, la falta de consenso sobre el mismo. Se discute la literatura generada durante la última década sobre la incompatibilidad entre datos “microeconómicos” (encuestas) y “macroeconómicos” (CCNN), en países desarrollados y en desarrollo. Se advierte lo inadecuado de depender de las estimaciones de la contabilidad nacional para seguir la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso, especialmente en los extremos de la distribución. En la tercera sección se aborda el ajuste de Casen a CCNN, observándose las principales diferencias entre ambas fuentes, la evolución de los factores de ajuste en el tiempo y, además, se analiza el caso particular de la Casen de 2011. En la cuarta sección se señala el procedimiento necesario para obtener los ingresos sin ajuste a partir de Casen de 2011 y construir los respectivos indicadores. En la quinta se presentan los resultados. En esta última, el lector podrá apreciar el efecto del uso de factores de ajuste sobre el número de individuos pobres a nivel nacional y diferenciando por zona urbana o rural, categoría ocupacional, región del país y pertenencia a la etnia mapuche. Aquí se analiza a su vez el impacto del ajuste en la Casen de 2006 y de 2009, enfatizándose que a través del tiempo ha crecido la divergencia entre las tasas de pobreza calculadas con datos ajustados y sin ajuste. Por otro lado, se muestra que la tasa de pobreza sin ajuste entre 2009 y 2011 tiene una tendencia estable. Adicionalmente, se analiza el efecto combinado de la evolución de la línea de pobreza y el crecimiento del ingreso sobre la tasa de pobreza, subrayándose que el ajuste a CCNN inhabilita la capacidad de observar el verdadero comportamiento de este indicador. La sexta sección recoge una breve discusión y las conclusiones.

2. La discusión internacional sobre el ajuste de ingresos de encuestas a cuentas nacionales (CCNN)³

Los trabajos de Altimir (1986 y 1987) fueron pioneros en plantear la utilidad de ajustar los ingresos registrados en encuestas de hogares a CCNN, argumentando que es necesario proporcionar una visión unificada del bienestar debido a la aparente subdeclaración del ingreso en las encuestas de hogares⁴.

La razón principal para corregir el problema de la subdeclaración de ingresos con CCNN obedece a que estas últimas serían el punto de referencia natural, ya que, teóricamente, incluirían el ingreso agregado de todos los hogares de la economía de un país dado⁵. Camelo (2001) señala que existe consenso en que la evaluación del ingreso y gasto de los hogares se debe realizar en el marco conceptual de las CCNN, y que existe “consenso” en la necesidad de ajustar las encuestas al marco de las CCNN para otorgarles la congruencia de las segundas a las primeras. Sin embargo, estas justificaciones habían sido dadas como el fundamento de esta regla anteriormente⁶, ya a inicios de la década de los noventa, mientras que la literatura posterior al año 2000 ha reportado que no hay razones suficientes para considerar que son correctas. Además, en aquellos casos donde se realiza el ajuste, tampoco hay acuerdo sobre la ma-

³ Los autores agradecen la recomendación de los árbitros sobre incluir una sección completa dedicada a la discusión internacional sobre el ajuste de encuestas a CCNN.

⁴ No obstante, esta metodología comenzó a ser utilizada habitualmente por Cepal en la elaboración de estimadores cuya finalidad principal es la comparabilidad entre países y no, necesariamente, la corrección del sub-registro.

⁵ Los supuestos que sustentan el uso de los factores de ajuste son: 1) que la subdeclaración de ingresos en la encuesta está asociada más al tipo de ingreso que a la magnitud del mismo, 2) que el monto no declarado de cada tipo de ingreso es igual a la discrepancia entre Casen y CCNN, y 3) que la subdeclaración de ingreso sigue, en general, un patrón de elasticidad unitaria (Mideplan, 2006; Cepal, 2009; Cepal, 2012).

⁶ Según el documento del Sistema de Cuentas Nacionales del año 1993, la sección 1.66 de la introducción indica lo siguiente: “Los agregados estimados a partir de datos provenientes de encuestas de hogares tienen que ajustarse para tener en cuenta sesgos típicos, como la falta de información suficiente sobre ciertos tipos de gasto (en tabaco, bebidas alcohólicas, juego, etc.) y también para que sean consistentes con los datos macroeconómicos de otras fuentes, como las importaciones. Asimismo la explotación sistemática de microdatos puede verse limitada por las preocupaciones crecientes sobre la confidencialidad y el posible abuso de dichas bases de datos” (Naciones Unidas, 1993).

nera de realizarlo (OECD, 2010). Por otro lado, Deaton (2005) no logra establecer un consenso respecto a la subdeclaración y sobredeclaración en encuestas de hogares, porque ambos fenómenos están presentes de distintas maneras en su estudio, que utiliza 557 encuestas de 127 países entre los años 1979-2000⁷. Adicionalmente, este tipo de ajuste no sería claro en el caso de países en desarrollo, donde las CCNN no tendrían una desagregación adecuada a nivel de hogares (Székely *et al.*, 2004), y si la mayor parte de los ingresos subdeclarados corresponde a los deciles más altos de la distribución, como se analiza más adelante, entonces se estarían incrementando artificialmente los ingresos de aquellos individuos considerados como pobres (Milanovic, 2006; Ravallion, 2000; Deaton y Dreeze, 2002; Deaton, 2005).

Lustig y Székely (1997), Ravallion (2000), Ravallion (2001), Deaton y Dreeze (2002), Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (2002), Ravallion (2003), Székely *et al.* (2004), Deaton (2005) y Haughton y Khandker (2009) abordan detalladamente el ajuste de encuestas a CCNN y enumeran ventajas, limitaciones en el uso, orígenes de las discrepancias, alternativas para armonizar el ajuste, entre otros. Particularmente, la discusión sobre la divergencia entre ambas fuentes ha ido adquiriendo relevancia en la última década en países como Estados Unidos, Reino Unido, China e India (Deaton, 2005), e incluso a nivel de grupos de expertos como el Grupo de Canberra (Expert Group on Household Income Statistics, 2001) y en la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003). Incluso, antecedentes sobre países de la OECD, que presumiblemente tienen una mejor calidad de la información, señalan que el consumo registrado en CCNN es 25% mayor que el recogido en las encuestas (Deaton, 2005). Adicionalmente, en países como Francia y Alemania se observan niveles de subdeclaración que alcanzan entre 40 y 50% para las rentas del capital, mientras que en Japón sólo el 12% de esta fuente de ingreso es registrado en las encuestas de hogares (Milanovic, 2006).

⁷ Deaton (2005) señala: "Income measured in the surveys is on average larger than consumption measured in the surveys, but is in most cases less than national accounts consumption, and much less than GDP. Survey income is less than 60% of GDP on average". (El ingreso medido en las encuestas es, en promedio, mayor que el consumo que miden las encuestas, pero en la mayoría de los casos es menos que el consumo que registran las cuentas nacionales, y mucho menos que el PIB. En promedio, el ingreso reportado en las encuestas representa menos del 60% del PIB).

En relación a las ventajas que han sido consignadas en la literatura, Haughton y Khandker (2009) observan el hecho de registrar el ingreso de hogares del cuarto y quinto quintil, debido a que éstos no participarían en encuestas de esta naturaleza, o bien tienen una probabilidad menor de cooperar que los hogares de quintiles más bajos.

Respecto a las desventajas del ajuste de ingresos, éstas se relacionan con las diferencias conceptuales, metodológicas, etc., entre encuestas y CCNN. Ravallion (2001) y Ravallion (2003) indican que el principal motivo de divergencia es la diferente utilización y propósito de la información de ambas fuentes, porque mientras en base a las CCNN se realizan aplicaciones macroeconómicas, las encuestas aportan “micro-datos” para fines microeconómicos. Por otro lado, las mayores divergencias pueden deberse al tipo de información que es recabado. Por ejemplo, los componentes incluidos en el gasto en consumo per cápita registrado en CCNN, como empresas no constituidas y organizaciones sin fines de lucro (instituciones de caridad, grupos religiosos, clubes, sindicatos y partidos políticos), no son capturados por las encuestas (Ravallion, 2003). Además, en las CCNN, en la mayoría de los casos, el consumo es estimado como un residuo, el cual es calculado desde el PIB, menos las exportaciones netas, inversión y consumo de gobierno (Haughton y Khandker, 2009). A Su vez, en el caso de países pobres, la producción parte como un volumen físico estimado (por ejemplo, rendimientos proyectados de un cultivo por área de siembra estimada) y este volumen es convertido a valores en un momento dado. En las CCNN, por lo tanto, el consumo no es medido en forma directa, sino que es inferido después de realizar contabilizaciones más generales. Aunque en las CCNN existen conceptos que podrían ser los reflejos naturales de la encuesta, éstos siguen siendo calculados como residuales con probabilidades de errores, por lo que no serían confiables (Székely *et al.* 2004). También, a nivel del registro del ingreso en encuestas, existe la posibilidad de que los hogares no reporten los datos correctamente, o que no reporten aquellos relevantes (Haughton y Khandker, 2009). Por otro lado, el sistema de CCNN no siempre incluye ingresos del sector informal, el cual es una fuente crucial en el ingreso de los hogares pobres (Székely *et al.*, 2004).

Otra fuente de discrepancia obedece a que las encuestas y las CCNN siguen tendencias diferentes en el tiempo. Deaton (2005) analiza la información de 157 países entre 1979 y 2000, incluidos países desarrollados, y destaca que, además de las diferencias en niveles, los pro-

medios registrados en las encuestas crecen a una velocidad menor que aquellos en CCNN. Adicionalmente, el autor señala que estas brechas son más significativas en países ricos que en aquellos pobres. Haughton y Khandker (2009) añaden que las brechas dependen de la etapa de desarrollo y de las tasas de crecimiento económico. Particularmente, el proceso de crecimiento económico amplía la brecha porque las CCNN registran los aumentos del consumo en el mercado a medida que la economía crece. Pero es posible que estos aumentos no representen un verdadero incremento económico para los hogares, debido a que las encuestas no registran el consumo de bienes y/o servicios que podrían ser relevantes para el crecimiento económico. Por ejemplo, el presupuesto de los hogares del extremo izquierdo de la distribución de ingreso está enfocado, principalmente, en la satisfacción de necesidades básicas. De esta manera, las CCNN estarían reflejando un proceso de acumulación de riqueza, mientras que las encuestas serían la medida “verdadera” del consumo de los hogares de menor ingreso (Haughton y Khandker, 2009). También, Ravallion (2000) indica que los datos mirados en una perspectiva de largo plazo sugieren lo inadecuado de utilizar las CCNN como referencia, mientras que Deaton (2005) señala que existen tendencias diferentes en el tiempo para un mismo indicador según éste sea construido con datos de encuestas o con aquellos desde CCNN.

Otro tipo de limitantes para el uso de coeficientes de ajuste está relacionado con aspectos metodológicos propios de ambas fuentes. En el caso de CCNN se tiene la complejidad del año base de CCNN a utilizar (Ravallion, 2003) y, en general, las principales restricciones se deben a la periodicidad de las encuestas y los años base de CCNN, porque significa que deben realizarse empalmes de información cuya reproducción es, prácticamente, imposible. Además, Haughton y Khandker (2009) señalan, como una limitante importante, la imposibilidad de acceder a los datos originales que dan lugar a CCNN para que investigadores puedan detectar tendencias y compararlas con aquellas de encuestas.

En síntesis, la discusión internacional señala ciertas ventajas y una serie de discrepancias entre encuestas y CCNN. Estas últimas han implicado no usar esta metodología, como el estudio de Bravo y Valderrama (2011), el cual esgrime dos razones principales: primero, como el ajuste depende del comportamiento de las CCNN, entonces se desconoce el verdadero comportamiento de la distribución de ingresos. Segundo, no se pueden realizar comparaciones con otros países que

no realizan imputaciones a los ingresos recogidos en las encuestas de hogares. También, Cortés *et al.* (2003) señalan que en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de México existen truncamientos en los extremos de las distribuciones, debido a los sesgos en ingresos y gastos medidos por esta encuesta. Esto ya era un problema detectado que debía resolverse, por lo que agregar la corrección a las CCNN de la supuesta subdeclaración informada por los encuestados planteó nuevas dificultades metodológicas que llevaron al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México a no ajustar los datos de la ENIGH a CCNN. Lo anterior se debió, fundamentalmente, a la escasa información sobre el origen de las discrepancias entre encuestas y CCNN, lo cual significaba que el ajuste a los datos podría presentar más problemas que correcciones y, por otro lado, sobrestimar el ingreso de pobres (Cortés *et al.*, 2003). En el caso de India la práctica fue abandonada a inicio de los noventa, debido a las críticas sobre CCNN, e incluyó discusiones que trataban al ajuste como “mindless tinkering”, lo que podría traducirse como “retoques sin sentido” (Deaton, 2005). Por su parte, Cortés (2003) y Scott (2009) no utilizan el ajuste de ingresos a CCNN porque se imputan ingresos en los extremos superiores de la distribución, lo que subestima el registro de ingresos en el extremo inferior de la misma, y por ende se sobrestima la desigualdad. Esta sobrestimación también es observada en Chile, a través del análisis de indicadores de desigualdad con y sin ajuste (Bravo y Valderrama, 2011). Desde otro punto de vista, cuando se modifican los aportes relativos de las fuentes de ingreso, entonces las contribuciones de estas fuentes a la desigualdad también se ven modificadas. Además, y al mismo tiempo, los coeficientes de ajuste varían entre años de aplicación de las encuestas y alteran las tendencias, en relación con lo observado cuando no se ajusta a CCNN (Cortés, 2003). Por otro lado, es importante mencionar que el ajuste de ingresos no considera el fenómeno del truncamiento observado, sobre todo en los deciles de altos ingresos, ya que sólo está ajustando por subdeclaración. Esto implicará, necesariamente, que aquella parte de los ingresos que las encuestas no están registrando sea asignada, de manera errónea, a hogares que sí están representados en la encuesta (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, 2002). Además, las discrepancias entre los totales estimados de encuestas y CCNN también son un argumento para no utilizar el ajuste, sobre todo cuando las diferencias son significativas (OECD, 2010).

En relación a aquellos esfuerzos para armonizar las encuestas y CCNN, se pueden establecer criterios como el indicado por Altimir (1986), el cual señala que si hubiera diferencias significativas (superiores al 10%) entre el ingreso agregado de las encuestas y CCNN, entonces deberían examinarse los posibles sesgos en ambas fuentes, lo que permitiría evaluar la pertinencia del ajuste. Otra aproximación para disminuir la discrepancia sería la utilización de la información de gastos y/o consumo de los hogares, debido a que estos registros pueden resultar más confiables y reveladores que los ingresos. Además, permite dimensionar la real magnitud de las necesidades del hogar, independiente de las fuentes de ingreso utilizadas para satisfacerlas (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, 2002). También, Robilliard y Robinson (2003) realizan un acercamiento a la conciliación entre encuestas de hogares y CCNN a través de un criterio de estimación de la entropía de la información, cuyos resultados permiten la conciliación de los datos en un marco coherente y en diferentes niveles de agregación.

3. El ajuste de Casen a CCNN

3.1. Principales limitaciones del ajuste

Entre las causas más importantes de la discrepancia Casen-CCNN se tiene la definición del ingreso per cápita calculado a partir de CCNN, el cual no representa el ingreso de algún individuo u hogar determinado. Particularmente, Schkolnik (1998) realiza una detallada comparación conceptual entre las CCNN y la Encuesta Suplementaria de Ingresos en Chile, enfatizando que las primeras miden el concepto de *ingresos generados*, mientras que la segunda, al igual que Casen, el *ingreso neto disponible en el hogar*. También existen discrepancias relacionadas con el número de perceptores de ingresos en ambas fuentes, debido a que la imputación realizada al monto de cada tipo de ingreso en Casen corresponde a la discrepancia porcentual entre los montos totales de la encuesta y CCNN. Sin embargo, la comparación se realiza a nivel de ingresos promedio por persona, expresados en relación con la población total del país, porque en CCNN se desconoce el número (implícito) de perceptores de cada fuente de ingresos (Cepal, 2012).

A su vez existen limitaciones del ajuste en relación al momento en que ambas fuentes registran el ingreso, porque la encuesta registra ingresos mensuales y que están centrados en noviembre de cada año, mientras que las cifras de CCNN son expresadas en valores promedio al año. Para homologar esta información, los montos de Casen se multiplican por doce y se dividen por la relación entre el IPC de noviembre e IPC promedio anual (Cepal, 2012). Pero este tratamiento de los datos ignora el componente estacional del ingreso recogido en Casen, sobre todo, en aquellas fuentes de ingresos variables o relacionadas con actividades como la agricultura.

Por otro lado, las discrepancias entre Casen y CCNN, en un contexto de alta desigualdad como sería el caso en Chile, se relacionan con el truncamiento de la muestra en la encuesta. Éste se debe a la dificultad operativa para representar adecuadamente tanto el extremo inferior como el superior de la distribución. Esto implica, por ejemplo, observar un número muy pequeño de hogares de los deciles de altos ingresos. Por lo tanto, es poco probable que un hogar en este extremo, que es escaso en número, pero relevante en términos de ingresos, esté representado en la muestra (Cortés *et al.*, 2003). Deaton (2005) también señala que los hogares ricos son menos propensos a cooperar en encuestas de hogares, respecto de aquellos pobres. Lo anterior exageraría el conteo de personas en pobreza, sólo por el truncamiento de la muestra. Así, se consolida un sesgo a la baja en la estimación del agregado del ingreso, el cual será más significativo en la medida en que esos pocos hogares de altos ingresos perciban una parte sustancial del ingreso del último decil y, como consecuencia, del ingreso total de los hogares (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, 2002). Lo anterior fue observado para la economía mexicana y es aplicable también a la encuesta en el caso chileno, aunque es necesario definir el nivel de representatividad de los hogares del extremo superior de la distribución de ingresos, considerando que, en términos de ingreso autónomo, en Casen 2011 se registra que el decil más rico es treinta y cinco veces más alto que el decil más pobre.

Respecto a la discrepancia originada por cambios metodológicos, desde el año 2000 se han realizado reiterados cambios a las CCNN, lo cual obliga no sólo a establecer homologaciones de las partidas de ingreso entre Casen y CCNN, sino también entre las diversas series de CCNN. Además, deben realizarse empalmes de estas series, a fin de

preservar la comparabilidad de las mediciones de pobreza desde 1987 (Cepal, 2012). Por otro lado, debe encararse el problema que suscita la utilización de un año base diferente, tal cual como sucedió en Casen 2003, donde se enfrentó el primer cambio de año base, de 1986 a 1996, y de referente metodológico (CCNN de 1968 a CCNN de 1993). La solución técnica para abordar este cambio fue proyectar los ingresos de la serie antigua (utilizada desde Casen 1987) de acuerdo a la variación 2000-2003 de la entonces nueva serie. Luego, para Casen 2006 y 2009, se realizó el mismo proceso para efectos del ajuste de los ingresos, pero en ambos años se aplicó la tasa de variación de los datos de CCNN año base 2003 de los períodos 2003-2006 y 2006-2009, respectivamente (Cepal, 2012). Este tipo de metodología no considera la evolución propia de los ingresos registrados por las encuestas, sino que sólo considera los cambios en CCNN, lo cual no permite observar el verdadero dinamismo de los ingresos y, en consecuencia, de la pobreza.

En relación al dinamismo de los factores de ajuste, éstos no son consistentes año a año. La Tabla N° 1 muestra los coeficientes utilizados, diferenciando por las fuentes de ingresos que son ajustadas, en todas las versiones de Casen. En promedio, el mayor coeficiente lo tienen los ingresos del trabajo independiente, por lo que este tipo de individuos serían aquellos que más subdeclaran. Le siguen los ingresos asociados a prestaciones de la seguridad social y posteriormente los ingresos del trabajo, como sueldos y salarios. Respecto a las rentas de la propiedad y el alquiler imputado, a través de los años se ha determinado que esta declaración ha sido sobrestimada por parte de los encuestados. Respecto a la falta de consenso sobre el nivel de los coeficientes de ajuste, el lector puede apreciar más de una fuente en algunos años, incluso entre fuentes oficiales. Por supuesto, lo señalado conlleva una serie de dificultades metodológicas cuando se desea realizar análisis comparativos con otros países y se requiere utilizar datos sin ajuste. Pero las características señaladas anteriormente no sólo son limitaciones para el análisis cuantitativo, debido a que también están indicando que los encuestados omiten información en función del año de aplicación de la encuesta.

El caso emblemático lo muestra el coeficiente del ingreso del trabajo independiente, el cual en los años 1987 y 1994 fue alrededor de 1,5, mientras que desde 2003 se ha estabilizado alrededor de 2. Es decir, un trabajador autoempleado estaría declarando sólo la mitad de

TABLA N° 1: COEFICIENTES DE LOS FACTORES DE AJUSTE DE CASEN 1987-2011, SEGÚN DIVERSAS FUENTES

Año	Sueldos y salarios	Ingresos de independientes	Prestaciones seguridad social	Rentas de la propiedad	Arriendo imputado
1987	1,27 a	1,55 a	1,58 a	1,08 a	
1990	1,208 b/c	1,980 b/c	1,473 b/c	1,129 b 0,129 c	0,664 b/c
1992	1,071 b/c	1,992 b/c	1,633 b/c	2,876 b 0,067 c	0,548 b/c
1994	1,071 b/c/d	1,513 b/c/d	1,435 b/c/d	2,679 b 0,064 c 1,060 d	0,475 b/c/d
1996	0,990 b/c/d	2,043 b/c/d	1,398 b/c/d	2,707 b 0,064 c 1,064 d	0,454 b/c/d
1998	1,004 c/e	1,955 c/e	1,347 c/e	0,069 c 1,069 e	0,439 c/e
2000	0,957 c/e	1,826 c/e	1,471 c/e	0,054 c 1,054 e	0,449 c/e
2003	1,000 c/e/f/g	1,976 c/e/f/g	1,145 c/e/f/g	0,028 c/f/g 1,028 e	0,437 c/e/f/g
2006	1,010 c/f/g/h	1,976 c/f/g/h	1,126 c/f/g/h	0,035 c/f/g/h	0,437 c/f/g/h
2009	1,105 g 1,103 h	2,054 g 2,051 h	0,983 g 0,981 h	0,033 g/h	0,418 g 0,417 h
2011	1,094 h	2,051 h	0,981 h	0,062 h	0,469 h

Fuentes: a = Cepal (1990), b = Pizzolito (2005), c = Bravo y Valderrama (2011), d = Feres (1998), e = Mideplan (2005), Documento Metodológico Casen 2003, f = Mideplan (2006), Documento Metodológico Casen 2006, g = Cepal (2009), h = Cepal (2012).

lo que realmente percibe como ingreso de su trabajo. Desde luego, es totalmente discutible que existan razones para entregar información más subestimativa en algunos años que en otros. En otras palabras, no tenemos razones sólidas para creer que estos trabajadores sean unos años más honestos (o menos mentirosos) que en otros. O bien que tengan percepciones diferentes sobre sus ingresos en diferentes años. Por lo tanto, este grupo de trabajadores no necesariamente miente, sino que, probablemente, no tienen un sistema contable óptimo o realizan retiros de ingresos provenientes de la actividad sin dejar constancia de ellos.

En general, Houghton y Khandker (2009) señalan que los efectos del ajuste no son claros, ya que no es igual en todos los grupos de ingre-

sos y dentro de éstos, aunque se reconoce que es un problema mayoritario en individuos de altos ingresos, lo cual invita a considerar el criterio de aplicar a todo el grupo de cuentas propias el mismo factor de ajuste, sin considerar la actividad económica, nivel del ingreso, zona geográfica u otra diferenciación. Por ejemplo, es poco probable que un pequeño productor agrícola tenga una propensión a subdeclarar similar a la de un vendedor de propiedades cuyo ingreso depende de comisiones obtenidas por ventas de inmuebles de alto valor. Tal como se señaló anteriormente, no existe evidencia sobre las magnitudes de la subdeclaración de ingresos entre los perceptores de las partidas que son ajustadas y que pruebe que el ajuste es adecuado, y por lo tanto que deba recomendarse su uso.

La metodología de ajustar ingresos en Chile ha sido enunciada en algunos trabajos. Aunque éstos no tratan el aspecto de los factores de ajuste en forma directa, ven la necesidad de “desajustar” la información disponible para poder hacer comparaciones de desigualdad y pobreza con otros países de la región que no la utilizan. Particularmente, Pizzolito (2005) señala que las imputaciones desde CCNN no generan cambios en el cálculo de estas mediciones, aunque la línea de pobreza utilizada por la autora no es aquella oficial en Chile. Bravo y Valderrama (2011) “desajustan” los ingresos de Casen para comparar las distribuciones de ingreso entre Chile y Perú, y como se señaló anteriormente, una de sus principales conclusiones es que las imputaciones generan cambios en las colas superiores de la distribución, lo cual generaría una sobrestimación de los indicadores de desigualdad. También, Schkolnik (1998) compara coeficientes de Gini construidos con ingresos ajustados a CCNN y sin ajuste, encontrando que el indicador es menor para datos sin ajuste. Además, su investigación señala una leve mejoría del índice de Gini a través de los años (1990-1997), pero con los ingresos ajustados incluso muestra empeoramiento.

En relación a la confiabilidad de lo registrado en Casen, Schkolnik (1998) analiza las diferencias del concepto de rentas de la propiedad entre CCNN y la Encuesta Suplementaria de Ingresos. Sus resultados concluyen que los ingresos derivados de intereses y dividendos son los más subestimados, en relación con CCNN, pero los arriendos imputados son altamente confiables y no requieren el ajuste, al igual que los arriendos recibidos. Además, concluye que los ingresos provenientes de la remuneración del trabajo son altamente confiables, mientras que He-

rrera *et al.* (2010) señalan que la encuesta Casen es una medida válida de referencia puesto que sus encuestados no tienen razones para reportar información falsa en sus datos socioeconómicos y porque, además, la información allí provista es consistente con la proporcionada por otras fuentes de datos, como son los censos de población.

En síntesis, lo señalado anteriormente amerita líneas de investigación futuras que permitan resultados más concordantes sobre la pertinencia de utilizar factores de ajuste en las diferentes fuentes de ingreso de Casen. Por otro lado, los documentos de la OECD que realizan comparaciones entre los países miembros de esta organización, como *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class is Latin America?* (p. 170), advierten al lector que las estimaciones basadas en variables de ingresos de hogares en Chile usan el ajuste a CCNN, mientras que no es el caso de otros países (OECD, 2010).

3.2. Las limitantes metodológicas del ajuste a CCNN en Casen 2011

Un aspecto metodológico relevante del ajuste en Casen 2011 se debió a problemas con equivalencias de las partidas entre Casen y CCNN en el proceso de homologación entre ambas fuentes. La razón normalmente se asocia a los cambios implementados en la construcción de CCNN, en términos metodológicos y en fuentes de información (Cepal, 2012). Particularmente, estas partidas correspondieron a *ingreso mixto* de trabajadores por cuenta propia y empleadores y *renta distribuida de las sociedades* que reciben los hogares, debido a que mostraron aumentos excesivos en relación con otras fuentes, en el contexto del crecimiento del producto y el empleo en el período. De acuerdo a Cepal (2012), entre 2010 y 2011 el *ingreso mixto* aumentó 20,3% nominal año base 2008, mientras que el IPC aumentó casi 5% en doce meses y la ocupación de trabajadores por cuenta propia y empleadores, en 4,3%. Una situación similar ocurre entre 2009 y 2010. En el caso de *renta distribuida de las sociedades*, ésta aumentó 25,1% entre 2010 y 2011. Este crecimiento se origina del excedente de explotación de las sociedades no financieras, el cual, en términos absolutos, fue mayor que el incremento observado en esta última partida. Por lo tanto, de acuerdo a las situaciones descritas y a la inexistencia de información más precisa y desagregada para homologar estas fuentes de ingreso, se procedió a utilizar el mismo factor de ajuste para el trabajo independiente que

fuera utilizado en Casen 2009 (Cepal, 2012). Adicionalmente, otra complejidad habría sido la utilización de las CCNN año base 2008, vigentes en el momento del análisis de Casen 2011, en el proceso de ajuste de la encuesta. Si hubiera sido el caso, el ingreso del trabajo independiente declarado en Casen habría sido multiplicado por el coeficiente 3,788, mientras que los salarios y prestaciones de la seguridad social por 1,308 y 1,701, respectivamente (Cepal, 2012). Así, la imposibilidad de utilizar el coeficiente de ajuste respectivo en 2011 o el coeficiente utilizando CCNN año base 2008, debería ser razón suficiente para revisar lo relativo a este procedimiento, lo que al mismo tiempo se transforma en una evidencia de la divergencia en el tiempo que muestran Casen y CCNN. Esto invita a desarrollar la investigación necesaria, considerando que estos cuestionamientos son parte de los procesos naturales de mejoramiento de la información.

3.3. Implicancias del ajuste de ingresos sobre la focalización de la política social

Actualmente, la oferta de programas sociales en Chile es focalizada en las poblaciones vulnerables socioeconómicamente, en su mayor parte a través de la Ficha de Protección Social, FPS⁸. Y al igual que en el resto de América Latina, las características de los hogares son determinantes para su ubicación en la escala socioeconómica (Schkolnik, 1998). En el caso de la FPS, una vez que son recogidas estas características se calcula un puntaje en base a la capacidad de generar ingresos de los integrantes del hogar, la cual depende de la escolaridad, experiencia laboral, sexo, trabajador por cuenta propia o asalariado, entre otros determinantes. De acuerdo a Herrera *et al.* (2010), la conversión de estas variables en capacidad de generación de ingresos se realiza sobre la base de parámetros que son estimados desde ecuaciones de ingresos en la encuesta Casen. Por otro lado, los rangos de puntajes de estratificación socioeconómica se obtienen mediante una técnica que simula la aplicación de la FPS en Casen, lo cual permite ordenar a la población en

⁸ Herrera *et al.* (2010) y Comité de Expertos FPS (2010) realizan un detallado análisis de las características de este instrumento de estratificación socioeconómica. Según ellos, la FPS en Chile cubre un universo superior a los 11 millones de habitantes y permite postular a más de 60 programas sociales relativos a educación, empleo, emprendimiento, pensiones de vejez, salud, entre otros.

deciles y/o quintiles de menor a mayor puntaje (Comité Expertos FPS, 2010). Los puntajes o umbrales de corte que permiten el acceso a los programas sociales son establecidos por los administradores de la oferta social y dependen del tamaño de la población objetivo que pretenden cubrir. Así, se establecen segmentos de la población que pertenecen al 10, 20 o 30% más vulnerable, y así sucesivamente. Por lo tanto, es necesario establecer investigaciones futuras que permitan determinar si acaso el ajuste a CCNN está alterando, por un lado, el cálculo de puntaje de una familia, y por otro, los umbrales de corte para acceder a los beneficios sociales. Lo anterior, porque podrían estar generándose errores de inclusión y exclusión en la focalización, cuyas consecuencias no serían claras en un contexto de coeficientes de ajuste que dependen del tipo de ingreso y hogares con múltiples fuentes de éstos⁹.

4. Metodología del proceso de “desajuste” para medir los efectos del ajuste a CCNN en Casen 2011

Esta investigación utiliza la encuesta Casen aplicada el año 2011, cuya base de datos está disponible en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social¹⁰. La base de datos contiene 200.302 observaciones, 392 variables e incluye los factores de expansión respectivos que hacen representativa a la muestra para la población total del país. Entendiendo que no es posible acceder a la base de datos sin ajuste¹¹, a continuación se detalla el procedimiento necesario para construir los ingresos “desajustados”. Nuestro enfoque de desajustar los ingresos,

⁹ En términos prácticos, si se tuvieran dos hogares similares que pertenecen a un mismo decil vulnerable, pero con una estructura de sus fuentes de ingreso diferente, el ajuste los afectaría de forma diferente. Así, aquellos hogares con una parte mayoritaria de sus ingresos proviniendo del trabajo independiente serían, probablemente, más sensibles a esta metodología y podría verse alterada su pertenencia a un cierto decil o quintil de vulnerabilidad.

¹⁰ Sitio web Encuesta Casen <http://www.ministeriodesarrollosocial.cl/casen>.

¹¹ Durante el desarrollo de esta investigación, particularmente en enero de 2013, fueron puestas a disposición del público las bases de datos con las variables de ingreso *originales*, es decir, sin el ajuste a CCNN. Un primer análisis de este hito es presentado en el Apéndice, cuyos resultados permiten establecer un alto grado de confiabilidad en el procedimiento adoptado en esta investigación. Por otro lado, esta base de datos no contiene algunas variables relativas a prestaciones de la seguridad social que también son ajustadas.

utilizando los coeficientes de ajuste señalados en la Tabla N° 1 siguen aquel detallado en Bravo y Valderrama (2011)¹².

El ingreso total sin ajuste ($Y_{i,\text{sin ajuste (total)}}$) de un individuo i a partir de la base de datos “ajustada” es de la siguiente forma:

$$(1) Y_{i,\text{sin ajuste (total)}} = Y_{i,\text{sin ajuste (trabajo)}} + Y_{i,\text{sin ajuste (subaj)}} + Y_i(\text{otros}),$$

donde $Y_{i,\text{sin ajuste (trabajo)}}$ corresponde al ingreso del trabajo sin ajuste. En este caso, para el desajuste se dividió este ingreso de acuerdo a las categorías que se encuentran individualizadas en la variable “o15”, es decir, asalariados o trabajadores independientes¹³. En el caso de $Y_{i,\text{sin ajuste (subaj)}}$, corresponde a la suma de beneficios sociales que declara obtener el encuestado sin ajuste y para el desajuste se dividió la variable “ysubaj” por el coeficiente respectivo. Por último, $Y_i(\text{otros})$ contiene los restantes ingresos del encuestado, pero éstos no son ajustados, ya que no corresponden a las categorías imputables señaladas en la Tabla N° 1. Un factor de ajuste que no puede utilizarse es aquel de las rentas de la propiedad, debido a que no es posible acceder a estas fuentes de ingreso, porque no están contenidas en los datos disponibles de Casen. Sin embargo, para el objetivo de esta investigación no tendría relevancia desajustar las rentas de la propiedad, porque el indicador de pobreza se construye con los ingresos ubicados en los extremos inferiores de la distribución. Estas variables serían relevantes en aquellos análisis que involucren la distribución completa, como mediciones de desigualdad¹⁴.

En relación a $Y_i(\text{otros})$, la vía para obtener esta variable es:

$$(2) Y_i(\text{otros}) = ytotaj_i - ytrabaj_i - ysubaj_i,$$

¹² Respecto al ajuste, en la sección 4 de Bravo y Valderrama (2011) se señala que “el único requisito es conocer qué factor fue usado y las variables relacionadas con cada tipo de ingreso”. También, la Figura N° 4 y la Tabla N° 1 de ese documento grafican el flujo del proceso y los factores utilizados entre los años 1990 y 2006, respectivamente.

¹³ Los trabajadores independientes están conformados por las categorías “patrón o empleador” y “trabajador por cuenta propia”, al igual que en la metodología de ajuste a CCNN (Cepal, 2012).

¹⁴ El argumento sobre la imputación de las rentas de la propiedad es discutible en sí mismo, lo cual amerita profundizar la discusión de los supuestos establecidos para corregir los ingresos de esta forma.

donde y_{totaj_i} , y_{trabaj_i} e y_{subaj_i} son variables contenidas en la base de datos.

Luego, con $Y_{i, \text{sin ajuste}} (total)$ se procedió a construir el ingreso agregado para cada hogar j , $YH_j (monetario)$, señalado también como el ingreso monetario del hogar, el cual incluye el ingreso autónomo del hogar y las transferencias monetarias del Estado. Finalmente, a éste se le agrega el alquiler imputado sin ajuste (desajustando la variable “yaimhaj”), $Al_j (sin ajuste)$, por lo que se obtiene el ingreso total del hogar “desajustado”: $YH_j (total \text{ sin ajuste})$:

$$(3) \quad YH_j (total \text{ sin ajuste}) = YH_j (monetario) + Al_j (sin ajuste)$$

Por último, para determinar la condición de pobreza de un individuo se divide el $YH_j (total \text{ sin ajuste})$ por el número de integrantes del hogar que se encuentra registrado en la variable “numper” de la base de datos¹⁵. De esta forma, se obtiene el ingreso per cápita de los integrantes de la familia sin ajuste y se determina si están bajo o sobre la línea de pobreza, diferenciando por zona urbana o rural definida para Casen 2011¹⁶, según corresponda.

Finalmente, con esta información se categorizan los individuos, excluyendo el servicio doméstico puertas adentro, en Pobres Extremos, Pobres No Extremos y No Pobres y mediando el uso del factor de expansión nacional (variable “expr_r2”), se mide la pobreza a nivel nacional. Por último, como una manera de validar nuestro procedimiento, se replicó el análisis de pobreza a partir de la variable “ytothaj” para construir la variable “corte”, ambas de Casen 2011, obteniéndose la misma cifra oficial.

¹⁵ Así, se replica el procedimiento oficial que categoriza a los individuos en las categorías de pobreza, que en el caso de Casen se realiza con la variable “ytothaj”.

¹⁶ Los niveles de las líneas de pobreza urbana y rural del año 2011, así como detalles de la metodología para cuantificar pobreza, se encuentran disponibles en el sitio web de Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

5. Consecuencias del ajuste de ingresos en la medición de pobreza

Los resultados expuestos en esta sección se presentan a través de matrices de transición¹⁷ entre mediciones de pobreza con y sin ajuste a CCNN, a fin de facilitar la visualización de las consecuencias de la metodología en estudio. No obstante, en el análisis de la pobreza nacional se realiza una aproximación a la evolución de las tasas de pobreza con y sin ajuste, con los datos de Casen 2006, 2009 y 2011, permitiendo una primera aproximación a la divergencia en el tiempo entre la encuesta y CCNN.

5.1. Análisis del impacto sobre el nivel de pobreza nacional

La Tabla N° 2 presenta los resultados del corte de pobreza nacional. El lector puede apreciar que las tasas de pobreza extrema y pobreza no extrema son 2,79% y 11,66%, respectivamente. Éstas suman 14,45%, cifra correspondiente a la denominada tasa de pobreza oficial en el país. Sin embargo, en el caso del corte de pobreza sin ajuste de los ingresos a CCNN se observa un aumento en ambas situaciones de pobreza a 3,26% y 12,99%, respectivamente. Por lo tanto, la medición de pobreza total aumenta a 16,25%. Lo anterior representa un aumento desde 472.732 a 551.763 pobres extremos y desde 1.974.622 a 2.200.363 pobres no extremos. Estos aumentos implican una disminución de 304.772 individuos no pobres a nivel nacional. En síntesis, el ajuste disminuye la población en extrema pobreza y en pobreza no extrema en 79.031 y 225.741 individuos, respectivamente, a través de la corrección de sus ingresos y del alquiler imputado. Este último es considerado como un dato sobredeclarado en la encuesta¹⁸.

¹⁷ Los autores agradecen la sugerencia de los árbitros de *Estudios Públicos* de presentar los resultados a través de matrices de transición, las cuales facilitan al lector la visualización a nivel del número y porcentaje de individuos pobres.

¹⁸ El alquiler o arriendo imputado corresponde al monto que, presuntamente, el encuestado debería pagar por concepto de arriendo en aquellos casos en que habita una casa propia, y se estima de acuerdo al precio de mercado de arriendos de viviendas del entorno. La corrección de un concepto imputado es un fenómeno en sí que requiere ser evaluado con mayor profundidad. Por otro lado, no es claro que en sectores de bajos ingresos exista un mercado de arriendos óptimos para estimar estos valores. No obstante, en la Casen 2011 es posible observar un universo de 221.215 pobres extremos con este concepto estimado. A éstos se les corrigió este ingreso por el factor 0,469, lo cual dis-

TABLA N° 2: SITUACIÓN DE POBREZA CON Y SIN AJUSTE A NIVEL NACIONAL EN CASEN 2011

Situación pobreza S/A	Situación de pobreza C/A (oficial)						Total S/A	
	Pobres extremos C/A		Pobres no extremos C/A		No pobres C/A		Número	%
	Número	%	Número	%	Número	%		
Pobres extremos S/A	390.823	82,67	160.297	8,12	643	0,00	551.763	3,26
Pobres no extremos S/A	79.503	16,82	1.555.552	78,78	565.308	3,90	2.200.363	12,99
No pobres S/A	2.406	0,51	258.773	13,10	13.928.005	96,10	14.189.184	83,75
Total C/A	472.732	2,79	1.974.622	11,66	14.493.956	85,55	16.941.310	100,00

C/A: con ajuste; S/A: sin ajuste.

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

En este punto surge la pregunta sobre si es posible observar estos diferenciales entre datos con y sin ajuste en años anteriores. Esta respuesta es abordada, preliminarmente¹⁹, a través de lo observado, comparativamente, entre Casen 2006, 2009 y 2011, según lo registrado en la Tabla N° 3.

Por contraste, la diferencia entre las tasas de pobreza oficial y aquella sin ajuste muestra una tendencia al alza, porque mientras en 2006 fue de 1%, en 2011 alcanza el 12%. La causa de la mayor divergencia en 2011 podría estar relacionada con los aumentos en la línea de la pobreza, urbana y rural, o bien por una contracción o un menor crecimiento del ingreso de los individuos pobres respecto a 2006 y 2009. En este contexto, la Tabla N° 4 presenta la evolución de los valores de la línea de pobreza y

minuyó el monto registrado como alquiler imputado y, consecuentemente, su ingreso. Por lo tanto, determinar los efectos del tratamiento de esta sobredeclaración amerita líneas futuras de investigación, porque podría esperarse que en ciertos casos la corrección del ingreso sea contrastada por la corrección del alquiler imputado.

¹⁹ Esta discusión es preliminar, porque la evolución de la brecha entre pobreza con y sin ajuste en el tiempo es un fenómeno de estudio en sí mismo, el cual amerita líneas futuras de investigación.

TABLA N° 3: PORCENTAJE DE POBREZA NACIONAL CON Y SIN AJUSTE EN CASEN 2006, 2009 Y 2011

Situación pobreza	Casen 2006			Casen 2009			Casen 2011		
	C/A (oficial)	S/A	Variación S/A / C/A	C/A (oficial)	S/A	Variación S/A / C/A	C/A (oficial)	S/A	Variación S/A / C/A
Pobres extremos	3,21	3,13	-2%	3,74	3,80	2%	2,79	3,26	17%
Pobres no extremos	10,50	10,74	2%	11,38	12,52	10%	11,66	12,99	11%
Pobreza total	13,71	13,87	1%	15,12	16,32	8%	14,45	16,25	12%

C/A: con ajuste; S/A: sin ajuste.

** Este resultado es similar a los resultados del ejercicio con datos sin ajuste a CCNN en Casen 2009 que fue realizado por la Comisión de Medición de la Pobreza (véase Apéndice).

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2006, 2009 y 2011, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

TABLA N° 4: VALORES REALES DE LAS LÍNEAS DE POBREZA Y CORTE DE PRIMER QUINTIL DE INGRESO TOTAL PERO CÁPITA MENSUAL SIN AJUSTE, DE ACUERDO A ZONA GEOGRÁFICA

Zona	Concepto	Años de Casen				Variación % 2009/2006	Variación % 2011/2009
		1996, 1998, 2000 y 2003	2006	2009	2011		
Urbana	Línea de pobreza	2,6	2,6	3,1	3,2	19,2	3,2
	Primer quintil S/A	-	2,7	3,0	3,4	12,5	11,9
Rural	Línea de pobreza	1,7	1,7	2,1	2,2	19,1	6,4
	Primer quintil S/A	-	2,0	2,4	2,7	18,8	11,2

C/A: con ajuste; S/A: sin ajuste.

Nota: Los valores están expresados en unidades de fomento (UF), al 30 de noviembre de cada año analizado.

Fuente: Elaboración propia en base a Casen, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

el umbral del primer quintil de los ingresos sin ajuste, en términos reales, para las zonas urbanas y rurales, en los años analizados.

En primer lugar, los niveles de la línea de pobreza urbana y rural entre Casen 1996 y 2006 son prácticamente iguales²⁰. Sin embargo, en 2009 se observa un importante incremento en este parámetro, esto es, en el valor de la canasta básica de alimentos utilizada en su construcción. Esto contribuyó al alza de la pobreza en 2009 respecto a 2006, pero esta alza fue moderada por el importante crecimiento del ingreso en aquel año, lo cual puede ser observado a través del primer quintil de ingreso sin ajuste. En tanto, en 2011 nuevamente se observan alzas en ambos parámetros, pero en niveles menores que aquellos observados en 2009. Así, las tasas de pobreza entre 2009 y 2011 muestran, prácticamente, un estancamiento. Pero este comportamiento sólo podemos observarlo con datos sin ajuste, en contraste con la disminución sufrida en la tasa oficial o ajustada. Por lo tanto, el ajuste a CCNN sería un elemento que confunde la capacidad para determinar qué está sucediendo realmente con el comportamiento de la pobreza.

A continuación se muestra el impacto del ajuste en el conteo de pobres, diferenciando por zona geográfica, categorías ocupacionales, principales regiones administrativas y pertenencia a etnias.

5.2. Lo urbano *versus* lo rural

Uno de los signos del crecimiento económico en Chile ha sido la fuerte disminución de la tasa de pobreza en zonas rurales, la cual, incluso, es menor que aquella de zonas urbanas. La Tabla N° 5 presenta la comparación del corte de pobreza con y sin ajuste, diferenciando por zona geográfica.

En el caso sin ajuste a CCNN, los pobres extremos aumentan en 77.018 y 2.013 individuos, en zonas urbanas y rurales, respectivamente. Porcentualmente, la tasa de pobreza aumenta en 1,8 y 1,6 puntos, respectivamente, reflejando que el impacto de los factores de ajuste es similar en ambas zonas geográficas. Como se mencionó anteriormente, la pobreza rural es menor que la urbana y los datos sin ajuste no cambian este hecho. Sin embargo, existe una disminución moderada en la

²⁰ El hecho que, en términos reales, la línea de pobreza se mantenga igual se debe a que la canasta utilizada en el cálculo de ésta se ha mantenido en el tiempo y sólo es reajustada por las variaciones del índice de precios al consumidor, IPC.

TABLA N° 5: SITUACIÓN DE POBREZA CON Y SIN AJUSTE EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES EN CASEN 2011

Zona	Situación de pobreza S/A		Situación de pobreza C/A (oficial)				Total S/A	
	Pobres extremos S/A	No pobres S/A	Número	%	Número	%	Número	%
Urbana	Pobres extremos S/A		332.862	82,47	147.489	8,14	296	0,00
	Pobres no extremos S/A		68.560	16,99	1.429.840	78,94	506.451	4,03
	No pobres S/A		2.207	0,55	233.863	12,91	12.057.834	95,97
	Total C/A		403.629	2,73	1.811.192	12,25	12.564.581	85,01
Rural	Pobres extremos S/A		57.961	83,88	12.808	7,84	347	0,02
	Pobres no extremos S/A		10.943	15,84	125.712	76,92	58.857	3,05
	No pobres S/A		199	0,29	24.910	15,24	1.870.171	96,93
	Total C/A		69.103	3,20	163.430	7,56	1.929.375	89,24

C/A: con ajuste.

S/A: sin ajuste.

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

relación entre pobreza urbana y rural. Mientras con datos ajustados la relación es 1,39, ésta desciende a 1,36, en el caso sin ajuste. Por lo tanto, es importante profundizar el análisis de estas brechas, tanto por el ajuste a CCNN como por las diferencias entre las líneas de pobreza urbana y rural. Esto último, en un contexto donde es discutible si acaso un hogar puede ser considerado pobre cuando su ingreso per cápita es inferior a dos veces el valor de la canasta básica de alimentos, para zonas urbanas, y a 1,75 veces en zonas rurales, tal como está definido actualmente.

5.3. Ajustes y categoría ocupacional

La Tabla N° 6 presenta el impacto de los factores de ajuste en el número de pobres, diferenciando por categorías ocupacionales declaradas por los encuestados en Casen.

El lector notará que la tasa de pobreza de los asalariados, mediante el ajuste, es 7%, la cual aumenta moderadamente a 7,7% sin el ajuste. Este aumento es equivalente a 35.499 trabajadores. Sin embargo, los resultados en el caso de trabajadores por cuenta propia²¹ son significativos, dado el aumento desde 7,9%, en la tasa de pobreza con ajuste, hasta 15% en la tasa sin ajuste. Este resultado implica que la tasa de pobreza en este grupo casi se duplica. En otras palabras, se tiene una población de 108.689 trabajadores independientes que pierden la condición de pobres extremos y no extremos cuando son ajustados sus ingresos. Estas consecuencias se deben al alto valor del coeficiente de ajuste que afecta a este tipo de trabajadores, el cual también ha aumentado en el tiempo²². Particularmente, éste es un grupo de trabajadores que a nivel nacional representa sobre un quinto de la fuerza laboral activa y cuyas características principales son la informalidad y baja participación en el sistema previsional. Por lo tanto, es necesario enfatizar la

²¹ Este grupo incluye las categorías “Patrón o empleador” y “Trabajador por cuenta propia”. Según Cepal (2012), el factor de ajuste del trabajo independiente es aplicado a ambas categorías.

²² De acuerdo a la Tabla N° 1, en Casen del año 1987 se utilizó el factor 1,55, mientras que en Casen 2011 alcanzó a 2,051. El cambio en el tiempo de los factores de ajuste también es un fenómeno de análisis en sí mismo, cuyas investigaciones futuras ayudarían a comprender la divergencia entre Casen y CCNN.

TABLA Nº 6: SITUACIÓN DE POBREZA CON Y SIN AJUSTE EN ASALARIADOS Y TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA EN CASEN 2011

Categoría ocupacional	Situación de pobreza S/A		Situación de pobreza C/A (oficial)				Total S/A	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Asalariado	Pobres extremos S/A	82,31	8.831	2,61	-	-	40.968	0,76
	Pobres no extremos S/A	17,64	290.161	85,89	74.359	1,49	371.407	6,93
	No pobres S/A	0,05	38.839	11,50	4.911.034	98,51	4.949.894	92,31
	Total C/A	0,73	337.831	6,30	4.985.393	92,97	5.362.269	100,00
Trabajador por cuenta propia	Pobres extremos S/A	85,61	44.268	45,27	211	0,01	64.440	4,20
	Pobres no extremos S/A	14,39	50.037	51,17	111.961	7,92	165.352	10,78
	No pobres S/A	-	3.483	3,56	1.301.210	92,06	1.304.693	85,02
	Total C/A	1,52	97.788	6,37	1.413.382	92,11	1.534.485	100,00

C/A: con ajuste.

S/A: sin ajuste.

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

consecuencia de ajustar los ingresos a individuos que declaran niveles de ingreso que los ubican bajo la línea de pobreza y que, una vez corregido el dato de la encuesta, abandonan esta condición. En este punto, es necesario sugerir líneas de investigación que cuantifiquen la propensión a reportar un menor ingreso de aquellos individuos ubicados en el extremo inferior de la distribución. Lo anterior, debido a que los factores de ajuste son aplicados a todos los trabajadores independientes, como ya ha sido señalado, sin diferenciar por niveles de ingreso, actividades económicas u otras características.

Respecto a estas categorías ocupacionales en zonas rurales, en la Tabla N° 7 se observan, prácticamente, resultados similares a los de aquellos que no discriminaban por zona geográfica. Mientras en el caso de asalariados el impacto es mínimo, en el caso de los trabajadores independientes se dobla la tasa de pobreza en este grupo. Nominalmente, este cambio implica una disminución de 12.549 trabajadores independientes pobres extremos y no extremos, como consecuencia del ajuste, en las zonas rurales. Estas últimas se caracterizan por ser territorios con una alta presencia de actividades económicas primarias, como agricultura, pesca o silvicultura, que son desarrolladas por este tipo de trabajadores en la forma de pequeños empresarios que aportan al desarrollo económico local. Por lo tanto, es probable que el ajuste de ingresos esté ocultando el real universo de individuos vulnerables en este grupo, lo que limita una correcta apreciación de sus características, así como contribuye a una inadecuada focalización de recursos públicos de apoyo al emprendimiento o al desarrollo económico de las zonas rurales. Nuevamente, es necesario preguntarse si este tipo de trabajadores ubicados en los primeros quintiles de ingresos tendría incentivos para subdeclarar ingresos en la misma manera que aquellos ubicados, por ejemplo, en el quinto quintil²³.

²³ Haughton y Khandker (2009) indican que los efectos de ajustar a CCNN no son claros, porque varían a través de los grupos y subgrupos de ingresos. También, la subdeclaración es un fenómeno mayoritario en individuos de altos ingresos, debido a su mayor propensión a subdeclarar y, además, a la menor representatividad de los quintiles superiores en la encuesta. En términos prácticos, el dueño de una empresa que presta servicios a la gran minería tiene un perfil diferente al de un pequeño productor agrícola, el cual divide su producción entre el autoconsumo y la venta minorista.

TABLA N° 7: SITUACIÓN DE POBREZA CON Y SIN AJUSTE EN ASALARIADOS Y TRABAJADORES CUENTA PROPIA EN LAS ZONAS RURALES EN CASEN 2011

Categoría ocupacional zonas rurales	Situación de pobreza S/A		Situación de pobreza C/A (oficial)				Total S/A	
	Número	%	Pobres extremos C/A	Pobres no extremos C/A	No pobres C/A	Número	%	
Asalariado	5.412	88,23	796	3,44	-	6.208	1,06	
	722	11,77	19.595	84,75	4.417	24.734	4,23	
No pobres S/A	-	-	2.731	11,81	551.239	553.970	94,71	
Total C/A	6.134	1,05	23.122	3,95	555.656	584.912	100,00	
Trabajador por cuenta propia	2.611	82,37	2.989	41,73	137	5.737	2,66	
	559	17,63	3.735	52,15	12.850	17.144	7,95	
No pobres S/A	-	-	438	6,12	192.450	192.888	89,40	
Total C/A	3.170	1,47	7.162	3,32	205.437	215.769	100,00	

C/A: con ajuste. S/A: sin ajuste.

Nota: Los espacios sin cifras obedecen a que no se observan individuos que pertenezcan simultáneamente a las respectivas categorías cruzadas. Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollolosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

5.4. El aspecto regional

La Tabla N° 8 presenta los cambios en las cantidades de pobres y pobres extremos, debido al ajuste, en las cuatro regiones administrativas con mayor densidad poblacional en el país: Valparaíso, Metropolitana, Biobío y Araucanía.

Con relación al cambio en la tasa de pobreza regional con datos sin ajuste, en Biobío aumenta un punto porcentual, mientras que en el resto de regiones analizadas el incremento es dos puntos. Sin embargo, el resultado de analizar el cambio a nivel de pobreza extrema y no extrema permite observar leves disminuciones en las tasas con datos sin ajuste, lo cual implicaría que el ajuste a CCNN sobrestima estos indicadores²⁴. Éste sería el caso de la pobreza extrema en Biobío y la pobreza no extrema en Araucanía. En la primera situación, la tasa ajustada es 4,52%, mientras que aquella sin ajuste es 4,48%. En la segunda, la tasa de pobreza no extrema con ajuste es 17,65% y aquella sin ajuste, 17,48%. Por lo tanto, es necesario establecer líneas futuras de investigación que evalúen este impacto desigual del ajuste, en un contexto de distribución espacial de la pobreza²⁵.

5.5. El impacto del ajuste en la población mapuche

Actualmente los pueblos originarios reconocidos en Chile son nueve, y los mapuches son los más numerosos entre ellos. Éstos habitan mayoritariamente en la región de la Araucanía. Los resultados presentados en la Tabla N° 9 muestran la situación de pobreza de esta etnia cuando sus ingresos son sometidos a los factores de ajuste. De acuerdo a lo observado, desde el caso sin ajuste a aquel con ajuste, se tiene una disminución de 2.510 y 30.794 pobres extremos y pobres no extremos, respectivamente. En otras palabras, mientras estas tasas de pobreza con ajuste suman 19,9%, en el caso sin ajuste el porcentaje asciende a 22,7%.

²⁴ La presencia de indicadores sobrestimados debido al ajuste amerita líneas de investigación futuras.

²⁵ Para una discusión sobre la distribución espacial de la pobreza en Chile (sin considerar el impacto de los ajustes CCNN al ingreso), véase Agostini, Brown y Góngora (2008).

TABLA N° 8: SITUACIÓN DE POBREZA CON Y SIN AJUSTE EN LAS PRINCIPALES REGIONES DEL PAÍS, EN CASEN 2011

Región	Situación de pobreza S/A		Situación de pobreza C/A (oficial)				Total S/A		
	Pobres extremos S/A	Pobres no extremos S/A	Número	%	Número	%	Número	%	
V (Valparaíso)	Pobres extremos S/A	Pobres no extremos S/A	46.534	78,57	13.187	5,57	-	59.721	3,41
	Pobres no extremos S/A	No pobres S/A	12.623	21,31	192.085	81,11	66.092	270.800	15,45
	No pobres S/A	Total C/A	70	0,12	31.561	13,33	1.390.301	1.421.932	81,14
	Total C/A		59.227	3,38	236.833	13,51	1.456.393	1.752.453	100,00
R. Metropolitana	Pobres extremos S/A	Pobres no extremos S/A	129.834	86,17	78.113	12,26	296	208.243	3,03
	Pobres no extremos S/A	No pobres S/A	18.777	12,46	474.688	74,49	224.018	717.483	10,44
	No pobres S/A	Total C/A	2.053	1,36	84.438	13,25	5.863.115	5.949.606	86,54
	Total C/A		150.664	2,19	637.239	9,27	6.087.429	6.875.332	100,00
VIII (Biobío)	Pobres extremos S/A	Pobres no extremos S/A	78.263	85,72	12.187	3,57	-	90.450	4,48
	Pobres no extremos S/A	No pobres S/A	13.002	14,24	285.902	83,65	64.173	363.077	17,99
	No pobres S/A	Total C/A	31	0,03	43.709	12,79	1.521.116	1.564.856	77,53
	Total C/A		91.296	4,52	341.798	16,93	1.585.289	2.018.383	100,00
IX (Araucanía)	Pobres extremos S/A	Pobres no extremos S/A	39.630	79,16	29.399	17,53	192	69.221	7,29
	Pobres no extremos S/A	No pobres S/A	10.431	20,84	117.966	70,35	37.670	166.067	17,48
	No pobres S/A	Total C/A	-	-	20.329	12,12	694.453	714.782	75,23
	Total C/A		50.061	5,27	167.694	17,65	732.315	950.070	100,00

C/A: con ajuste. S/A: sin ajuste.

Nota: Los espacios sin cifras obedecen a que no se observan individuos que pertenezcan simultáneamente a las respectivas categorías cruzadas.
Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

TABLA N° 9: SITUACIÓN DE POBREZA CON Y SIN AJUSTE DE ACUERDO A LA PERTENENCIA A ETNIAS RECONOCIDAS EN CHILE EN CASEN 2011

Pertenencia a etnias	Situación de pobreza S/A	Situación de pobreza C/A (oficial)						Total S/A	
		Pobres extremos C/A		Pobres no extremos C/A		No pobres C/A		Número	%
		Número	%	Número	%	Número	%		
Mapuche	Pobres extremos S/A	43.468	80,14	13.058	7,22	224	0,02	56.750	4,81
	Pobres no extremos S/A	10.462	19,29	149.060	82,46	52.034	5,51	211.556	17,93
	No pobres S/A	310	0,57	18.644	10,31	892.501	94,47	911.455	77,26
	Total C/A	54.240	4,60	180.762	15,32	944.759	80,08	1.179.761	100,00
Otras etnias	Pobres extremos S/A	3.466	73,37	1.536	6,62	123	0,08	5.125	2,75
	Pobres no extremos S/A	1.258	26,63	18.385	79,27	12.796	8,09	32.439	17,43
	No pobres S/A	-	-	3.271	14,10	145.305	91,83	148.576	79,82
	Total C/A	4.724	2,54	23.192	12,46	158.224	85,00	186.140	100,00
No pertenece a etnias	Pobres extremos S/A	343.889	83,11	145.703	8,23	296	0,00	489.888	3,15
	Pobres no extremos S/A	67.783	16,38	1.388.107	78,39	500.478	3,74	1.956.368	12,56
	No pobres S/A	2.096	0,51	236.858	13,38	12.890.199	96,26	13.129.153	84,29
	Total C/A	413.768	2,66	1.770.668	11,37	13.390.973	85,98	15.575.409	100,00

C/A: con ajuste. S/A: sin ajuste.

Nota: Los espacios sin cifras obedecen a que no se observan individuos que pertenezcan simultáneamente a las respectivas categorías cruzadas.

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

Si se focaliza el análisis en los habitantes rurales que pertenecen a esta etnia (véase Tabla N° 10), el lector puede observar que en el caso sin ajuste la tasa de pobreza alcanza 23,6%, mientras que con datos ajustados es 19,5%. La divergencia entre el indicador de pobreza con y sin ajuste es mayor en estas zonas respecto de aquellas urbanas, lo cual no está en sintonía con lo sucedido a nivel nacional, donde la pobreza rural es menor que la urbana. Este hecho también es observado con los datos ajustados, lo cual amerita líneas futuras de investigación que aborden la discusión sobre la persistente pobreza rural de este grupo, en contraste con la significativa baja de la pobreza en estas zonas geográficas.

Con los análisis expuestos en esta sección se busca ampliar la discusión sobre los efectos de esta metodología a nivel de la tasa de pobreza nacional, así como a nivel de poblaciones vulnerables. Se ha enfatizado el impacto desigual del ajuste respecto de categorías ocupacionales, regiones y pertenencia a etnia, lo que dificulta la precisión de Casen como instrumento rector para el diseño y evaluación de las políticas sociales. En este contexto, la investigación futura debería abordar los efectos del ajuste a nivel de otras poblaciones vulnerables, tales como fuerza laboral joven o femenina.

6. Discusión y conclusiones

La sección anterior ha dado cuenta de algunas consecuencias sobre el número de pobres en ciertos grupos de individuos, debido al ajuste de ingresos que sufre la encuesta Casen y, por ende, la medición de la pobreza que se construye a partir de ella.

Primero que todo, existe una falta de consenso sobre la recomendación de ajustar los ingresos a CCNN, principalmente debido a las divergencias conceptuales y metodológicas entre ambas fuentes. Por un lado, Casen aporta estimaciones que no siempre son comparables con otras fuentes, debido a su diseño, metodología, precisión y objetivos que aportan información relevante para el diseño y aplicación de la política social. Por otro lado, encuestas de este tipo son, en términos prácticos, la única fuente de información sobre ingresos de individuos ubicados en el extremo inferior de la distribución, así como de trabajadores que participan, tanto formal como informalmente, del mercado

TABLA N° 10: SITUACIÓN DE POBREZA CON Y SIN AJUSTE EN LA ETNIA MAPUCHE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA, EN CASEN 2011

Zona	Situación de pobreza S/A		Situación de pobreza C/A (oficial)				Total S/A	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Urbana	Pobres extremos S/A	25.197	79,90	7.531	5,46	-	32.728	3,88
	Pobres no extremos S/A	6.050	19,19	116.519	84,52	33.361	155.930	18,49
	No pobres S/A	288	0,91	13.812	10,02	640.577	654.677	77,63
	Total C/A	31.535	3,74	137.862	16,35	673.938	843.335	100,00
Rural	Pobres extremos S/A	18.271	80,47	5.527	12,88	224	24.022	7,14
	Pobres no extremos S/A	4.412	19,43	32.541	75,85	18.673	55.626	16,53
	No pobres S/A	22	0,10	4.832	11,26	251.924	256.778	76,33
	Total C/A	22.705	6,75	42.900	12,75	270.821	336.426	100,00

C/A: con ajuste. S/A: sin ajuste.

Nota: Los espacios sin cifras obedecen a que no se observan individuos que pertenezcan simultáneamente a las respectivas categorías cruzadas.

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

laboral. Esto se acrecienta más aún en las zonas rurales, las cuales se caracterizan por la informalidad de actividades primarias como agricultura y pesca, entre otras. En lo relativo al sistema de CCNN, éste se nutre de todas las fuentes disponibles existentes sobre los ingresos, y en términos generales es un conjunto completo, coherente y flexible de cuentas macroeconómicas cuyo fin es la satisfacción de los requerimientos de los analistas del sector público y privado, y de los responsables de la política económica, monetaria y fiscal. Lo señalado es avalado por discusión bibliográfica internacional desarrollada en los últimos veinte años, que muestra lo inadecuado de comparar ambas fuentes porque son incompatibles. Por lo tanto, no es obvio que deba privilegiarse la contabilidad nacional en forma dogmática y no la encuesta, además de considerar que esta última es supuestamente representativa, especialmente si estamos evaluando aquellos ingresos ubicados en la cola izquierda de la distribución.

En relación con los argumentos que sustentan la utilización del ajuste, éstos son, primero, que la subdeclaración de ingresos en Casen es igual a la discrepancia entre la encuesta y CCNN y, segundo, que el subregistro sólo depende de la fuente de ingresos. Pero no se tiene evidencia sobre la existencia o magnitud de este fenómeno en Casen y, al mismo tiempo, ignora lo señalado por la literatura, en relación con que existen diferencias según el nivel de ingresos. Por lo tanto, es necesario establecer líneas de investigación que establezcan la magnitud de la subdeclaración en la encuesta, y que además del nivel de ingreso consideren las características de las actividades económicas, zona geográfica, desarrollo económico territorial, entre otros. En este contexto es oportuna la pregunta sobre la atención prestada por economistas, sociólogos y otros investigadores que utilizan estas fuentes de información, a la concordancia entre sí de las mediciones de bienestar entregadas. Otras preguntas relevantes serían: ¿por qué no es reexaminada la contabilidad nacional? O bien ¿por qué no investigar las diferencias entre Casen y CCNN? ¿Por qué ajustar la encuesta y no las CCNN? La insistencia, a través de los años, en aplicar un ajuste que aumenta los ingresos del hogar según un determinado parámetro ha tenido como consecuencia la reducción de la tasa de pobreza y una sobrestimación de la desigualdad de ingresos. Una de las causas de carácter conceptual se debe a que las

diferencias entre Casen y CCNN están siendo asignadas, implícitamente, en todos los hogares. Así, se incrementan los ingresos de los grupos familiares pobres en la misma proporción de aquellos que no lo son. Además, existen causas que provienen de las diferencias metodológicas y de la evolución en el tiempo entre ambas fuentes, como ha sido expuesto en esta investigación. Por lo tanto, el carácter microeconómico que caracteriza la encuesta es alterado por esta fuente “macroeconómica”, y en consecuencia lo que declare un encuestado tendría una validez condicionada. Además, se condiciona la capacidad de observar el verdadero comportamiento de los indicadores de bienestar construidos a partir de la Casen, porque éstos dependerán de las tendencias y cambios metodológicos de las CCNN, tal como sucedió con la Casen 2011. Lo anterior se encuentra en sintonía con aquellas preocupaciones recogidas en el “Informe Final” de la Comisión de Expertos Casen, el cual señala dudas respecto de la precisión de las estimaciones de ingresos en CCNN²⁶ (Comité Técnico Casen, 2010).

Respecto a esta metodología, consideramos, en primer lugar, que el ajuste debería ser sometido a una discusión seria que defina si debe ser suprimido²⁷ o sometido a un mejoramiento. Sugerimos la búsqueda de factores de ajuste distintos de CCNN, por ejemplo, la estimación de coeficientes a partir de la aplicación de encuestas de gastos, o bien a través del cruce con fuentes administrativas de impuestos, pensiones, entre otros, a fin de diagnosticar el nivel de la sub o sobredeclaración. También, que exista la posibilidad que cada

²⁶ El citado Informe señala la existencia de un documento originado en Mideplan, actual Ministerio de Desarrollo Social, que reportó discusiones sostenidas a nivel de equipos técnicos sobre el ajuste de ingresos y de las alternativas disponibles. Sin embargo, el Informe se limita a citarlo como “Documento consolidado del trabajo en el tema de ajuste de ingresos de la Casen, borrador 2005”, haciendo imposible su ubicación.

²⁷ El Informe Final de la Comisión Medición de la Pobreza recomienda no continuar con el ajuste a CCNN, en sintonía con algunos de los argumentos expuestos en esta discusión, y aconseja mejorar la captura del dato de ingreso en la encuesta (Comisión Medición Pobreza, 2011). También, en un seminario realizado el 11 de septiembre de 2012 en el Centro de Estudios Públicos (CEP), la exposición de Juan Carlos Feres recomienda terminar con el ajuste a Cuentas Nacionales (diapositiva N°29, Juan Carlos Feres, sitio web CEP: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_5121.html#.UG3X9J8IYs (fecha de consulta: 20 de marzo de 2013).

investigador interesado acceda a los datos originales de Casen y realice sus respectivas conclusiones, tal como lo recomiendan el Comité Técnico Casen (2010) y Bravo y Valderrama (2011)²⁸. Además, esto permitiría enriquecer el análisis de las diferencias entre encuesta y CCNN, aportando a la discusión y mejoramiento de este instrumento de evaluación social. También el acceso a la información de CCNN desagregada ayudaría a profundizar el análisis, porque este tipo de investigaciones requiere extraer submuestras de ingresos de ambas fuentes, lo cual permitiría un mayor nivel de detalle respecto al ingreso observado en los hogares. Por otro lado, podría ser una oportunidad de repensar las CCNN, en aquel caso en que existan resultados divergentes, o bien podría confirmar el sistema de CCNN como un instrumento válido para el ajuste.

Respondiendo al objetivo de esta investigación, que es determinar las consecuencias de ajustar los ingresos declarados en la Casen 2011 a lo registrado en CCNN sobre la medición de pobreza, la principal conclusión es que los factores de ajuste subestiman la cantidad de pobres presentes en el país. Además, la divergencia entre las tasas de pobreza con y sin ajuste se ha incrementado entre 2006 y 2011, confirmando lo recogido en la discusión internacional sobre las tendencias diferentes a través del tiempo en ambas fuentes. Por último, el análisis a nivel de grupos vulnerables permite concluir que el ajuste muestra impactos diferentes entre ellos y son las consecuencias más importantes aquellas a nivel de trabajadores independientes e indígenas de la etnia mapuche en zonas rurales.

²⁸ Como se señaló anteriormente, la recomendación de colocar a disposición de los investigadores interesados las bases de datos con y sin ajuste fue acogida y ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Social en el mes de enero de 2013. No obstante, estas bases incluyen la corrección por no-respuesta realizada por Cepal, cuya metodología también altera las tasas de pobreza (Comisión Medición Pobreza, 2011, p. 18).

APÉNDICE

Disponibilidad de bases de datos sin ajuste, por parte del Ministerio de Desarrollo Social en enero de 2013²⁹

Durante el desarrollo de esta investigación, específicamente en enero de 2013, fueron puestas a disposición del público interesado las bases de datos complementarias de ingresos y subsidios originales, desagregados, de las encuestas Casen. Sin embargo, la utilización de estas bases se dificulta porque en el documento “Libro de Códigos Encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional: Base de datos Complementaria de Ingresos y Subsidios Originales Submuestra Noviembre 2011-Enero 2012”, Tabla N° 1, se presenta el nombre de la variable original y el nombre de la variable homóloga ajustada. Sin embargo, estos nombres de las variables originales difieren de aquellos contenidos en la base de datos, dificultando la posibilidad de establecer una misma variable antes y después del ajuste. Adicionalmente, la nota al pie N° 4 del mismo documento indica que esta base no contiene algunas variables relativas a prestaciones de la seguridad social, las cuales estarían contenidas solamente en la base de datos ajustados. Por otro lado, estas bases de datos originales están corregidas por no respuesta, de acuerdo a metodología de Cepal, lo cual también altera la medición de pobreza (véase p. 18, Comisión Medición Pobreza, 2011). No obstante, en este contexto se realizó un análisis para determinar, básicamente, el factor de ajuste utilizado, a través del cálculo del coeficiente (cuociente) entre la información de un mismo dato, a partir de la base de datos originales y desde la base de datos ajustada. Los resultados de este ejercicio se presentan en la Tabla A.1.

En síntesis, el ejercicio de calcular el factor de ajuste para asalariados y trabajadores por cuenta propia a partir de la relación entre el dato original y aquel ajustado de una misma variable permite obtener coeficientes de ajuste similares a aquellos utilizados en esta investigación en más del 90% de las observaciones en las muestras analizadas.

²⁹ La fecha citada corresponde a la fecha de publicación del documento “Libro de Códigos Encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional: Base de datos Complementaria de Ingresos y Subsidios Originales Submuestra Noviembre 2011-Enero 2012”.

De esta forma, es posible inferir que el procedimiento de desajuste utilizado en esta investigación es apropiado. Además, en el Informe Final de la Comisión Medición Pobreza en Chile, p. 18 (Comisión Medición Pobreza, 2011) se realizó el ejercicio con datos sin ajuste a CCNN de la

TABLA A.1: EJERCICIO CON DATOS PROVENIENTES DESDE LA BASE DE DATOS COMPLEMENTARIA DE INGRESOS Y SUBSIDIOS ORIGINALES, DESAGREGADOS (105 VARIABLES, 200.302 OBSERVACIONES) Y LA BASE DE DATOS COMPLEMENTARIA DE INGRESOS Y SUBSIDIOS AJUSTADOS, DESAGREGADOS (146 VARIABLES, 200.302 OBSERVACIONES), DE LA ENCUESTA CASEN 2011

Tipo de ingreso	Código variable	Nombre variable	Base de datos	Tamaño muestra (obs)	Resultado relación base ajustada/base originales
Asalariados	y0301aj	Asalariados principal - horas extras	Ingresos originales	5.173	El 91,21% de las observaciones de la muestra arrojó un resultado entre 1,093636 y 1,0944. El mínimo coeficiente observado es 0,911, mientras que el máximo es 32,82.
	y3am	Horas extras (monto)	Ingresos ajustados		
Por cuenta propia	y0701aj	Independientes principal-efectivo	Ingresos originales	17.153	El 95,43% de las observaciones de la muestra arrojó un resultado entre 2,053988 y 2,054082. El resto tiene coeficientes entre 75 y 10.740
	y7a	¿Cuánto dinero retiró el mes pasado de su negocio o actividad para sus gastos?	Ingresos ajustados		

Fuente: Elaboración propia a partir de las citadas bases de datos de Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social, Encuesta Casen, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.

TABLA A.2: COMPARACIÓN DE TASAS DE POBREZA CON DATOS S/A, SEGÚN COMISIÓN MEDICIÓN POBREZA Y DATOS S/A UTILIZADOS EN ESTA INVESTIGACIÓN DE LA CASEN 2009

Tasa de pobreza extrema y pobreza total	S/A a CCNN, según Informe Final Com. Med. Pobreza (p. 18)	Datos S/A usados en esta investigación (Tabla N° 3)
Tasa de pobreza extrema o indigencia	3,9%	3,8%
Tasa de pobreza total	16,5%	16,32%

S/A: sin ajuste.

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2009 e Informe Final Comisión Pobreza, julio 2011 (Comisión Medición Pobreza, 2011).

Casen 2009, cuyos resultados también son similares a los obtenidos en esta investigación, de acuerdo a la Tabla A.2.

REFERENCIAS

- Agostini, C., P. Brown y D. P. Góngora (2008). “Distribución espacial de la pobreza en Chile”. *Estudios de Economía* 35 (1): 79-110.
- Altimir, O. (1986). “Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980”. *Desarrollo Económico* N° 100, Vol. 25, IDES, Buenos Aires.
- (1987). “Income Distribution Statistics in Latin America and their Reliability”. *Review of Income and Wealth*, 33: 111-155.
- Bravo, D. y J. Valderrama (2011). “The Impact of Income Adjustments in the Casen Survey on the Measurement of Inequality in Chile”. *Estudios de Economía* 38 (1): 43-65.
- Camelo, H. (2001). “Ingresos y gastos de consumo de los hogares en el marco del SCN y en encuestas a hogares”. Series Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 2 de Cepal, enero 2001.
- Cepal (1990). “Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987”. Documento de Trabajo División de Estadística y Proyecciones de la Cepal. LC/L. 599, octubre 1990.
- (2009). “La medición de los ingresos en la Encuesta Casen-2009”. (<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>, fecha consulta: 4/3/2013)
- (2012). “La medición de los ingresos en la Encuesta Casen-2011-R2”. Versión definitiva, agosto 2012. (<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>, fecha consulta: 4/3/2013).

- Comisión Medición Pobreza (2011). Informe Final Comisión Medición Pobreza. Santiago, julio 2011, Chile. (Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/20110714_Informe_Final_Comision_Medicion_Pobreza.pdf, fecha de consulta: 15-4-2013).
- Comité Expertos FPS (2010). Informe Final Comité Expertos Ficha Protección Social. (<http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/upfile/documentos/10122010094256informe-final.pdf>, fecha de consulta: 27/03/2013).
- Comité Técnico Casen (2010). “Informe Final”. Comisión de Técnicos sobre la Encuesta Casen. Disponible en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/> (fecha de consulta: 16-3-2013).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (2002). “Medición de la Pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar”. Secretaría Desarrollo Social 2002, México.
- Cortés, F. (2003). “El ingreso y la desigualdad en su distribución en México”. Papeles de Población, enero-marzo, N° 35, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cortés, F., D. Hernández, E. Hernández, M. Székely y H. Vera (2003). “Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX”. *Economía Mexicana, Nueva Época* XII (2).
- Deaton, A. (2005). “Measuring Poverty in a Growing World (Or Measuring Growth in a Poor World)”. *The Review of Economics and Statistics*, February 2005, 87 (1): 1-19.
- Deaton, A. y J. Dreeze (2002). “Poverty and Inequality in India: A reexamination”. *Economic and Political Weekly*, September 7th 2002.
- Expert Group on Household Income Statistics (2001). “The Canberra Group, Final Report and Recommendations”, The Canberra Group, 2001, Ottawa.
- Felcman D., S. Kidyba y H. Ruffó (2002). “Medición del ingreso laboral: Ajustes a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el análisis de la distribución del ingreso (1993-2002)”. *Anales*, Asociación Argentina de Economía Política, 2002.
- Feres, J. C. (1998). “La medición de los ingresos en la encuesta Casen-1996”. Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y El Caribe (<http://www.eclac.cl/deype/mecovi/taller2.htm>, fecha de consulta: 11/03/2013).
- Haughton, J. y S. Khandker (2009). *Handbook of Poverty and Inequality*. Section 10. Washington, DC: World Bank Publications.
- Herrera, R., O. Larrañaga y A. Telias (2010). “La Ficha de Protección Social”. Documento de Trabajo 2010: 3. PNUD-Chile.
- Lustig, N. y M. Székely (1997). “México: Evolución económica, pobreza y desigualdad”. Proyecto: Los Determinantes de la Pobreza en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mideplan (2005). Documento Metodológico Casen 2003. Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile (<http://www.ministeriodesarrollosocial.cl/casen> (fecha de consulta: 20/9/2012).

- (2006). Documento Metodológico Casen 2006. Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile. (<http://www.ministeriodesarrollosocial.cl/casen>, fecha de consulta: 20/9/2012)
- Milanovic, B. (2006). “Global Income Inequality: What it is and Why it Matters”. World Bank Policy Research Working Paper N° 3865, marzo 2006.
- Naciones Unidas (1993). *Sistema de Cuentas Nacionales 1993*. Bruselas, Luxemburgo, Nueva York, París, Washington D.C.: Naciones Unidas, 1993.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development (2010). *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class is Latin America?*. OECD Publishing.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2003). “Estadísticas de ingresos y gastos de los hogares”. II Informe XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra, nov. 2003.
- Pizzolito, G. (2005). “Poverty and Inequality in Chile: Methodological Issues and a Literature Review”. Documento de Trabajo N° 20, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Ravallion, M. (2000). “Should Poverty Measures Be Anchored to the National Accounts?” *Economic and Political Weekly* 35-36: 3245-3252.
- (2001). “Comment on *Counting the World's Poor*, by Angus Deaton”. *The World Bank Research Observer* 16 (2), 149-156.
- (2003). “Measuring Aggregate Welfare in Developing Countries: How Well Do National Accounts and Surveys Agree?” *The Review of Economics and Statistics* 85 (3): 645-652.
- Robilliard, A. y S. Robinson (2003). “Reconciling Household Surveys and National Accounts Data Using a Cross Entropy Estimation Method”. *Review of Income and Wealth* 49 (3): 395-406.
- Schkolnik, M. (1998). “Medición de los ingresos de la propiedad: El caso de la Encuesta Suplementaria de Ingresos de Chile”. Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y El Caribe (<http://www.eclac.cl/deype/mecovi/taller2.htm>, fecha de consulta: 11/03/2013).
- Scott, J. (2009). “Redistributive Constraints under High Inequality: The Case of Mexico”. Research for Public Policy, Inclusive Development, ID-07-2009, RBLAC-UNDP, New York.
- Székely, M., N. Lustig, M. Cumpa y J. A. Mejía (2004). “Do We Know How Much Poverty There Is?” *Oxford Development Studies* 32 (4): 523-558.

**LA REGLA DE RECIPROCIDAD PARA
LA RADIODIFUSIÓN SONORA EN CHILE:
UN ANÁLISIS CRÍTICO***

Lucas Sierra

Universidad de Chile

Resumen: Este artículo revisa críticamente la regla de reciprocidad que en 2001 la Ley de Prensa estableció para la radiodifusión sonora. El análisis muestra que la regla fue el resultado de la acción de una entidad gremial organizada,

LUCAS SIERRA. Abogado, Universidad de Chile. LL.M. Universidad de Yale. Ph.D. Universidad de Cambridge. Profesor de Derecho de las Telecomunicaciones, Universidad de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP). Dirección electrónica: lsierra@cepchile.cl.

* Este trabajo se basa en un informe en derecho que en 2011 me encargó la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), en el marco del procedimiento administrativo de fiscalización que terminó con la Resolución Exenta N° 6620 de fecha 30/11/11, de esa Subsecretaría. Agradezco la ayuda de los abogados Pablo Fuenzalida Cifuentes y Carolina Tagle Alvarado en su preparación, las referencias bibliográficas que me dio José Miguel Valdivia, y las observaciones de dos árbitros anónimos durante el proceso de publicación en *Estudios Públicos*. Todas estas personas, sin embargo, no tienen responsabilidad alguna por los errores u omisiones que pueda haber. Debo señalar, además, que en 2007 hice un informe en derecho para GLR Chile Ltda. en el procedimiento de consulta ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, no contencioso N° 173-06, relativo a la compra por GLR Chile Ltda. a Claxson S.A. de la totalidad de acciones de Iberoamerican Radio Chile S.A. Dicho informe está referido en la Resolución 20/2007 del TDLC (1.22.) y se encuentra agregado al respectivo expediente.

que hace excepción a la regla general en la regulación de las telecomunicaciones, regla general que también sigue la radiodifusión televisiva. El artículo sostiene que esta es una excepción injustificada y que, por lo mismo, debería derogarse. Mientras esto no ocurra, concluye, su interpretación a la hora de aplicarse debería ser —como ha sido— restringida.

Palabras clave: radiodifusión, reciprocidad, regulación de telecomunicaciones, proceso legislativo, interpretación jurídica, Chile.

Recibido: septiembre 2012; **aceptado:** noviembre 2012.

THE RECIPROCITY RULE ON AUDIO RADIO BROADCASTING IN CHILE: A CRITICAL ANALYSIS

Abstract: *This article critically reviews the rule on reciprocity in audio radio broadcasting that the Press Law established in 2001. The analysis shows that the rule was the outcome of action by an organized trade association and it made an exception to the general rule in telecommunications regulations. That general rule is also followed by televised broadcasting. The article holds that this is an unjustified exception and for the same reason, it must be repealed. The article concludes that until this occurs, the interpretation of the rule when it is enforced should be restricted, as it has been.*

Keywords: *radio broadcasting, reciprocity, telecommunications regulations, legislative process, legal interpretation, Chile.*

Received: September 2012; **accepted:** November 2012.

“Reciprocidad: correspondencia mutua de una persona o cosa con otra” (RAE).

Introducción

Este artículo estudia la regla de “reciprocidad” que la Ley de Prensa establece para la radiodifusión sonora —la “radio”— en Chile. Esta regla es un caso excepcional en la regulación de las telecomunicaciones. Ni siquiera la “otra” radiodifusión, la televisiva, contempla una

regla así. La radiodifusión televisiva aquí es igual a la regulación general de telecomunicaciones: sin regla de reciprocidad.

La regla de reciprocidad para la radio se introdujo en 2001 y exige para la entrega de concesiones de radiodifusión sonora a personas jurídicas con participación de capital extranjero superior al 10% que el país de origen de dicho capital disponga derechos y obligaciones similares para los chilenos.

La regla general en materia de telecomunicaciones, incluyendo hoy a la radiodifusión televisiva y, hasta 2001, a la sonora también, requiere para la entrega de concesiones que la persona jurídica respectiva esté constituida en Chile, con independencia de la nacionalidad de origen de su capital. Hay una exigencia de nacionalidad, pero ésta se aplica a la administración de la persona jurídica titular de la concesión, no a sus capitales. La regla de reciprocidad para la radio, en cambio, tiene que ver con la nacionalidad de estos capitales.

Este trabajo contiene un análisis crítico de esta regla de reciprocidad. Su carácter excepcional no parece estar en absoluto justificado, y mejor se explica por la gestión exitosa de un grupo de interés —la Asociación de Radiodifusores de Chile (ARCHI)—, durante la tramitación de la Ley de Prensa. Por lo mismo, este artículo sugiere derogar legislativamente esta regla y, mientras esto no ocurra, interpretarla de una manera restringida a la hora de aplicarla. Así, por ejemplo, se debe considerar el control directo, y no el indirecto, en la estructura de propiedad de las personas jurídicas interesadas o titulares de las concesiones de radiodifusión sonora.

Para desarrollar este argumento, el trabajo se divide en tres partes. La primera (I) caracteriza la historia del establecimiento del inciso tercero del Art. 9 de la Ley de Prensa que la contiene. Esta historia se divide en cada uno de los trámites legislativos que siguió el proyecto que convirtió en dicha ley. Ella muestra cómo desde una comunicación al Senado de la ARCHI a principios de 1996, el rumbo del proceso legislativo cambia y se consagra la regla sólo para la radio. La segunda (II), a partir de un análisis crítico su historia legislativa, propone y justifica un sentido restringido para ella. La última parte (III) concluye.

1. Historia¹

¿Cómo está formulada, textualmente, la regla? Así, en el inciso tercero del Art. 9° de la Ley 19.733, Ley de Prensa, de 2001:

Las concesiones para radiodifusión sonora de libre recepción solicitadas por personas jurídicas con participación de capital extranjero superior al diez por ciento, sólo podrán otorgarse si se acredita, previamente, que en su país de origen se otorga a los chilenos derechos y obligaciones similares a las condiciones de que gozarán estos solicitantes en Chile. Igual exigencia deberá cumplirse para adquirir una concesión ya existente. La infracción al cumplimiento de esta condición significará la caducidad de pleno derecho de la concesión².

¹ Las referencias a la historia del establecimiento de la Ley de Prensa se harán a las actas oficiales de dicho procedimiento legislativo, así: CD = Cámara de Diputados, S = Senado, número de la sesión, día/mes/año. Dichas actas están disponibles en: http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=19733&anio=2012

² Los primeros dos incisos del Art. 9° disponen: “En los casos en que la ley permita que el propietario de un medio de comunicación social sea una persona natural, ésta deberá tener domicilio en el país y no haber sido condenada por delito que merezca pena aflictiva. Tratándose de personas jurídicas, éstas deberán tener domicilio en Chile y estar constituidas en el país o tener agencia autorizada para operar en territorio nacional. Su presidente y sus administradores o representantes legales deberán ser chilenos y no haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva. La condena a la pena señalada hará cesar al afectado, de inmediato, en toda función o actividad relativa a la dirección, administración o representación en el medio de comunicación social en que la desempeñe.

“Todo medio de comunicación social deberá proporcionar información fidedigna acerca de sus propietarios, controladores directos o indirectos, arrendatarios, comodatarios o concesionarios, según fuere el caso. Si ellos fueren una o más personas, dicha información comprenderá la que sea conducente a la individualización de las personas naturales y jurídicas que tengan participación en la propiedad o tengan su uso, a cualquier título. Asimismo, comprenderá las copias de los documentos que acrediten la constitución y estatutos de las personas jurídicas que sean socias o accionistas, salvo en los casos de sociedades anónimas abiertas, así como las modificaciones de los mismos, según correspondiere. La referida información será de libre acceso al público y deberá encontrarse permanentemente actualizada y a su disposición en el domicilio del respectivo medio de comunicación social y de las autoridades que la requieran en el ejercicio de sus competencias. Si ellos fueren una o más personas, dicha información comprenderá la que sea conducente a la individualización de las personas naturales

En lo que inmediatamente sigue, la historia de su establecimiento legislativo.

1.1. Mensaje

Ley de Prensa dictada en 2001 reemplazó a la Ley 16.643 de 1967 sobre Abusos de Publicidad. Ella se inició por un Mensaje enviado al Congreso en 1993. Ese texto original no contemplaba ninguna regla de reciprocidad. Ésta fue incorporada luego en el Congreso.

En materia de propiedad de los medios de comunicación —lugar de la ley en que la regla de reciprocidad fue luego insertada—, el proyecto original básicamente repetía lo dispuesto en la Ley 16.643 que estaba reformando. La propiedad de los medios era regulada por esta ley en función de ayudar a que la responsabilidad por las infracciones a ella pudiera hacerse efectiva.

En este sentido, la ley se preocupaba de individualizar y radicar a los propietarios de los medios de comunicación, imponiendo condiciones de nacionalidad, domicilio y residencia. Así lo disponía el texto original del proyecto de ley enviado al Congreso en 1993, en su Art. 12, que reproducía los dos primeros incisos del Art. 5 de la Ley 16.643³:

El propietario de todo diario, revista o escrito periódico cuya dirección editorial se encuentre en Chile; el de toda agencia noticiosa nacional, y el propietario o concesionario de toda

y jurídicas que tengan participación en la propiedad o tengan su uso, a cualquier título. Asimismo, comprenderá las copias de los documentos que acrediten la constitución y estatutos de las personas jurídicas que sean socias o accionistas, salvo en los casos de sociedades anónimas abiertas, así como las modificaciones de los mismos, según correspondiere. La referida información será de libre acceso al público y deberá encontrarse permanentemente actualizada y a su disposición en el domicilio del respectivo medio de comunicación social y de las autoridades que la requieran en el ejercicio de sus competencias”.

³ Decía el primer inciso: “El propietario de todo diario, revista o escrito periódico cuya dirección editorial se encuentre en Chile, o agencia noticiosa nacional, y el concesionario de toda radiodifusora o estación de televisión, deberán ser chilenos y tener domicilio y residencia en el país”. Y seguía el segundo: “Si dicho propietario o concesionario fuere una sociedad o comunidad se considerará chilena siempre que pertenezca a personas naturales o jurídicas chilenas el 85% del capital social o de los derechos de la comunidad. Las personas jurídicas que sean socios o formen parte de la comunidad o sociedad propietaria deberán tener, también, el 85% de su capital en poder de chilenos”.

emisora de radiodifusión sonora o televisual deberán ser chilenos y tener domicilio y residencia en el país. Si dicho propietario o concesionario fuese una sociedad o comunidad se considerará chilena siempre que pertenezca a personas naturales o jurídicas chilenas el ochenta y cinco por ciento (85%) del capital social o de los derechos de la comunidad. Las personas jurídicas que sean socios o formen parte de la comunidad o sociedad propietaria deberán tener, también, el ochenta y cinco por ciento (85%) de su capital en poder de chilenos⁴.

1.2. Cámara de Diputados, primer trámite constitucional

Así, entonces, la actual Ley de Prensa fue enviada a la Cámara de Diputados sin regla de reciprocidad. El proyecto de ley comenzó a ser estudiado por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, la que emitió su primer informe dos años después. En lo que aquí interesa, la Comisión básicamente aprobó el Art. 12 original, pasando a ser Art. 10, y le agregó un par de puntos en el inciso primero y, además, un segundo inciso. Así quedó:

El propietario de un medio de comunicación social y el titular de una concesión o permiso de un servicio de radiodifusión sonora, cuando se trate de una persona natural, deberá ser chileno, tener domicilio en el país y no estar procesado ni haber sido condenado por delito que merezca pena afflictiva. Tratándose de personas jurídicas de derecho público o privado, deberán estar constituidas en Chile y tener domicilio en el país. Su presidente, gerente, administradores y representantes legales deberán ser chilenos y no estar procesados ni haber sido condenados por delito que merezca pena afflictiva.

En el domicilio de los medios de comunicación social deberá existir, a disposición de cualquier persona que lo solicite, el nombre e individualización completa de la o las personas naturales o jurídicas propietarias del medio de que se trata, con indicación precisa del porcentaje, monto y modalidades de su participación en la propiedad o en el capital de la empresa, todo esto debidamente actualizado (CD: 02, 16/05/95, p. 84).

⁴ CD (Cámara de Diputados): 15, 08/07/93, p. 17.

¿Qué fue lo agregado? En el inciso primero, se dispuso que en el caso de propietarios de medios de comunicación social y titulares de concesiones de radiodifusión sonora que sean personas naturales, éstas no deberían haber sido condenadas por delitos con pena aflictiva. Así, a los requisitos de nacionalidad y domicilio, se agregó un requisito de, digamos, “idoneidad moral”: el no haber sido condenado por tales delitos. Y también se agregó respecto a la administración de las personas jurídicas propietarias la exigencia de que los gerentes, administradores y representantes legales de las personas jurídicas propietarias sean chilenos y no hayan sido procesados ni condenados por esos delitos.

A su vez, se agregó un inciso segundo que añade un requisito de publicidad con el objeto de afianzar todavía más el principio de responsabilidad que se perseguía con este artículo: se exige a los medios de comunicación poner a disposición del público la identificación y características de su propiedad, como un medio de verificar el cumplimiento de lo que la ley dispone respecto de ella.

En el debate legislativo, este requisito de publicidad fue entendido como un paso hacia la “transparencia” del sistema de medios de comunicación. Así, por ejemplo, lo señaló el diputado Zarko Luksic:

... También se establece una norma de transparencia. Uno de los grandes problemas del ámbito de los medios de comunicaciones es el desconocimiento que hay sobre la titularidad de quienes ostentan su capital. Para dar una mayor transparencia, se establece que cualquier persona puede informarse sobre la participación en el capital de la empresa. Esto posibilita disponer de una información fidedigna de los distintos aportes de capital, tanto nacionales como extranjeros, en las empresas periodísticas (CD: 06, 07/06/95, p. 104).

Algo similar apuntó el diputado José Antonio Viera-Gallo: “Se logró mayor transparencia sobre la propiedad de los medios. Es necesario que sepamos, de una vez por todas, a quién pertenece un medio y que no sea un misterio saber quién está detrás de una revista, de un diario, de una radio, etcétera” (CD: 06, 07/06/95, 112).

Como colegislador, el gobierno de la época también vio en el nuevo inciso segundo un paso hacia la transparencia, es decir, un paso hacia la posibilidad de saber, con facilidad, quién es efectivamente dueño de un medio de comunicación. José Joaquín Brunner, el Ministro Secretario General de Gobierno, dijo a la Cámara de Diputados:

En cuanto a la estructura y organización de la industria de medios en Chile, debo señalar que los indicadores disponibles sobre su participación de mercado no se apartan en general de aquellos observados en los demás países democráticos a nivel internacional. Como en ellos, hay aquí grupos de propiedad cruzada, fenómenos de integración horizontal y multimedia y presencia de capitales extranjeros [...] El proyecto en discusión se hace cargo de estos fenómenos al proteger el pluralismo y la diversidad de medios por la vía de la transparencia y la competencia, buscando evitar así la constitución de monopolios y la formación de concentraciones excesivas, más que por una detallada reglamentación que fije cuotas de mercado o introduzca otros arbitrios de control administrativo que, en la práctica, podrían limitar o distorsionar los derechos que deseamos cautelar y promover (CD: 06, 07/06/95, pp. 109-110).

De esta forma, entonces, el Art. 10 fue aprobado en primer trámite constitucional. Es interesante apuntar que generó amplio consenso, registrándose una sola indicación al proyecto, de la diputada Fanny Pollarolo. Ella propuso que para el caso de “personas jurídicas con fines de lucro” propietarias de un medio de comunicación social “la mayoría de los socios deberán ser de nacionalidad chilena y en ningún caso más del 30% del capital social podrá pertenecer directa o indirectamente a personas de nacionalidad extranjera” (CD: 28, 09/08/95, p. 145). La indicación pretendía reducir la participación de propiedad extranjera sobre los medios de comunicación organizados como personas jurídicas: de 85%, como era la propuesta original que, a su vez, estaba en línea con la historia, a 30%. La indicación fue rechazada.

Así aprobado el proyecto de ley, con el Art. 10 citado y sin regla de reciprocidad, fue enviado el 12/09/95 al Senado.

1.3. Senado, segundo trámite constitucional

Fue al inicio de este segundo trámite constitucional que dicha regla comenzó a fraguarse al interior de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Sus miembros discutieron sobre la conveniencia de continuar imponiendo requisitos de nacionalidad a los propietarios de medios de comunicación. Como se dijo más arriba, la exigencia de ser chileno —ya sea como persona natural o

jurídica— venía de la legislación vigente a la época de este proyecto de ley, exigencia que éste reprodujo y la Cámara de Diputados aprobó sin problemas. Pero los senadores de la Comisión pensaron distinto.

El primer informe de la Comisión consigna que entre ellos la exigencia de nacionalidad despertó críticas. Aludieron al creciente proceso de internacionalización que estarían experimentando los medios de comunicación, proceso en el que dicha exigencia estaría deviniendo obsoleta. Dice el primer informe:

Se estimó que los requisitos de nacionalidad correspondían a épocas pasadas, y hoy en día, en un contexto de internacionalización creciente de los medios de comunicación social, han perdido sustento y pudieran resultar limitativos para el ejercicio de la libertad de informar. Además, podrían incluso resultar negativos para los chilenos que quisieran desempeñarse en los medios de comunicación de otros países, consideraciones que aconsejaron suprimir estos requisitos para los dueños de medios de comunicación social, de modo de contemplar sólo exigencias de índole general. (S: 42, 09/04/97, p. 388).

Los miembros de la Comisión estaban conscientes de la importancia que tenía el objetivo al cual la exigencia de nacionalidad estaba unida: garantizar la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad de quienes incurrieran en las infracciones establecidas por la ley. Pero estimaron mejor asegurarla mediante la exigencia de contar con domicilio en el país y una exigencia de nacionalidad para la plana administrativa, pero no mediante la nacionalidad de los propietarios. Con tal que se constituyeran y tuvieran domicilio en Chile, los dueños podían ser extranjeros. Sólo debían ser chilenos quienes tuvieran facultades de administración y representación legal. Sigue su primer informe:

Estas consideraciones aconsejarían suprimir las normas que establecen requisitos de nacionalidad para los dueños de medios de comunicación social, de modo de contemplar sólo exigencias de índole general. En ese sentido, se estimó adecuado pedir domicilio en el país en caso de que el propietario del medio de difusión sea una persona natural, además de los requisitos de idoneidad moral suficientes, reflejados en el hecho de que no esté procesado ni hubiera sido condenado a pena aflictiva.

Tratándose de una persona jurídica, se creyó necesario exigir que esté constituida en Chile y tenga domicilio en el país. El requisito de la nacionalidad operará, no para ella, sino para quienes actúen en calidad de presidente, administradores o representantes legales de la misma (S: 42, 09/04/97, p. 389).

De esta manera, se diferenciaría entre la propiedad y la administración del medio de comunicación social, en el sentido de que es esta última la que debe estar en manos de chilenos, en lo que respecta al presidente o administrador y al representante legal.

Con este giro, los integrantes de la Comisión ponían al proyecto de ley de prensa en línea con lo que las leyes de telecomunicaciones y televisión ya disponían sobre estas materias.

La Ley 18.168, General de Telecomunicaciones, no exige nacionalidad a los propietarios de concesiones o permisos de telecomunicaciones. En el caso de las concesiones, por ejemplo, el inciso primero del Art. 21 dispone:

Sólo podrán ser titulares de concesión o hacer uso de ella, a cualquier título, personas jurídicas de derecho público o privado, constituidas en Chile y con domicilio en el país. Sus Presidentes, Directores, Gerentes, Administradores y representantes legales no deberán haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva.

Y el inciso primero de su Art. 22° precisa:

Los Presidentes, Gerentes, Administradores y representantes legales de una concesionaria de radiodifusión de libre recepción, además de los requisitos establecidos en el artículo precedente, deberán ser chilenos. Tratándose de Directorios, podrán integrarlo extranjeros, siempre que no constituyan mayoría.

La legislación de telecomunicaciones, entonces, no exige nacionalidad a los propietarios de las autorizaciones para prestar los servicios que regula. Sólo exige que se constituyan en Chile, que se domicilien en el país, y que la administración y representación legal sea chilena. Además, estas últimas no deben haber sido condenadas por delitos que merezcan pena aflictiva. Es interesante, en fin, lo que dispone para

las concesionarias de radiodifusión de libre recepción: sus directorios pueden ser integrados por extranjeros, en la medida en que no sean mayoría. Esta regla especial no hace excepción a la regla general en el sentido de no exigir nacionalidad a la propiedad, pues sólo exige nacionalidad, bajo ciertas condiciones, a los representantes de esta propiedad en el mencionado órgano de gobierno corporativo. No la exige a la propiedad misma.

Por su parte, la Ley 18.838 crea el Consejo Nacional de Televisión, dispone en el primer inciso de su Art. 18°:

Sólo podrán ser titulares de una concesión de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción o hacer uso de ella, a cualquier título, personas jurídicas de derecho público o privado, constituidas en Chile y con domicilio en el país. Sus presidentes, directores, gerentes, administradores y representantes legales deberán ser chilenos y no haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva.

De nuevo, la ley de televisión sigue la línea de la ley de telecomunicaciones: no exige nacionalidad a los propietarios, sólo que la respectiva persona jurídica se constituya en Chile y se domicilie aquí. La nacionalidad es un requisito sólo para los administradores y representantes legales, quienes, además, no deben haber sido condenados por delitos que merezcan pena aflictiva.

En esto estaba la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, considerando poner en línea la futura legislación de prensa con las leyes mencionadas, cuando entró en escena la Asociación de Radiodifusores de Chile (ARCHI). Y el curso de los acontecimientos cambió.

El 28/02/96, la ARCHI dirigió al presidente de la Comisión un documento con “observaciones” al proyecto de ley. En el punto que aquí interesa, señaló:

Estimamos que en materia de radiodifusión las normas sobre propiedad e inversión extranjera obedecen a distintos padrones de los que rigen en prensa y televisión. La radio es un medio fundamentalmente estratégico y de gran penetración cultural en la comunidad y además es necesario resguardar su pluralismo y una leal competencia dentro del proceso de globalización e internacionalización de nuestra economía. De aquí que

estimemos fundamental que, manteniendo el principio de una libertad de mercado, se exija total reciprocidad de derechos y obligaciones respecto a lo existente en el país de origen de las eventuales inversiones extranjeras. Correspondería al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de su Subsecretaría de Telecomunicaciones, establecer y autorizar en cada caso estas inversiones teniendo en consideración el respeto de estos principios. Solicitamos que estas normas sean incorporadas en el art. 10 del proyecto en estudio.

En este documento de la ARCHI, entonces, está el origen de la regla de reciprocidad. Los senadores de la Comisión no habían concebido algo así, porque, como vimos, habían desvinculado la nacionalidad de la propiedad de los medios⁵.

Un tiempo después, el 22/08/96, la ARCHI envió un nuevo documento, esta vez con propuestas más elaboradas sobre la reciprocidad. Para la ARCHI ellas eran “altamente necesarias para el interés nacional y el desenvolvimiento de la radiodifusión”. Al respecto, señaló:

[La propuesta] dice relación con el proceso de integración de Chile al Mercosur y la participación de los radiodifusores en él. Somos fervientes partidarios de la libertad de información y de avanzar en este proceso continental, en condiciones de equidad para las diferentes actividades de los países comprometidos, por lo que estimamos que debe haber similitud en el tratamiento mutuo para éstas. La indicación que podría incluirse como inciso tercero del artículo 9° del proyecto, que trata de los propietarios de los medios, es la siguiente:

En el caso de concesiones para radiodifusión de libre recepción solicitadas por personas jurídicas extranjeras o chilenas, con participación de capital extranjero, el ministerio de transportes y telecomunicaciones, sólo podrá otorgarla si se acredita, previamente, que en el país de origen se otorgan a los chilenos derechos y obligaciones recíprocas y similares a las condiciones de que gozarán estos solicitantes en Chile. Igual exigencia deberá cumplirse para adquirir una concesión existente. La infracción al cumplimiento de esta condición significará la caducidad de pleno derecho de la concesión (S: 42, 09/04/97, 390)⁶.

⁵ Véase esta carta en Anexo 1.

⁶ Véase esta carta en el Anexo 2, abajo, p. 41.

Y un par de semanas después, el 05/09/96, la ARCHI volvió a la carga con un tercer documento, esta vez firmado, además, por la Asociación Nacional de la Prensa (ANP), la Asociación Nacional de Televisión (ANATEL) y la Federación de Medios de Comunicación Social⁷. En él se dice, a favor de la regla de reciprocidad:

En el proceso de libertad de comercio e intercambio que Chile está impulsando, con el Mercosur especialmente, es preciso que nuestro país se integre en condiciones de igualdad y equidad con sus vecinos. La radio, por su influencia en la opinión pública y su carácter estratégico en lo geopolítico, requiere de un status de reciprocidad frente a sus socios en la integración. No es justo ni conveniente que, mientras los radiodifusores de otros países pueden establecerse libremente en Chile, los chilenos no puedan instalar emisoras en dichos países. El art. 9° del proyecto de ley, al abolir toda mención a la nacionalidad en la propiedad de los medios, como lo hacía la Ley 16.643 sobre Abusos de Publicidad, dejó a la radiotelefonía chilena en inferioridad de condiciones frente a la de otros países. De aquí la necesidad de esta mención especial.

Los esfuerzos de la ARCHI, cuyos representantes fueron además recibidos por la Comisión (S: 42, 09/04/97, 355), tuvieron resultados. Los senadores Sergio Fernández, Juan Hamilton, Hernán Larraín, Miguel Otero y Anselmo Sule, miembros de la Comisión, decidieron incorporar una regla de reciprocidad en materia de radiodifusión en el sentido propuesto por ese ente gremial. Ésta fue la regla que aprobaron, como inciso tercero del Art. 9 que la Comisión incluyó en su primer informe⁸:

⁷ Véase esta carta en el Anexo 3, abajo, p. 45.

⁸ Los primeros dos incisos del Art. 9 aprobados por la Comisión en su primer informe fueron: En los casos en que la ley permita que el propietario de un medio de comunicación social sea persona natural, ésta deberá tener domicilio en el país y no estar procesada ni haber sido condenada por delito que merezca pena aflictiva. Tratándose de personas jurídicas, éstas deberán estar constituidas en Chile y tener domicilio en el país. Su presidente, administradores o representantes legales deberán ser chilenos y no estar procesados ni haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva. En ambos casos, el auto de procesamiento por delito que merezca pena aflictiva suspenderá al afectado, de inmediato y por el tiempo que se mantenga, de cualquier función o actividad relativa a la administración del medio y de toda función periodística.

Las concesiones para radiodifusión de libre recepción solicitadas por personas jurídicas extranjeras o chilenas, con participación de capital extranjero superior al 10%, sólo podrán otorgarse si se acredita, previamente, que en el país de origen se otorgan a los chilenos derechos y obligaciones similares a las condiciones de que gozarán estos solicitantes en Chile. Igual exigencia deberá cumplirse para adquirir una concesión existente. La infracción al cumplimiento de esta condición significará la caducidad de pleno derecho de la concesión (S: 42, 09/04/96, 494-495).

Como se ve, la regla de reciprocidad del inciso tercero del Art. 9 recién transcrita, es muy parecida a la vigente hoy. Tiene, sin embargo, una diferencia significativa: no es, como hoy, sólo una regla para la radio (o radiodifusión “sonora”, como se le conoce técnicamente), sino para la radiodifusión en general. Es decir, para la radiodifusión “sonora” (radio) y para la radiodifusión “televisiva” (TV).

La historia fidedigna de la Ley 19.733 no registra razones ni debate en la Comisión para incorporar esta regla de reciprocidad al proyecto de ley que, como se ha dicho, no la contemplaba originalmente. Y habría sido esperable algún debate y justificación, ya que se estaba introduciendo una innovación que se separaba de lo que en este punto disponían las leyes de telecomunicaciones y de televisión, que no exigían nacionalidad a la propiedad de las concesiones: la regla de reciprocidad es una exigencia de nacionalidad. Cabe recordar que esta regla se refería a la radiodifusión en general, sin distinguir entre sonora y televisiva. Esto significa que en este punto se estaban reformando las leyes de telecomunicaciones y de televisión.

Así, sin mayor discusión sobre esta importante reforma, se fue el proyecto a la sala del Senado para su discusión en general.

1.3.1. Sala del Senado, discusión en general

En la Sala, el senador Sergio Fernández explicó a sus colegas que la regla de reciprocidad para la radiodifusión se había incorporado

La individualización del propietario o titular de la concesión o permiso, según el caso, deberá mantenerse estrictamente al día, como también, tratándose de personas jurídicas, los nombres de sus socios y el registro de accionistas, según corresponda. Esta información será pública y deberá estar permanentemente a disposición de cualquier persona en el domicilio social.

“recogiendo indicaciones de los medios de comunicación, y fundamentalmente de la ARCHI (Asociación de Radiodifusores de Chile)”. Agregó que ésta “es una aspiración muy sentida de los radiodifusores nacionales, y nos parece perfectamente lógica. Chile está en situación de permitir a los extranjeros operar también en el campo de las concesiones para radiodifusión de libre recepción; pero, naturalmente, a nuestros conciudadanos se les debe otorgar igual derecho en el respectivo país de origen” (S: 45, 06/05/97).

Se abrió plazo para indicaciones y el proyecto volvió luego a la Comisión para su segundo informe.

1.3.2. Comisión de Constitución, Justicia y Reglamento, segundo informe

En la Comisión ocurre algo muy interesante: se precisa que la regla de reciprocidad se refiere a la radiodifusión “sonora” y no a la televisiva. Con esto no se reformó la ley de televisión en este punto, sólo la de telecomunicaciones. Tampoco se registraron razones para aplicar la regla a la radiodifusión sonora y no a la televisiva (S: 02, 01/10/97, 635). Es de lamentar, puesto que preguntar por qué es ineludible al considerar que ambas radiodifunden como medios de comunicación usando el espectro radioeléctrico.

La regla de reciprocidad del inciso tercero del Art. 9, aprobado por la Comisión en su segundo informe, es la vigente hasta hoy:

Las concesiones para radiodifusión *sonora* de libre recepción solicitadas por personas jurídicas con participación de capital extranjero superior al 10%, sólo podrán otorgarse si se acredita, previamente, que en el país de origen se otorgan a los chilenos derechos y obligaciones similares a las condiciones de que gozarán estos solicitantes en Chile. Igual exigencia deberá cumplirse para adquirir una concesión existente. La infracción al cumplimiento de esta condición significará la caducidad de pleno derecho de la concesión (S: 02, 01/10/97, 692, énfasis agregado)⁹.

⁹ Los dos primeros incisos del Art. 9° aprobado por la Comisión quedaron así: “En los casos en que la ley permita que el propietario de un medio de comunicación social sea persona natural, ésta deberá tener domicilio en el país y no estar procesada ni haber sido condenada por delito que merezca pena afflictiva. Tratándose de personas jurídicas, éstas deberán estar constituidas en

El proyecto se dirigió a la Sala del Senado para su discusión en particular. La regla de reciprocidad en el inciso tercero del Art. 9, recién transcrita, fue aprobada por ella. Como se le habían introducido modificaciones al proyecto aprobado por la Cámara de Diputados en primer trámite, debió volver a esta Cámara en tercer trámite.

1.4. Cámara de Diputados, tercer trámite constitucional

1.4.1. Comisión de Constitución, Justicia y Reglamento, y Sala

Ya en esta Comisión, nuevamente ocurrió algo interesante con la regla de reciprocidad que había introducido el Senado: la Comisión se opuso a ella por unanimidad y recomendó rechazar el artículo que el Senado aprobó “básicamente, con el fin de poder incorporar una norma que evite que la exigencia de ‘reciprocidad’ lleve al país a vulnerar los compromisos internacionales contraídos con la Organización Mundial de Comercio” (CD: 08, 20/10/99, 1034)¹⁰. En el mismo sentido, el diputado Zarko Luksic, miembro de la Comisión, explicó a la Sala:

En esta materia, queremos reciprocidad con los países con los cuales existan convenios en materia de propiedad de los medios de comunicación social. O sea, si los venezolanos

Chile o tener agencia que las autorice para operar en Chile, y tener domicilio en el país. Su presidente, administradores o representantes legales deberán ser chilenos y no estar procesados ni haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva. En ambos casos, el auto de procesamiento por delito que merezca pena aflictiva suspenderá al afectado, de inmediato y por el tiempo que se mantenga, de cualquiera función o actividad relativa a la administración del medio y de toda función periodística.

La individualización del propietario o titular de la concesión o permiso, según el caso, deberá mantenerse estrictamente al día, como también, tratándose de personas jurídicas, los nombres de sus socios y el registro de accionistas, los nombres de sus representantes legales y las copias de los documentos que acrediten su constitución y estatutos, sus modificaciones y los mandatos correspondientes, según corresponda. Esta información será pública y deberá estar permanentemente a disposición de cualquier persona en el domicilio social”.

¹⁰ Los integrantes de la Comisión fueron los diputados Sergio Elgueta (Pdte.), Francisco Bartolucci, Juan Bustos, Alberto Cardemil, Juan Antonio Coloma, Aldo Cornejo, Alberto Espina, Pía Guzmán, Enrique Krauss, Zarko Luksic, Sergio Ojeda, Aníbal Pérez, Laura Soto e Ignacio Walker (CD: 08, 20/10/99).

o mexicanos tienen interés en participar en la propiedad y dirección de esos medios, queremos que los inversionistas chilenos también tengan en los países de los solicitantes las mismas garantías y derechos que estamos otorgando a los extranjeros. Creemos necesario elaborar un precepto que establezca reciprocidad entre los derechos y facultades que otorga Chile y los que conceden los países extranjeros. Por lo tanto, rechazamos la modificación, con el objeto de mejorarla (CD: 14, 11/11/99, 1084).

La Sala aprobó este rechazo y el proyecto pasó a Comisión Mixta.

1.5 Comisión Mixta

Quedó registrado que ante esta Comisión el Ministro Secretario General de Gobierno, Claudio Huepe, explicó que, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, estudiaron la posibilidad de incorporar un nuevo inciso destinado a evitar que se produzca el riesgo advertido por la Cámara de Diputados. Sin embargo, el senador Hernán Larraín afirmó que de producirse algún conflicto que involucre compromisos contraídos por el Estado en el marco de los mencionados instrumentos internacionales, serán los tribunales los llamados a resolver. En todo caso, estimó adecuado mantener la regla de reciprocidad tal como lo plantea la norma. Así lo hizo la Comisión Mixta (CM: 50, 08/05/2000, 1177).

La Sala de la Cámara de Diputados, sin embargo, rechazó la propuesta de la Comisión (CD: 52, 16/05/2000, 1204). El Senado, por su parte, la aprobó (S: 02, 07/06/2000, 1216). El Presidente de la República envió un veto aditivo (CD: 28, 16/08/2000, 1260), cuyo texto fue aprobado por la Cámara de Diputados y el Senado, previo informe favorable de sus respectivas Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia. Sin embargo, nunca se tocó el tercer inciso del Art. 9 del proyecto, con la regla de reciprocidad según la había aprobado la Comisión Mixta, la que, básicamente, era la versión aprobada por el Senado en segundo trámite. Así se estableció en el punto que nos interesa la Ley 19.733, promulgada el 18/05/01 y publicada en el *Diario Oficial* el 04/06/01. Su Art. 9° quedó, finalmente, así:

En los casos en que la ley permita que el propietario de un medio de comunicación social sea una persona natural, ésta

deberá tener domicilio en el país y no haber sido condenada por delito que merezca pena aflictiva. Tratándose de personas jurídicas, éstas deberán tener domicilio en Chile y estar constituidas en el país o tener agencia autorizada para operar en territorio nacional. Su presidente y sus administradores o representantes legales deberán ser chilenos y no haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva. La condena a la pena señalada hará cesar al afectado, de inmediato, en toda función o actividad relativa a la dirección, administración o representación en el medio de comunicación social en que la desempeñe.

Todo medio de comunicación social deberá proporcionar información fidedigna acerca de sus propietarios, controladores directos o indirectos, arrendatarios, comodatarios o concesionarios, según fuere el caso. Si ellos fueren una o más personas, dicha información comprenderá la que sea conducente a la individualización de las personas naturales y jurídicas que tengan participación en la propiedad o tengan su uso, a cualquier título. Asimismo, comprenderá las copias de los documentos que acrediten la constitución y estatutos de las personas jurídicas que sean socias o accionistas, salvo en los casos de sociedades anónimas abiertas, así como las modificaciones de los mismos, según correspondiere. La referida información será de libre acceso al público y deberá encontrarse permanentemente actualizada y a su disposición en el domicilio del respectivo medio de comunicación social y de las autoridades que la requieran en el ejercicio de sus competencias.

Las concesiones para radiodifusión sonora de libre recepción solicitadas por personas jurídicas con participación de capital extranjero superior al diez por ciento, sólo podrán otorgarse si se acredita, previamente, que en su país de origen se otorga a los chilenos derechos y obligaciones similares a las condiciones de que gozarán estos solicitantes en Chile. Igual exigencia deberá cumplirse para adquirir una concesión ya existente. La infracción al cumplimiento de esta condición significará la caducidad de pleno derecho de la concesión.

Hasta aquí la historia del establecimiento de la regla de reciprocidad. Es una regla muy excepcional respecto de la regulación de telecomunicaciones, en general, y de la radiodifusión en particular, porque ni la primera ni la radiodifusión televisiva la contemplan. ¿Por qué sólo

a la radio y no a la TV, si ambas son radiodifusión masiva? Más bien parece el resultado exitoso de un grupo de interés, la ARCHI, que puede haberse concebido originalmente como un mecanismo para competir de igual a igual en el extranjero, pero que en la práctica opera como barrera de entrada. Además, la regla nunca fue concebida como un mecanismo para el pluralismo, como sí otros de la Ley de Prensa (Arts. 3°, 4° y 38°).

Todo lo anterior no puede sino conducir a una interpretación restringida de la regla. Y esta restricción debe aplicarse a la estructura de propiedad de las sociedades concesionarias de radiodifusión sonora con participación de capital extranjero. De dicha estructura sólo debe considerarse la participación inmediata, el control directo. Las razones se desarrollan en la sección siguiente.

2. Sentido

Cinco son las razones que justifican dicha interpretación restringida:

- Como a toda regla excepcional, cabe darle a la regla de reciprocidad un sentido restringido.
- Como es, más encima, una regla excepcional cuya justificación no es evidente, sino que más parece una excepción arbitraria, doble es la razón para interpretarla restringidamente.
- El contexto en que se desarrolló la historia fidedigna del establecimiento de la Ley de Prensa, sugiere darle una interpretación restringida: cuando los legisladores quisieron regular el control indirecto sobre la propiedad de una persona jurídica titular de una concesión, así lo dispusieron expresamente.
- La interpretación restringida ha sido desplegada por la práctica del regulador sectorial MTT-Subtel, el único competente —esto nadie lo discute— para fiscalizar la regla de reciprocidad. Dicho regulador sectorial ha venido desplegando esta interpretación restringida en perfecta consonancia con lo dispuesto por la Contraloría General de la República (CGR) y lo ha hecho, además, reconociendo el carácter vinculante que ésta tiene para dicho regulador. Esta práctica regulatoria envuelve lo que en el derecho administrativo se llama “principio de la confianza legítima”, que

tiene una lógica parecida a lo que en la doctrina de derecho privado se denomina “acto propio”. Es decir, una persona u órgano no puede contradecir el sentido de las decisiones que ha venido tomando, a menos que surjan hechos que así lo justifiquen fundamentamente.

- La incorporación de Chile a la OCDE el año pasado viene a reforzar la interpretación restringida. Y no sólo eso: esta incorporación, así como el contexto internacional en el que se ha venido insertando Chile, sugieren que los legisladores inicien un proceso legislativo destinado a derogar la regla de reciprocidad.

En lo que sigue, se desarrollan estas razones.

2.1. Regla de excepción

Es un verdadero lugar común jurídico decir que las reglas que hacen excepción a la regla general, deben interpretarse restringidamente. Interpretarla extensivamente equivaldría a transformarla en regla general y no, precisamente, en excepción.

La regla de reciprocidad para la propiedad de la radiodifusión sonora hace excepción a varias reglas generales —algunas bastante fundamentales, además— del sistema jurídico chileno. La raíz de esto es que la Constitución, por regla general, se refiere a “personas” sin distinguir sin son nacionales y extranjeros. Para algunas cosas lo hace, por supuesto, como cuando regula el derecho a voto, pero no cuando regula el grueso de los derechos fundamentales, entre ellos, la igualdad ante la ley, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica y la libertad para adquirir toda clase de bienes. Esta noción viene desde los albores de la República. En sus Arts. 14 y 57, el Código Civil dice: “La ley es obligatoria para todos los habitantes de la República, incluso los extranjeros” y “La ley no reconoce diferencias entre el chileno y el extranjero en cuanto a la adquisición y goce de los derechos civiles que regla este Código”.

Hay excepciones, por supuesto. El propio Código Civil plantea varias. Por ejemplo, su Art. 1.210 N° 10, prohíbe que extranjeros no domiciliados en Chile sean testigos de testamentos solemnes otorgados en Chile. Hay otras excepciones más contemporáneas, por supuesto, como lo dispuesto en el Art. 14° de la Ley 18.892, Ley de Pesca, y Art.

11° del Decreto-Ley 2.222 de 1998, Ley de Navegación. Estas disposiciones exigen que para la matrícula de las naves su propietario sea chileno. Algo parecido dispone el Art. 38° de la Ley 18.916, Código Aeronáutico, para la matrícula de las aeronaves. En estas excepciones, sin embargo la ley es clara en el sentido de señalar que, para los efectos de distinguir entre nacionales y extranjeros, la propiedad comprometida sólo debe ser considerada desde el punto de vista del control directo.

Sólo en un caso excepcional, la ley chilena se refiere al control indirecto sobre la propiedad, y lo hace expresamente. Se trata del Decreto-Ley 1.939 de 1977, que establece Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. Los dos primeros incisos de su Art. 7° disponen:

Por razones de interés nacional se prohíbe adquirir el dominio y otros derechos reales o ejercer la posesión o tenencia de bienes raíces situados total o parcialmente en las zonas del territorio nacional, actualmente declaradas fronterizas en virtud del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores, a los nacionales de países limítrofes salvo que medie la autorización prevista en el inciso tercero del presente artículo.

La prohibición a que se refiere el inciso anterior se extenderá a las sociedades o personas jurídicas con sede principal en el país limítrofe, o cuyo capital pertenezca en un 40% o más a nacionales del mismo país *o cuyo control efectivo* se encuentre en manos de nacionales de esos países. Esta disposición no regirá respecto de los bienes raíces a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 19.420. El Presidente de la República, mediante decreto supremo fundado en razones de interés nacional, podrá eximir, nominativa y expresamente, a nacionales de países limítrofes, de la prohibición precedente y autorizarlos para adquirir o transferir el dominio u otros derechos reales a la posesión o tenencia de uno o más inmuebles determinados, situados en zonas fronterizas. (Subrayado en cursivas agregado).

Al referirse al “control efectivo” de la propiedad por parte de nacionales extranjeros, la disposición recién citada autoriza, expresamente, a descorrer el “velo” de la correspondiente malla societaria. Y para esto esgrime razones de seguridad nacional que podrían justificar esta doble excepcionalidad: distinción entre nacionales y extranjeros para

efectos de la propiedad, por una parte, y necesidad de atender al control indirecto de la propiedad, por la otra.

La excepcionalidad de la regla de reciprocidad para la radiodifusión sonora, en cambio, no parece tener razón alguna que la justifique.

2.2. Excepción arbitraria

Como se vio más arriba, uno de los objetivos originales del proyecto para una nueva Ley de Prensa en 1993 fue eliminar el requisito de nacionalidad chilena para la propiedad de los medios de comunicación que entonces se exigía. Este esfuerzo era coherente con las dos legislaciones vinculadas a la legislación de prensa, vigentes a la época: la Ley General de Telecomunicaciones de 1982 (Ley 18.168) y la Ley de Televisión de 1989 (Ley 18.838), reformada en 1992. Ambos cuerpos legales no exigían nacionalidad a la propiedad, sino que sólo a la administración de las personas jurídicas titulares de concesiones de radiodifusión televisiva y de otros servicios de telecomunicaciones que requieren de concesión como título habilitante. Esto, para el solo efecto de garantizar la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad por ilícitos cometidos en el ejercicio de las respectivas concesiones.

Es más, en 1994, durante el segundo año de la tramitación del proyecto de Ley de Prensa, los legisladores reformaron mediante la Ley 19.277, los incisos primeros de los Arts. 2° y 8° de la Ley de Telecomunicaciones, disponiendo, respectivamente: “Todos los habitantes de la República tendrán libre e igualitario acceso a las telecomunicaciones y cualquier persona podrá optar a las concesiones y permisos en la forma y condiciones que establece la ley”, y “Para todos los efectos de esta ley, el uso y goce de frecuencias del espectro radioeléctrico será de libre e igualitario acceso por medio de concesiones, permisos o licencias de telecomunicaciones, especialmente temporales, otorgadas por el Estado”.

Conociendo del proyecto de Ley de Prensa, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto en primer trámite constitucional de acuerdo a estas consideraciones. Llegado al Senado, también se expresó que los requisitos de nacionalidad vinculados a la propiedad de los medios de comunicación correspondían a “épocas pasadas”¹¹. Pero, no obstante

¹¹ Para la cita completa de este punto del Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, véase *supra*, p. 105.

estas declaraciones, el rumbo del proceso legislativo en este punto cambió de dirección tras la intervención de tres entes gremiales: ARCHI, ANATEL y ANP, y la rápida acogida que su solicitud por una regla de reciprocidad tuvo en el Senado¹².

Originalmente, la solicitud de estos tres entes gremiales, si bien se oponía al impulso original del proyecto en el sentido de desvincular nacionalidad y propiedad de los medios de comunicación, guardaba cierta coherencia interna al aplicarse a ambos tipos de radiodifusión: sonora y televisiva; y con un fin declarado aparentemente razonable: permitir a los chilenos operar medios de comunicación en los países a los cuales la economía chilena se estaba abriendo.

Pero al final la coherencia se perdió, pues la regla fue dejada exclusivamente para la radiodifusión sonora y no para la televisiva, no obstante estar ambas sometidas a un régimen de concesiones. Como se vio más arriba, en toda la historia del establecimiento de la Ley de Prensa hay sólo un atisbo de explicación para esta diferencia. Sin embargo, es una explicación errada porque no se condecía, ni se condice, con la realidad. Fue hecha por la ARCHI en su primera comunicación al Senado en 1996. Según ella, la radio debería tener un tratamiento en materias de propiedad extranjera distinto a la prensa escrita y la TV. Esto, pues la radio sería un medio “fundamentalmente estratégico” y “de gran penetración cultural”¹³.

La verdad es que, en esto, la radio no se diferencia en nada de la TV. Ambas tienen una amplia cobertura nacional, y su penetración política y cultural es parecida. De hecho, los estudios disponibles revelan que las personas en Chile se informan más por la TV que por la radio. Así, por ejemplo, una encuesta del CEP de 1997, es decir, de la época en que se estaban discutiendo estas materias en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, mostraba que el 73% de los encuestados afirmaba haber “utilizado en la última semana la radio para informarse sobre noticias del acontecer nacional e internacional”. Por su parte, el 87% afirmaba haber utilizado la TV¹⁴. En el mismo sentido, en una encuesta posterior del Consejo Nacional de Televisión (2005) sobre las fuentes que la población usa para informarse acerca de

¹² Para las intervenciones de estos entes gremiales, véase *supra*, pp. 107 a 110.

¹³ La cita completa en pp. 107 y 108, *supra*.

¹⁴ En Centro de Estudios Públicos (1997).

lo que ocurre en su ciudad, Chile y el mundo, el 79,8% dijo informarse mediante la televisión, y sólo el 5,9% mediante la radio¹⁵. Al respecto, se ha afirmado: “La evidencia sugiere que ella [la televisión] ha pasado a ser el medio más importante a través del cual el público chileno conoce y entiende los principales sucesos que ocurren en el país y en el mundo”¹⁶. En la misma perspectiva: “Para concluir, podemos decir que en un contexto de alta competitividad, la información televisiva se ha vuelto cada vez más central”¹⁷.

No obstante esta evidencia y el hecho de que tanto la radio como la TV usan espectro radioeléctrico, la regla de reciprocidad quedó finalmente reservada para la radiodifusión sonora y no para la televisiva. Esta última fue excluida de la regla en el Senado sin explicación alguna, como vimos más arriba¹⁸.

Esta regla, entonces, envuelve una doble excepción: a la regla general en el sentido de que la propiedad de las cosas en Chile está abierta a personas, sin distinguir si son nacionales o extranjeros y, además, se circunscribe a la radiodifusión sonora y no a la radiodifusión en general. Esto último no tiene una justificación firme. Al carecer de ella, deviene arbitraria. Doble razón, entonces, para interpretarla restringidamente. Esta doble razón, con todo, no es la única para dicha interpretación. También lo es el modo en que pareciera los legisladores formularon la regla de reciprocidad y el contexto que tuvieron a la vista.

2.3. Contexto

Al tiempo de discutirse en el Congreso el proyecto que desembocó en la Ley de Prensa, la distinción entre control directo e indirecto sobre la propiedad era, por supuesto, una cuestión conocida y reconocida por el sistema jurídico.

Así, por ejemplo, las legislaciones de pesca, navegación, aeronavegación y sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, que vimos más arriba, usan la distinción. Estas legislaciones estaban vigentes al momento de discutirse el proyecto que se transformaría en la Ley de Prensa en 2001. Lo mismo puede decirse de otras

¹⁵ En Consejo Nacional de Televisión (2005).

¹⁶ Marín (2007), p. 42.

¹⁷ Jiménez, Argandoña y Torres (2007), p. 159.

¹⁸ Véase *supra*, p. 111.

dos importantes legislaciones: de Mercado de Valores (Ley 18.045) y de Sociedades Anónimas (Ley N° 18.046), ambas de 1981.

Estas leyes contienen la distinción entre control directo e indirecto sobre la propiedad, expresada en conceptos a los que otras legislaciones suelen remitirse. Así, por ejemplo, la definición de “grupo empresarial” que hace el Art. 96° de la Ley de Mercado de Valores:

[...] conjunto de entidades que presentan vínculos de tal naturaleza en su propiedad, administración o responsabilidad crediticia, que hacen presumir que la actuación económica y financiera de sus integrantes está guiada por los intereses comunes del grupo o subordinada a éstos, o que existen riesgos financieros comunes en los créditos que se les otorgan o en la adquisición de valores que emiten.

Forman parte de un mismo grupo empresarial:

- a) Una sociedad y su controlador;
- b) Todas las sociedades que tienen un controlador común, y este último, y
- c) Toda entidad que determine la Superintendencia [de Valores y Seguros] considerando la concurrencia de una o más de las siguientes circunstancias:
 1. Que un porcentaje significativo del activo de la sociedad está comprometido en el grupo empresarial, ya sea en la forma de inversión en valores, derechos en sociedades, acreencias o garantías;
 2. Que la sociedad tiene un significativo nivel de endeudamiento y que el grupo empresarial tiene importante participación como acreedor o garante de dicha deuda;
 3. Que la sociedad sea miembro de un controlador de algunas de las entidades mencionadas en las letras a) o b), cuando este controlador corresponda a un grupo de personas y existan razones fundadas en lo dispuesto en el inciso primero para incluirla en el grupo empresarial, y
 4. Que la sociedad sea controlada por uno o más miembros del controlador de alguna de las entidades del grupo empresarial, si dicho controlador está compuesto por más de una persona, y existan razones fundadas en lo dispuesto en el inciso primero para incluirla en el grupo empresarial.

Tanto o más útil aquí es la definición de “controlador” que hace en su Art. 97°:

Es controlador de una sociedad toda persona o grupo de personas con acuerdo de actuación conjunta que, directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, participa en su propiedad y tiene poder para realizar alguna de las siguientes actuaciones:

a) Asegurar la mayoría de votos en las juntas de accionistas y elegir a la mayoría de los directores tratándose de sociedades anónimas, o asegurar la mayoría de votos en las asambleas o reuniones de sus miembros y designar al administrador o representante legal o a la mayoría de ellos, en otro tipo de sociedades, o

b) Influir decisivamente en la administración de la sociedad. Cuando un grupo de personas tiene acuerdo de actuación conjunta para ejercer alguno de los poderes señalados en las letras anteriores, cada una de ellas se denominará miembro del controlador.

En las sociedades en comandita por acciones se entenderá que es controlador el socio gestor.

Lo mismo puede decirse del primer inciso de su Art. 100°, que define las “personas relacionadas”:

Son relacionadas con una sociedad las siguientes personas:

a) Las entidades del grupo empresarial al que pertenece la sociedad;

b) Las personas jurídicas que tengan, respecto de la sociedad, la calidad de matriz, coligante, filial o coligada, en conformidad a las definiciones contenidas en la ley N° 18.046;

c) Quienes sean directores, gerentes, administradores, ejecutivos principales o liquidadores de la sociedad, y sus cónyuges o sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, así como toda entidad controlada, directamente o a través de otras personas, por cualquiera de ellos, y

d) Toda persona que, por sí sola o con otras con que tenga acuerdo de actuación conjunta, pueda designar al menos un miembro de la administración de la sociedad o controle un 10% o más del capital o del capital con derecho a voto si se tratare de una sociedad por acciones.

Hay varios otros ejemplos en la Ley de Mercado de Valores, que muestran la distinción entre control directo e indirecto de la propiedad, y el carácter expreso que éste siempre tiene. Por ejemplo, su Art. 40° N° 5:

Ningún corredor, en forma individual o conjuntamente con personas relacionadas, podrá poseer, *directa o indirectamente*, más del 10% de la propiedad de una bolsa de valores. (Subrayado en cursivas agregado).

El inciso primero de su Art. 54°:

Toda persona que, *directa o indirectamente*, pretenda tomar el *control* de una sociedad anónima que haga oferta pública de sus acciones, cualquiera sea la forma de adquisición de las acciones, comprendiéndose incluso la que pudiese realizarse por suscripciones directas o transacciones privadas, deberá previamente informar tal hecho al público en general. (Subrayado en cursivas agregado).

Y su Art. 232°:

En caso que una sociedad administre más de un tipo de fondo, las inversiones de éstos en acciones de sociedades anónimas abiertas y otras acciones inscritas en el Registro de Valores de la Superintendencia respectiva; en acciones de transacción bursátil, emitidas por sociedades o corporaciones extranjeras cuya emisión haya sido registrada como valor de oferta pública en el extranjero; en valores convertibles en acciones de una sociedad; en cuotas de fondos de inversión; en cuotas de fondos de inversión extranjeros cerrados; y en cuotas de fondos mutuos, consideradas en conjunto, no podrán permitir el *control directo o indirecto* del respectivo emisor. (Subrayado en cursivas agregado).

La Ley sobre Sociedades Anónimas, por su parte, es también pródiga en conceptos que sugieren la distinción entre control directo e indirecto. Así, por ejemplo, el Art. 44° inciso tercero se refiere expresamente al control indirecto para calificar el “interés” de un director:

Se entiende que existe interés de un director en toda negociación, acto, contrato u operación en la que deba intervenir en cualquiera de las siguientes situaciones: (i) él mismo, su cónyuge o sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad; (ii) las sociedades o empresas en las cuales sea director o dueño, directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, de un 10% o más de su capi-

tal; (iii) las sociedades o empresas en las cuales alguna de las personas antes mencionadas sea director o dueño, *directo o indirecto*, del 10% o más de su capital, y (iv) el controlador de la sociedad o sus personas relacionadas, si el director no hubiera resultado electo sin los votos de aquél o aquéllos. (Subrayado en cursivas agregado).

Esta distinción entre control directo e indirecto se puede advertir tras lo dispuesto en sus Arts. 86° y 87° que definen, respectivamente, sociedades “filiales” y “coligadas”:

Art. 86. Es sociedad filial de una sociedad anónima, que se denomina matriz, aquella en la que ésta controla directamente o a través de otra persona natural o jurídica más del 50% de su capital con derecho a voto o del capital, si no se tratare de una sociedad por acciones o pueda elegir o designar o hacer elegir o designar a la mayoría de sus directores o administradores.

La sociedad en comandita será también filial de una anónima, cuando ésta tenga el poder para dirigir u orientar la administración del gestor.

Art. 87. Es sociedad coligada con una sociedad anónima aquella en la que ésta, que se denomina coligante, sin controlarla, posee directamente o a través de otra persona natural o jurídica el 10% o más de su capital con derecho a voto o del capital, si no se tratare de una sociedad por acciones, o pueda elegir o designar o hacer elegir o designar por lo menos un miembro del directorio o de la administración de la misma.

La sociedad en comandita será también coligada de una anónima, cuando ésta pueda participar en la designación del gestor o en la orientación de la gestión de la empresa que éste ejerza.

Y su Art. 88° deja ver con claridad la distinción entre control directo e indirecto a propósito de la “participación recíproca” (no olvidar que en la regla de reciprocidad el concepto de “participación de capital extranjero” es importante):

Art. 88. Las sociedades filiales y coligadas de una sociedad anónima no podrán tener participación recíproca en sus respectivos capitales, ni en el capital de la matriz o de la coligante, ni aun en forma indirecta a través de otras personas naturales o jurídicas.

La participación recíproca que ocurra en virtud de incorporación, fusión, división o adquisición del control por una sociedad anónima, deberá constar en las respectivas memorias y terminar en el plazo de un año desde que el evento ocurra.

Esta prohibición también regirá aun cuando la matriz o la coligante, en su caso, no fuere una sociedad anónima, siempre que sí lo sea a lo menos una de sus filiales o coligadas. Para estos efectos y para los del artículo siguiente, se aplicarán los conceptos precisados en los artículos 86 y 87 de esta ley.

Todo hace suponer que los legisladores a cargo del estudio del proyecto de Ley de Prensa conocían la distinción entre control directo e indirecto sobre la propiedad de una persona jurídica. De hecho, la mencionaron expresamente al dar forma al inciso segundo del Art. 9°, cuyo inciso tercero contiene la regla de reciprocidad. Se hace para determinar la información fidedigna que, respecto de su propiedad, todo medio de comunicación debe poner a disposición del público¹⁹.

Al redactar el inciso tercero con la regla de reciprocidad, sin embargo, los legisladores omitieron la distinción entre capital directo e indirecto y hablaron sólo de “personas jurídicas con participación de capital extranjero”. Es muy extraño que, habiendo querido incluir el control indirecto además del directo para aplicar la regla de reciprocidad, no lo hubieran dicho expresamente así, tal como lo habían hecho en el inciso segundo del mismo Art. 9. Todo indica, por tanto, que el sentido de la ley aquí es que la regla se aplica sólo al control directo, restringidamente.

¹⁹ Dispone este inciso segundo: “Todo medio de comunicación social deberá proporcionar información fidedigna acerca de sus propietarios, *controladores directos o indirectos*, arrendatarios, comodatarios o concesionarios, según fuere el caso. Si ellos fueren una o más personas, dicha información comprenderá la que sea conducente a la individualización de las personas naturales y jurídicas que tengan participación en la propiedad o tengan su uso, a cualquier título. Asimismo, comprenderá las copias de los documentos que acrediten la constitución y estatutos de las personas jurídicas que sean socias o accionistas, salvo en los casos de sociedades anónimas abiertas, así como las modificaciones de los mismos, según correspondiere. La referida información será de libre acceso al público y deberá encontrarse permanentemente actualizada y a su disposición en el domicilio del respectivo medio de comunicación social y de las autoridades que la requieran en el ejercicio de sus competencias”. (Subrayado en cursivas agregado).

Ello significa que el capital extranjero de la persona jurídica que es aquí relevante es el inmediatamente ingresado al país por medio, por ejemplo, de las operaciones de “cambios internacionales” que autoriza la Ley 18.840, Orgánico-Constitucional del Banco Central, y por el llamado “Compendio de Normas de Cambios Internacionales” que el Consejo de dicho banco ha dictado. El Capítulo XIV de éste define los “aportes de capital” provenientes del exterior:

2.4 Aportes de Capital: Cualquier acto, convención o contrato en virtud del cual una parte destina divisas provenientes del exterior, o el producto de su liquidación en el país, a constituir o aumentar el capital de una persona jurídica, domiciliada en Chile, como asimismo la capitalización en ésta, de obligaciones en moneda extranjera que ella haya contraído en o con el exterior. Para los efectos de este Capítulo, se autoriza que los aportes de capital puedan enterarse en acciones o derechos sociales de sociedades constituidas en el exterior, debiendo entregarse al Banco Central de Chile la información que se indica en el Capítulo XIV del Manual. En este caso, la remesa del capital, dividendos o utilidades deberá efectuarse siempre en divisas.

Asimismo, se considerarán como aportes de capital para efectos de este Capítulo, el capital aportado por un inversionista extranjero a sociedades constituidas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 D de la Ley sobre Impuesto a la Renta, sea que el capital se entere en acciones o en derechos sociales de sociedades domiciliadas en el extranjero de propiedad de personas sin domicilio ni residencia en Chile, valorados todos ellos a su precio bursátil o de libros, según corresponda, o de adquisición en ausencia del primero.

También se considerará como aporte de capital la reinversión de utilidades que efectúe un inversionista extranjero, acogido al Estatuto de la Inversión Extranjera contenido en el Decreto Ley N° 600 de 1974, y sus modificaciones, siempre que dicho inversionista renuncie en forma previa e irrevocable al derecho a remesar las respectivas utilidades de acuerdo al citado régimen especial, en los términos y en las condiciones que establezca el Comité de Inversiones Extranjeras. El cumplimiento de estos requisitos se acreditará mediante la comunicación respectiva que dicho Comité remita al Banco²⁰.

²⁰ Véase el Capítulo XIV en <http://www.bcentral.cl/normativa/cambio-internacional/compendio-normas/pdf/CapXIV.pdf>.

La “participación de capital extranjero” en la persona jurídica titular de una concesión de radiodifusión sonora, a que se refiere la regla de reciprocidad, tiene que ver con el capital que, desde el exterior, es aportado a esa persona jurídica, ya sea a través de las normas del Capítulo XIV recién mencionadas, a través del contrato de inversión extranjera regulado por el Decreto Ley 600 de 1974, o a través de los mecanismos de fondos de inversión de capital extranjero que regula la Ley N° 18.657 (1987).

La persona jurídica con participación de capital extranjero, mediante alguno de los mecanismos recién mencionados, es la que debe ser titular de la concesión y no aquella en cuyo capital participa otra persona jurídica cuyo capital fue aportado desde el exterior.

Así es la interpretación restringida que este trabajo postula, una que le interesa el control directo y no el indirecto o “efectivo”, como expresamente habla la excepcional ley sobre adquisición de inmuebles en zonas fronterizas, o la Ley de Sociedades Anónimas, que se vieron más arriba. Es la interpretación que han sostenido los dos órganos con competencias claras en relación con la regla de reciprocidad: el MTT-Subtel, órgano administrativo a cargo de las telecomunicaciones, y la CGR, veedor de la legalidad de los órganos administrativos. A continuación, una mirada a la práctica administrativa que sobre el punto han desarrollado.

2.4. La práctica administrativa

2.4.1. La CGR

El núcleo de esta práctica está constituido por el dictamen N° 1.861, de 15/01/08. La CGR había sido solicitada por la Cámara de Diputados y, además, por dos diputados en particular (Escobar y Valenzuela), y por la Subtel, a objeto de que se pronunciara sobre la regla de reciprocidad del inciso tercero del Art. 9 de la Ley de Prensa, tantas veces referido.

El contexto de esa solicitud y dictamen fue la compra por parte de GLR Chile Ltda. de la totalidad de las acciones de Iberoamerican Radio Chile S.A. a Claxson Chile S.A. Ese acto y sus partes, sabemos, tienen que ver con los procedimientos administrativos que concluyeron en las Resoluciones Exentas 1533 de 2008 y 6620 de 2011 de la Subtel, a los que se hace referencia más abajo.

La CGR fue inequívoca al fijar la interpretación restringida, al expresar que la regla de reciprocidad:

[Es] de carácter excepcional y se encuentra sujeta a una doble limitación, tanto respecto de las personas que afecta, como en cuanto a los actos o convenciones sólo es aplicable a aquellas personas jurídicas con participación de capital extranjero superior al diez por ciento que soliciten se les otorgue una concesión de radiodifusión o que se les otorgue una concesión de radiodifusión o se les autorice adquirir una ya otorgada, *sin que se pueda extender a las entidades que tengan o ejerzan control sobre dichas personas jurídicas con participación de capital extranjero*, ni a otros actos o convenciones distintos al otorgamiento o adquisición de una concesión, para lo cual la ley habría tenido que disponerlo expresamente. (Subrayado en cursivas agregado).

La CGR fue doblemente enfática sobre la interpretación restringida que corresponde dar a la regla. Primero, se aplica sólo respecto del control directo de la persona jurídica titular de la concesión y, segundo, sólo a propósito de dos actos o momentos: otorgamiento o adquisición de la concesión.

Este trabajo se centra básicamente en la primera de las restricciones señaladas, es decir, en la forma restringida de entender la participación de capital extranjero en la persona jurídica titular. La segunda restricción, esto es, la relativa a los actos o momentos a propósito de los cuales cabe preguntarse por la regla, es interesante y se trata más abajo. Esta segunda restricción es también interesante. Ella implica preguntarse si la “renovación” de una concesión de radiodifusión sonora puede entenderse como el “otorgamiento” que señala la regla. Pueden sostenerse ambas cosas, pero este trabajo sugerirá que es más prudente no enredarse en esta discusión y asumir que la “renovación” es un “otorgamiento” para los efectos de la regla. Antes de ir a esto, sin embargo, veamos el papel que ha jugado en esta práctica regulatoria el regulador sectorial MTT-Subtel.

2.4.2. MTT-Subtel

Algunos meses después de este dictamen de la CGR, la Subtel resolvió, mediante Resolución Exenta 1.533 de 24/12/08, el procedimien-

to administrativo que se había iniciado, a la luz de la regla de reciprocidad, respecto de las concesiones que habían sido objeto de la operación de compra de acciones que había autorizado el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDLC), operación de compra, sabemos, que tiene que ver con el procedimiento administrativo en el que se pronuncia este trabajo.

La Subtel confirmó el sentido restringido fijado por la CGR para la regla de reciprocidad, en sus dos caras: tanto en relación con el acto o momento a propósito del cual se aplica la regla, como en relación con la estructura de capital de la persona jurídica titular de la concesión. Sobre lo primero, dijo en su resolución:

[D]ebe descartarse la hipótesis de que en la especie haya existido una transferencia, adquisición o cesión directa de una o más concesiones [...] más allá de que hayan podido variar las sociedades que tenían el control accionario de las sociedades titulares de dichas concesiones [...] razón por la cual la operación [de compra de acciones] no requería, en caso alguno, de la autorización previa de esta Subsecretaría [...].

Sin embargo, y siguiendo también el criterio de la CGR, la Subtel reconoció para sí la facultad de fiscalizar el cumplimiento, en todo momento, de la observancia de la regla de reciprocidad.

Sobre lo segundo, es decir, sobre el entendimiento restringido de la estructura de propiedad a efectos de aplicar la regla, la Subtel fue, simplemente, inequívoca:

[E]sta Subsecretaría, para los efectos de determinar la presencia de capital extranjero superior al 10% [...], no podrá *sino restringir su análisis a las personas jurídicas actualmente concesionarias... sin efectuar dicho examen, por tanto, respecto de sus controladoras o matrices ni respecto de las controladoras o matrices de estas últimas... [sino] sólo respecto de aquellas personas jurídicas que tengan verdaderamente la categoría jurídica de “inversores extranjeros” o participen de capital extranjero... no siendo procedente examinar la constitución accionaria o de capital de las sociedades que pudieran ser directa o indirectamente sus matrices o controladoras.* (Subrayado en cursivas agregado).

Por Resolución Exenta 4349 de 14/08/09, la Subtel rechazó los recursos de reposición interpuestos contra su resolución recién citada, y concedió los recursos jerárquicos deducidos subsidiariamente. Conociendo de éstos, el MTT, mediante Resolución Exenta 1341 de 08/03/10, confirmó tanto la forma como el fondo de lo que había resuelto la Subtel, enfatizando el hecho de que en todo momento esta Subsecretaría siguió el criterio restringido que había fijado la CGR.

Y no podría haber sino adoptado esta decisión sobre el precedente establecido por la CGR. Es importante tener presente que el Art. 9 de la Ley N° 10.336, Orgánica de la CGR, dispone que los informes que emita el Contralor a petición de cualquier jefe de oficina o servicio “serán obligatorios para los funcionarios correspondientes, en el caso o casos concretos a que se refieran”.

Por su parte, y a la luz de la disposición legislativa recién citada, la CGR pronunció el dictamen N° 28.226, en el que provee una interesante justificación de la interpretación restringida. Señaló:

La interpretación estricta que se postula como propia de las normas de derecho público debe primero distinguir el contenido de estas normas, de modo que sólo se interpreten restrictivamente aquéllas que se refieren a las atribuciones de los órganos del Estado, en tanto que las que se refieren a derechos, libertades o garantías de las personas, o limiten las potestades estatales, lo sean extensivamente, conforme a los principios que enuncia en la materia la Constitución Política de la República.

Es una justificación de la interpretación restringida interesante porque avanza un correcto punto de moralidad política. La regla de reciprocidad aumenta los poderes estatales y disminuye distintas garantías constitucionales, como las de igualdad ante la ley, libre iniciativa económica y libre acceso a las cosas objeto del derecho de propiedad, como las cosas incorporales que son las concesiones. Debe, por tanto, ser interpretada restringidamente²¹.

²¹ A este respecto se ha dicho: “[E]l modelo de libertades básicas que desarrolla la nueva Constitución chilena supone que esa máxima se transforme en principio que recorra la actividad educacional, cultural, económica y social. En el fondo, supone que no sean las libertades y garantías las que hay que fundamentar jurídicamente, sino, precisamente y en forma muy cuidado-

Y, por último, el 30/11/11, por Resolución Exenta N° 6620, la Subtel resolvió un procedimiento administrativo de fiscalización en el que se estableció expresamente la interpretación restringida.

No obstante todo esto, hay órganos del Estado en Chile que han propuesto para la regla de reciprocidad una interpretación extensiva. Veámoslo.

2.4.3. La interpretación extensiva y su defensor sin competencia

La interpretación extensiva está en un considerando del TDLC en su Resolución N° 20 de 27/07/07, que se pronunció ante una consulta en el proceso de compra a Claxon S.A. de todas las Iberoamerican Radio Chile S.A., por parte de GLR Chile Ltda. Como se ha dicho, ese procedimiento de consulta ante el TDLC tiene que ver con el procedimiento administrativo que sirve de marco a este trabajo.

Sostuvo el TDLC en su considerando nonagésimo:

A juicio de este Tribunal, se debe hacer presente que las normas de la Ley N° 19.733 antes indicadas, respecto de la propiedad o control de concesiones de espectro radioeléctrico, son aplicables no sólo al titular directo de la concesión,

sa, las excepciones. Ese solo avance metódico sería un paso enorme hacia un régimen constitucional efectivo”, Barros (1981), p. 33. Y, en el mismo sentido: “[L]a Constitución no sólo impone toda esta batería de limitaciones a la Administración-aparato, sino que *impide* que las mismas sean extendidas en bloque a los particulares por el legislador ordinario. En efecto, muchas de las limitaciones examinadas chocan frontalmente con algunos de los derechos y libertades reconocidos a los particulares en el Título primero de la propia Constitución. Piénsese, por ejemplo, en el principio de legalidad —entendido como vinculación positiva—: afirmar que los particulares sólo podrán hacer aquello que la Ley les permita expresamente chocaría, por de pronto, con el principio de libre desarrollo de la personalidad [...] Exigir, a su vez, que los particulares sólo pudieran perseguir con su actuación el interés general contradiría flagrantemente libertades fundamentales como la libertad de empresa... (que legítima y se basa en el ánimo de lucro, el paradigma del interés particular). Extender a los particulares el principio de transparencia vulneraría el derecho fundamental a la intimidad [...] Y así sucesivamente. En general, el carácter servicial, puramente instrumental que la Constitución impone a la Administración-aparato (y que justifica su misma existencia y los miles de millones de euros que cuesta a los contribuyentes) no podría ser predicado de los particulares sin subvertir completamente el Estado de Derecho y de libertades diseñado por la propia Constitución”, Mir (2003), p. 80.

sino que a aquellas personas o sociedades que tienen o ejercen control sobre ésta, sea mediante sociedades relacionadas, participación accionaria, acuerdos de control y cualquier otra figura contractual por la que se manifieste dicho control, en la medida que éstos tengan efectos en Chile. De otra forma, tales normas quedarían sin real sentido y aplicación, siendo fácilmente eludibles con la sola figura de la transferencia de acciones entre empresas matrices.

En otras palabras, a juicio del TDLC la regla de reciprocidad se aplica, además, al control indirecto sobre la propiedad de una persona jurídica titular de una concesión de radiodifusión sonora. ¿Por qué? Sólo porque la reciprocidad sería fácilmente eludible. Este es un argumento débil, porque da por supuesto lo que tiene que probar, esto es, da por supuesto que la Ley de Prensa extiende la regla de reciprocidad al control indirecto, esto es lo que, a su juicio, no debería poder eludirse fácilmente. Pero aun cuando este argumento no se comparte, la discusión es relativamente estéril, pues fue el propio TDLC, en el considerando siguiente, el que le restó fuerza a la interpretación extensiva que propuso:

Nonagésimo primero. Que, no obstante lo anterior, esta circunstancia no será considerada en la resolución de esta consulta, dado que su cumplimiento, así como otros requisitos formales establecidos en la LGT, debe ser fiscalizado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones y no por este Tribunal, en tanto excede su competencia en un procedimiento de esta naturaleza.

Se trata, por tanto, de una opinión pronunciada por un órgano al margen de su ámbito de competencia. Poca fuerza persuasiva, menos vinculante²².

²² En el Anexo 4, *infra*, se agregan algunos antecedentes que complementan lo dicho aquí sobre la práctica regulatoria de la interpretación restringida y de la debilidad —de fondo y forma— del argumento extensivo del TDLC. Se ilustra el hecho de que el regulador sectorial MTT-Subtel venía otorgando y autorizando adquisiciones de concesiones a personas jurídicas vinculadas a las partes en la operación de compra de las acciones de Iberoamerican Radio Chile S.A. por parte de GLR Chile S.A. En las adquisiciones también se pronunció el TDLC a la luz de lo dispuesto en el Art. 38° de la misma Ley de Prensa. Nunca el TDLC llamó la atención sobre la regla de reciprocidad del inciso tercero de su Art. 9°, ni solicitó al regulador sectorial MTT-Subtel fiscalizar al respecto.

Nada ha cambiado desde que se asentó la interpretación restringida de la regla de reciprocidad en la práctica administrativa competente del MTT-Subtel y la CGR. Y así lo entendió, otra vez, el regulador sectorial al dictar las resoluciones exentas que se publicaron en el *Diario Oficial* los días 12, 13 y 18 del 11/10, mediante las cuales se asignaron concesiones de radiodifusión sonora en procedimientos de renovación de ellas. Esas resoluciones fueron “reclamadas” en los términos del Art. 13 A, dándose inicio al procedimiento administrativo de fiscalización que terminó con la Resolución Exenta N° 6620 ya citada.

Lo único nuevo que es relevante aquí, es la incorporación de Chile a la OCDE a fines del año 2010. Este hecho nuevo, sin embargo, en lugar de justificar una revisión de la interpretación restringida que había asentado la práctica administrativa —configurando un caso de lo que se llama “principio de la confianza legítima” por la doctrina del derecho administrativo o “acto propio”, por la del derecho privado—, lo que hace es confirmar y reforzar aún más esa interpretación restringida. Igual como lo sugiere el contexto internacional en el que se ha venido insertando Chile, la entrada de Chile a la OCDE justifica la restricción interpretativa. Es más, justifica el inicio por parte de los colegisladores de una reforma para derogar la regla la reciprocidad, según se verá a continuación.

2.5. El contexto internacional y la incorporación de Chile a la OCDE

Durante los procedimientos generados por la operación de compra de las acciones de Iberoamerican Radio Chile S.A., consultada al TDLC y tantas veces citada, se reveló lo problemática que resulta la regla de reciprocidad en el contexto de internacionalización que viene experimentando Chile y su economía.

Hace más de un decenio que las autoridades encargadas de ese proceso de internacionalización vienen apuntando la escasa compatibilidad entre la regla de reciprocidad y los compromisos internacionales asumidos por Chile. Así, por ejemplo, el Oficio Ordinario de 14/05/03, de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Éste afirma, textualmente, que la regla:

[...] contraviene compromisos adquiridos por nuestro país, tanto en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, instrumento internacional integrante de la Organización Mun-

dial del Comercio, y suscrito por Chile en 1994 [...] como en el Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito con México en abril de 1988 y plenamente vigente²³.

El punto central aquí es el mecanismo de la nación más favorecida (NMF) al que se sujetan los miembros de la OMC. En virtud de dicho mecanismo, estos miembros se obligan “a otorgar, de manera inmediata e *incondicional*, a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, un trato no menos favorable que el que se concede a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”, como claramente dice la Direcon en el Oficio citado (subrayado en cursivas en el original). La aplicación de la regla de reciprocidad, al ser un mecanismo de condicionalidad, vulnera el mecanismo de la NMF. El mismo oficio advierte que en el TLC con México no se reservó la posibilidad de establecer restricciones futuras respecto de la nacionalidad del capital sobre concesiones de radiodifusión sonora, “tratamiento que debería hacerse extensivo a los restantes miembros de la OMC por la aplicación del trato de nación más favorecida”.

El mismo sentido ha expresado la Subsecretaría de Relaciones Exteriores mediante sus oficios N° 14.549, de 27/09/07, y N° 1.046 de 25/03/08. Y, también, el Comité de Inversiones Extranjeras en varios Oficios. Por ejemplo, en el Oficio 195, de 31/08/2001, avanzó una conclusión que el tiempo ha demostrado fue premonitoria: “las dificultades administrativas y legales que pudieran derivarse de la aplicación de esta disposición [la regla de reciprocidad] hacen aconsejable restringir su ámbito de aplicación contribuyendo así a la certeza jurídica de actuales y futuros concesionarios”.

En el mes de enero de 2010, Chile dio un nuevo paso en el contexto internacional, el que ha extendido la sombra de duda sobre la regla de reciprocidad: su acceso a la OCDE²⁴. El objetivo fundamental de la OCDE es expandir las economías a través de las relaciones entre los Estados y procurar que estas relaciones se establezcan y practiquen de forma no discriminatoria²⁵.

²³ Como ya se vio, ésta es una preocupación que se mencionó en la Cámara de Diputados cuando conoció del proyecto de Ley de Prensa. Esta preocupación no la tuvo el Senado. Véase *supra* p. 112.

²⁴ El acuerdo de acceso de Chile está en: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/11/44381035.pdf>.

²⁵ El acuerdo constitutivo de la OCDE, de 1960, está en: http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00.html.

En tal sentido, Chile se comprometió a expandir la liberalización de la radiodifusión televisiva a todos los miembros de la OCDE:

En relación con la regla chilena que posibilita la liberalización recíproca en las áreas de *radiodifusión* y registro de embarcaciones de pesca de propiedad extranjera, Chile se compromete a extender a todos los miembros de la OCDE cualquier medida de liberalización que beneficiaría a un Miembro de la OCDE. (Traducción mía). (Subrayado en cursivas agregado, p. 26).

Éste fue un compromiso general asumido en el marco de dos reservas asociadas a la radiodifusión sonora que Chile hizo frente a dos cuerpos normativos obligatorios para los miembros de la OCDE: el “Código de Liberalización de Movimientos de Capital” y la “Tercera Decisión Revisada sobre Trato Nacional”.

La primera reserva, relativa a la liberalización de los movimientos de capital, está en el Anexo 2 del Acuerdo de Acceso de Chile y señala:

Chile

Lista A, I/A Inversión directa:

—Por no residentes en el país en cuestión.

Nota: La reserva aplica sólo a: VII) otorgar y usar concesiones para radiodifusión, lo que se limita a empresas con un máximo de 10% de capital extranjero. (Cursivas en el original, p. 34). (Traducción mía).

La segunda reserva, relativa al trato nacional, está en el Anexo 5 del Acuerdo de Acceso de Chile y señala:

Radiodifusión: se limita el otorgamiento y uso de concesiones a empresas cuya propiedad por parte de extranjeros no supera el 10%, a menos que se autorice lo contrario. (Traducción mía).

Authority: Law 18,168, Official Gazette, 2 October 1982, General Telecommunications Law, Titles I, II and II; Law 18,838, Official Gazette, 30 September 1989. (Cursivas en el original, p. 58).

Cabe destacar la peculiaridad de estas reservas. Primero, fueron hechas respecto de dos conjuntos normativos específicos: movimiento de capital y trato nacional. Y, segundo, fueron hechas de un modo que no da buena cuenta de la regla de reciprocidad: la primera la presenta simplemente como un techo a la propiedad extranjera (y no como un mecanismo de reciprocidad) y la segunda la presenta como un techo sujeto a una condición no de reciprocidad, sino que a una de autorización, sin especificar si la premisa de esta autorización es el cumplimiento de una reciprocidad, ni ninguna otra. Tercero, la referencia legislativa es equivocada, porque el 10% de la participación extranjera de la regla está en la Ley de Prensa, como sabemos, y no en la Ley General de Telecomunicaciones, como señala la segunda reserva. Y, cuarto, la reserva frente a la liberalización de los movimientos de capitales se hace respecto de la inversión “directa”.

¿Qué pasaría, por ejemplo, con capitales irlandeses que quisieran constituir una persona jurídica para solicitar una concesión de radiodifusión sonora? Irlanda es miembro de la OCDE, como Chile, pero no tiene restricciones de acceso a la radiodifusión sonora basadas en la nacionalidad del capital. ¿Debería aplicarles la regla de reciprocidad a los capitales interesados provenientes de un tercer Estado miembro de la OCDE, como España, por ejemplo? ¿En qué pie quedaría el mecanismo de nación más favorecida (NMF), valorado por la OCDE según lo expresa su política de *Tratamiento no discriminatorio para inversionistas locales e internacionales*?²⁶

Todo este contexto internacional justifica la formación de una voluntad política colegisladora encaminada a derogar la regla de reciprocidad. Y mientras ella no se concrete, provee la justificación al Estado de Chile para adoptar una interpretación restringida a la hora de aplicarla.

3. Conclusión

La regla de reciprocidad es una regla difícil, como lo confirman los problemas de interpretación que ha generado. Es una regla excepcional y, además, es de una excepcionalidad que parece arbitraria, no justificada. Este mismo hecho ayuda a explicar, en parte al menos, esos problemas de interpretación.

²⁶ Véase esta política en http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_39048427_39049329_39634141_1_1_1_1,00.html.

Todo el sistema jurídico chileno y el contexto internacional que para él es relevante, justifican una interpretación restringida y no extensiva de la regla. En este sentido, los dos órganos competentes que se han pronunciado sobre ella —la CGR y el regulador sectorial MTT-Subtel—, han desarrollado una interpretación correcta.

El núcleo de esa interpretación, el dictamen N° 1.861, de 15/01/08, de la CGR, fijó un sentido doblemente restringido. Por una parte, la regla de reciprocidad mira sólo al control directo de la propiedad de la persona jurídica, sin que se deba descorrer el velo de la malla societaria para indagar sobre el control indirecto (o “efectivo”), y, por la otra, la regla se aplica sólo a propósito de dos momentos o actos: otorgamiento y adquisición de una concesión de radiodifusión sonora.

Como se anunció más arriba, este trabajo se ha concentrado más en la restricción vinculada a la estructura de propiedad y no con la vinculada al momento o acto de su aplicación. Vale la pena ahora decir unas pocas palabras sobre esta última.

Sostener que la regla de reciprocidad se aplica sólo en esos dos momentos va, por supuesto, en el sentido correcto de construir siempre una interpretación restringida. Pero, también, abre algunas interrogantes. Por ejemplo, en el caso respecto del cual este trabajo se pronuncia: la “renovación” de una concesión ¿es o no una hipótesis de aplicación de la regla?

Alguien podría contestar que no, que la renovación no es otorgamiento ni, obviamente, adquisición. Para eso podría basarse en el hecho de que el Art. 8 de la Ley 18.168, en su inciso tercero, usa ambas expresiones en contextos distintos:

Las concesiones se *otorgarán* a personas jurídicas. El plazo de las concesiones se contará desde la fecha en que el respectivo decreto supremo se publique en el Diario Oficial; será de 30 años para los servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones, renovable por períodos iguales, a solicitud de parte interesada; y de 25 años para las concesiones de radiodifusión respecto de las cuales la concesionaria gozará de derecho preferente para su *renovación*, de conformidad a los términos de esta ley. (Subrayado en cursivas agregado).

Desde este mismo punto de vista literal —que enfatiza la distinción entre estos tres verbos rectores: “otorgar” y “adquirir”, por una parte, y “renovar”, por la otra—, parece coincidente la práctica despla-

gada hasta ahora por el regulador sectorial MTT-Subtel en esta materia. Esto, pues sus actos administrativos distinguen entre “otorgar” y “renovar” concesiones de radiodifusión. Comparemos los siguientes decretos, elegidos al azar dentro del último tiempo.

Uno es el Decreto N° 151 de 01/07/10, que otorga una concesión de radiodifusión sonora a la Compañía Chilena de Comunicaciones S.A. Su lenguaje es consistente en el nombre del decreto: “Otorga concesión de...”, en la primera parte resolutive: “Otórgase una concesión...” y en la tercera parte resolutive: “Facúltese a la concesionaria para instalar, operar y explotar la estación...”. Otro es el Decreto N° 387 de 29/10/10, que también “otorga” una concesión de radiodifusión sonora a Radio Corporación S.A. Su lenguaje es, también, consistente, usando los mismos verbos rectores que el decreto recién citado, en los mismos lugares del texto.

En cambio, otro decreto, el N° 251 de 02/09/10 usa, en las mismas partes, el siguiente lenguaje también consistente: “Renueva concesión...”, “Renuévase por un período de 25 (veinticinco) años...”, y “Facúltese a la concesionaria para seguir operando y explotando la estación de...” Y, en el mismo sentido, el Decreto N° 24 de 21/02/11 “renueva” una concesión de radiodifusión sonora a Finis Terrae Sociedad Radiodifusora S.A., usando, también, los mismos verbos rectores del decreto recién citado, en los mismos lugares del texto.

Esto, además, podría justificarse en el hecho de que la renovación tiene algo que ni el otorgamiento y, menos, la adquisición tienen: un “derecho preferente” para el titular que quiere renovar²⁷.

Por otra parte, sin embargo, es importante tener presente que, como lo señaló también la CGR en el dictamen citado, la regla de reciprocidad debe fiscalizarse durante todo el tiempo de la respectiva concesión:

[...] comoquiera que las exigencias que agregó la ley N° 19.733 no sólo se deben cumplir al tiempo de otorgarse la concesión o adquirirse una ya existente, corresponde que la autoridad fiscalice el efectivo cumplimiento de las mismas durante todo el plazo de su vigencia.

²⁷ Sobre el carácter del acto de otorgamiento de una concesión, en el cual no hay un “derecho preferente”, véase Dromi, (1977), p. 389.

Eso mismo fue reconocido por el regulador sectorial MTT-Subtel en la Resolución Exenta N° 1.533 de 24/12/08, ya citada. ¿Cómo compatibilizar, entonces, el hecho de que la regla de reciprocidad se aplica sólo a propósito del otorgamiento y adquisición de concesiones, por una parte, y el hecho de que debe haber una fiscalización continua de ella por parte del regulador sectorial, por la otra?

Se podría considerar que la renovación de una concesión es una especie de “otorgamiento” de la misma, por lo que es un momento de aplicación de la regla de reciprocidad. O, en cambio, se podría considerar que no, que son actos distintos, pero como la fiscalización de la regla debe ser continua, es un momento adecuado para indagar si la concesión respectiva fue otorgada o adquirida en cumplimiento de la regla.

Por esto, a juicio de este trabajo, no es tan relevante la cara de la interpretación restringida relativa al momento o acto a propósito del cual se aplica la regla. Como la fiscalización debe ser continua, no vale la pena enredarse mucho en este punto. Más práctico es decir que todos los momentos de una concesión —entre ellos el de su renovación— son buenos para fiscalizar, preguntándose si la regla de reciprocidad fue observada al otorgarse o adquirirse dicha concesión.

Más relevante es la cara de la interpretación restringida relativa a la estructura de propiedad de las personas jurídicas titulares de las concesiones de radiodifusión sonora. Este trabajo sostiene que este sentido restringido debe aplicarse al control directo o participación inmediata en la propiedad de las personas jurídicas titulares de las concesiones de radiodifusión sonora. Esto es, sin descorrer el velo de la malla societaria para hurgar “aguas arriba” en busca de capitales de origen extranjero, porque la ley no lo autoriza expresamente. Al no hacerlo, como sí lo hace en otras disposiciones legislativas excepcionales, no cabe presumir la autorización.

Interpretada así la regla, queda claro que los procedimientos administrativos que concluyeron en las Resoluciones Exentas N° 1533 de 2008 y 6620 de 2011 de la Subtel, no fueron hipótesis de aplicación de la regla. Salvo el hecho de que en el segundo caso se trata de una renovación, acto que envuelve a las personas jurídicas titulares de las concesiones, en el fondo la situación es la misma que la de la operación de compra de acciones de Iberoamerican Radio Chile S.A. En ambos casos, no hay participación de capital extranjero superior al 10% en las

personas jurídicas titulares, tal como ellas lo acreditaron al regulador sectorial MTT-Subtel mediante declaraciones juradas. Al no ser este caso una hipótesis de aplicación de la regla de reciprocidad, es completamente irrelevante aquí la legislación española sobre medios de comunicación y radiodifusión, así como los cambios que pueda haber experimentado desde 2008 a la fecha.

Y en los casos hipotéticos que sí pudiera aplicarse la regla, es decir, cuando la participación directa o inmediata de capital extranjero en la propiedad de la jurídica titular fuera en los hechos superior al 10%, la regla debe seguir interpretándose restringidamente. ¿Cómo? Exigiendo que la comparación recíproca entre los Estados sea acotada, es decir, sólo restringida al porcentaje de participación de capital extranjero permitido, sin extenderse a otros aspectos posibles como, por ejemplo, la duración de las concesiones.

Pero todo indica que lo más adecuado en el largo plazo es derogar esta regla, sometiendo la radiodifusión sonora a las mismas reglas de la radiodifusión televisiva y de las demás concesiones para servicios de telecomunicaciones. Éstas exigen que la persona jurídica se constituya en Chile y que su administración sea chilena, pero el origen del capital es irrelevante. La Constitución asegura a todas las personas un libre acceso a la propiedad de las cosas. Las limitaciones o requisitos para ejercer este derecho deben estar exigidos por el interés nacional. La regla de reciprocidad es una limitación o requisito para el acceso a la propiedad de las cosas incorpóreas que son las concesiones de radiodifusión sonora. ¿Está exigida por el interés nacional?

Derogando esta regla no sólo se honraría la disposición constitucional recién citada, sino que también se haría mucho más consistente la situación de nuestro sistema jurídico con las obligaciones y compromisos que el Estado ha asumido en el marco de la OMC, de los tratados de libre comercio y, más recientemente, de la OCDE. Al ingresar a este club, Chile hizo una reserva imperfecta de la regla de reciprocidad por la que, en el campo de la radiodifusión sonora, se está eximiendo injustificadamente de cumplir con los valiosos compromisos de libertad de comercio e igualdad de trato que asumió.

ANEXO 1



Santiago, Febrero 28 de 1996

Ref.: EC-JH/96 - 017

Senador
Don Miguel Otero Lathrop
Presidente de la Comisión
De Constitución, Legislación
Y Justicia del Senado
Senado de la República.

Honorable señor senador:

La Asociación de Radiodifusores de Chile hace llegar a usted y a la Comisión que tan dignamente preside las opiniones y observaciones que le merecen el proyecto de ley sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo aprobado por la H. Cámara de Diputados y enviado en oficio 793 de 12 de diciembre de 1995 al señor Presidente del Senado.

Ante todo queremos dejar constancia de nuestra satisfacción por el evidente progreso que el proyecto enviado por el Ejecutivo significa sobre la actual legislación, especialmente cuando una materia tan importante pasa a tratarse desde un plano meramente negativo, como lo era en la Ley de Abusos de Publicidad, a un planteamiento positivo a que lo refiere el proyecto de Ley sobre Libertad de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo.

Se advierte en el texto el interés por modernizar este tipo de normas y aclarar conceptos y procedimientos.

La Asociación de Radiodifusores de Chile, ARCHI, participó tanto en las comisiones preparatorias del proyecto, como en sesiones de trabajo con el Ministerio Secretaría General de Gobierno durante la discusión parlamentaria y con la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la H. Cámara de Diputados.

En esta última, una serie de indicaciones hicieron peligrar el espíritu mismo de la ley, pero el tema fue zanjado por la sentencia del Tribunal Constitucional.

Respecto al texto que entrará en estudio por la Comisión de su digna presidencia, ARCHI debe hacer algunas observaciones de carácter general y otras específicas.

1. OBSERVACIONES DE CARACTER GENERAL

1.1. Estimamos que en materia de radiodifusión las normas sobre propiedad e inversión extranjera obedecen a distintos padrones de los que rigen en prensa y televisión.

La radio es un medio fundamentalmente estratégico y de gran penetración cultural en la comunidad y además es necesario resguardar su pluralismo y una leal competencia dentro del proceso de globalización e internacionalización de nuestra economía.

De aquí que estimemos fundamental que, manteniendo el principio de una libertad de mercado, se exija total RECIPROCIDAD DE DERECHOS Y OBLIGACIONES respecto a lo existente en el país de origen de las eventuales inversiones extranjeras.

Correspondería al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de su Subsecretaría de Telecomunicaciones, establecer y autorizar en cada caso estas inversiones teniendo en consideración el respeto de estos principios. Solicitamos que estas normas sean incorporadas en el art. 10 del proyecto en estudio.

1.2. Otra consideración general dice relación con la promoción de los medios regionales de comunicación, indispensable para el desarrollo regional del país.

En esta materia solicitamos que se aseguren recursos regionales existentes para reforzar el financiamiento de estos medios.

El art. 9 del proyecto establece que las autoridades pertinentes deberán disponer fondos del presupuesto del Estado, de sus organismos y empresas, y de las municipalidades, destinados a avisos, llamados a concursos, propuestas y publicidad, que tengan una clara identificación regional, provincial o comunal para destinarlos a efectuar la correspondiente publicación o difusión en medios de comunicación social regionales, provinciales o comunales.

Solicitamos que la expresión “a lo menos en parte” que contempla el artículo, se reemplace por “mayoritariamente” a fin de que se provea realmente a estos medios de mayores recursos para cumplir su misión de ser expresión regional.

2. COORDINACION CON OTROS CUERPOS LEGALES

2.1. El art. 1° del proyecto aprobado por la H. Cámara de Diputados dice en su inciso 4° que “Toda persona tiene derecho a informarse libremente en las fuentes públicas y en las fuentes privadas que por propia voluntad se hayan hecho accesibles a todos. Este derecho tendrá las solas restricciones que se funden en las normas de reserva legalmente vigentes”.

Sobre esta materia hacemos presente a la H. Comisión que en la actualidad existen tres mociones presidenciales relacionadas con esta materia

y que se hace indispensable tratarlas en conjunto para evitar la aprobación de normas contradictorias o incoherentes.

Las referidas mociones constan del acta de la sesión N° 38 de la Honorable Cámara de Diputados, de fecha 17 de Enero de 1995, y legislan sobre:

a) Acceso a la información en lo relativo a la probidad del funcionario público y regula el acceso a los documentos que obren en poder de los órganos del Estado, en razón del secreto o reserva que merecen;

b) Conducta contraria a la probidad en que incurre el funcionario que niegue información o documentación que haya sido solicitada en conformidad a la ley; y

c) Acceso a la información administrativa, en virtud del cual se establece que toda persona podrá acceder a los documentos que obren en poder de los órganos de la Administración del Estado y obtener copia de ellos.

Sugerimos a la H. Comisión tener a la vista estas mociones presidenciales al momento de discutir el artículo primero, especialmente el inciso 4°, del proyecto sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo.

3. OBSERVACIONES ESPECIFICAS

3.1. En cuanto al artículo 3°, inciso 2°, no existe en nuestra legislación un sistema de acreditación de los corresponsales extranjeros. Por lo tanto, o se establece éste o se elimina la disposición, ya que de aprobarse en la forma propuesta, no tendría aplicación práctica.

3.2. En cuanto al artículo 8°, en su inciso final se hace referencia a una inhabilidad contemplada en el artículo 44, disposición que no la señala. Sugerimos su eliminación.

3.3. En el art. 9° se propone que el Estado destine recursos para un fondo destinado a realizar estudios sobre el estado y evolución del pluralismo en el sistema informativo.

Sugerimos:

que sea de público acceso a todas las personas;

financiado exclusivamente por el Estado; y

- que la comisión que lo administre y contrate el estudio esté integrada por las siguientes personas:

- Presidente de la Asociación Nacional de la Prensa, ANP

- Presidente de la Asociación de Radiodifusores de Chile, ARCHI

- Presidente de la Asociación Nacional de Televisión, ANATEL,

- Presidente del Colegio de Periodistas, y

- 3 Directores de Escuelas de Periodismo Universitarias, designados por el Parlamento.

3.4. Entre los artículos eliminados sugerimos la reincorporación de aquella disposición que prohíbe la discriminación entre empresas propie-

tarias de medios de comunicación social en lo relativo al otorgamiento de concesiones o permisos necesarios para el funcionamiento de estaciones radiodifusoras sonoras o televisivas.

Esta disposición se contemplaba en el artículo 13 del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo.

3.5. En cuanto al artículo 14, inciso 2°, esta norma debe ser compatibilizada con aquellas señaladas en la Ley de Propiedad Intelectual (artículos 30 y 67 de la Ley 17.336)

3.6. En cuanto al penúltimo inciso del artículo 15, se hace presente la existencia de una Moción de los H. Senadores Horvath, Muñoz Barra, Ríos y Zaldívar don Andrés para modificar la ley 16.643, sobre abusos de publicidad, a fin de establecer el depósito legal sobre publicaciones extranjeras con fines comerciales, agregando dos incisos al artículo 4°.

Esta iniciativa consta del Anexo de documentos al Boletín del H. Senado, sesión N° 11 de fecha 4 de Mayo de 1994, siendo conveniente su compatibilización.

3.7. En cuanto a las sanciones contempladas en el artículo 17 inciso final, parece exagerado que el incumplimiento de la obligación establecida en el inciso 22 del artículo 10° (individualización de los propietarios del medio a disposición del público), sea sancionada además con la suspensión del medio.

3.8. En referencia al artículo 18 del proyecto aprobado por la H. Cámara de Diputados, estimamos inoportuno que el conocimiento de las infracciones contempladas en el Título I, también queden entregadas a los Juzgados del Crimen. Proponemos que tales infracciones sean conocidas por los Juzgados de Policía Local respectivos, dejando para la justicia criminal sólo aquello que diga relación con la comisión de delitos.

3.9. En cuanto a los incisos 5° y 6° del artículo 20, tal materia debería ser contemplada en una legislación específica referida a la informática. Por otra parte, la aplicación de la norma en lo que se refiere a los medios de comunicación, podría significar consecuencias graves, ya que dado el innegable avance de la computación ha llevado a que en todos ellos existan bases de datos con referencias a personas que pueden ser utilizados con motivo de una crónica o reportaje y la posible comisión de delitos o faltas sólo se concretaría al momento de darse a la publicidad o emitirse y no antes.

3.10. En cuanto al inciso 1° del artículo 21, esta obligación es injustificadamente gravosa en lo que respecta a las emisoras de radiodifusión sonora. El hecho de que cualquier persona pueda requerir del medio una copia de lo emitido, aun cuando sea a su propia costa, supone una dotación de infraestructura administrativa y la distracción de personal de gran parte de las emisoras del país no están es disposición de soportar.

Por otra parte estimamos que al efecto, la norma contemplada en el artículo 62 es suficiente, ya que quien quiera examinar el contenido de una emisión recurrirá al Juez correspondiente, como una medida de seriedad adicional.

3.11. En cuanto al artículo 27, estimamos excesiva la pena allí establecida, sugerimos rebajarla y eliminar la conjunción “y”, reemplazándola por “o”.

3.12. En cuanto al artículo 29, estimamos conveniente introducir la expresión “maliciosa” después de atribución, así como la necesidad de precisar los términos de su inciso 2°, dada la amplitud de ellos con su actual redacción.

3.13. Respecto del artículo 30, las expresiones “oportuna”, contenidas en los incisos 1° y 3°, debieran ser eliminadas, ya que dicha disposición ni ninguna otra señala la oportunidad en que debe efectuarse dicha rectificación.

3.14. El artículo 31, debiera ser coordinado con la resolución definitiva que se adopte respecto de los proyectos de ley indicados en el punto 2°.

3.15. En cuanto al artículo 35°, su normativa deberá ser coordinada con las disposiciones de la Ley N° 19.423, publicada en el Diario Oficial del día 20 de Noviembre de 1995, así como con el proyecto de modificación, actualmente en trámite en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, en relación con este mismo artículo y con el 34, hacemos presente que en el Boletín de la H. Cámara de Diputados correspondiente a la sesión N° 3 de fecha 5 de Octubre de 1995, en la sección documentos, consta el texto del proyecto aprobado por el H. Senado, referente al respecto y protección de la vida privada y a la honra de la persona y su familia, cuyas disposiciones también deberán ser coordinadas con las del presente cuerpo legal.

3.16. En cuanto al artículo 40, nada impide que el Juez renueve la medida cuantas veces lo estime, con lo cual se estaría vulnerando el espíritu de la disposición.

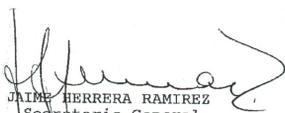
Proponemos se agregue en el inciso 2°, después de “la suspensión”, seguido por una coma, lo siguiente; “que podrá ser ejercida por una sola vez en cada instancia”.

3.17. En referencia al artículo 42, nos remitimos a lo señalado en el numeral 3.13 precedente.

3.18. En cuanto al registro contemplado en el artículo 43, inciso final, nos parece excesivo que además tales antecedentes deban ser enviados a las Comisiones Preventivas, desde el momento que hay otras autoridades públicas que dispondrán de él.

3.19. En cuanto al artículo 44°, y en general en cuanto al Título V, sugerimos su compatibilización con la Moción de los Diputados Ascencio, Elgueta, León, Cornejo, Reyes, Silva, Seguel, Aguiló, Naranjo y Longthon, iniciativa que tiene por objeto modificar los Códigos de Procedimiento Penal y Código Penal establece derechos a los ofendidos por imputación pública de delitos. (Boletín N° 1546-07) (Boletín de sesiones de la Cámara Sesión N° 52, de 23 de Marzo de 1995).

Agradeciendo al señor Presidente la consideración que tenga hacia estas observaciones y quedando a su entera disposición para concurrir personalmente a alguna sesión de la H. Comisión para aclarar cualquier punto, lo saludan muy atentamente,


 JAIME HERRERA RAMIREZ
 Secretario General
 AML/jam


 ERNESTO CORONA BOZZO
 Presidente Nacional

ANEXO 2



Santiago, 22 de Agosto de 1996
 Ref.: CDN/96 - 224

Señor Senador
 Don Miguel Otero Lathrop
 Presidente de la Comisión de
 Constitución, Legislación y Justicia
 H. Senado de la República
Valparaíso

Estimado señor senador:

El Consejo Directivo de la Asociación de Radiodifusores de Chile ARCHI, ha acordado en su sesión del día de hoy, dirigirse a usted para solicitarle acoja dos sugerencias de indicaciones al proyecto de ley sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, que los radiodifusores de Chile estiman altamente necesarias para el interés nacional y el desenvolvimiento de la radiodifusión. Los textos de estas indi-

caciones fueron acordados en las dos últimas Juntas Nacionales de nuestra institución, celebradas en 1995 en Iquique y en 1996 en Coyhaique.

La primera dice relación con el proceso de integración de Chile al MERCOSUR y la participación de los radiodifusores en él. Somos fervientes partidarios de la libertad de información y de avanzar en este proceso continental, en condiciones de equidad para las diferentes actividades de los países comprometidos, por lo que estimamos que debe haber similitud en el tratamiento mutuo para éstas.

La indicación, que podría incluirse como inciso tercero del artículo 92 del proyecto, que trata de los propietarios de los medios, es la siguiente:

“EN EL CASO DE CONCESIONES PARA RADIODIFUSION DE LIBRE RECEPCION SOLICITADAS POR PERSONAS JURIDICAS EXTRANJERAS O CHILENAS, CON PARTICIPACION DE CAPITAL EXTRANJERO, EL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, SOLO PODRA OTORGARLA SI SE ACREDITA, PREVIAMENTE, QUE EN EL PAIS DE ORIGEN SE OTORGAN A LOS CHILENOS DERECHOS Y OBLIGACIONES RECIPROCAS y SIMILARES A LAS CONDICIONES DE QUE GOZARAN ESTOS SOLICITANTES EN CHILE. IGUAL EXIGENCIA DEBERA CUMPLIRSE PARA ADQUIRIR UNA CONCESION EXISTENTE. LA INFRACCION AL CUMPLIMIENTO DE ESTA CONDICION SIGNIFICARA LA CADUCIDAD DE PLENO DERECHO DE LA CONCESION.”

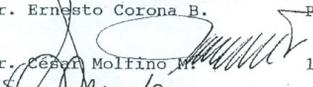
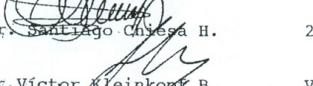
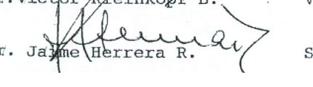
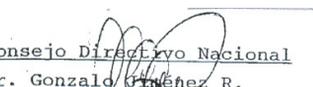
La segunda, dice relación con la necesidad de asegurar el pluralismo y la supervivencia de los medios regionales de comunicación social. El principal problema no es la proliferación de nuevos medios, sino de que los actuales tengan financiamiento. Hay que considerar que fuera de la Región Metropolitana hay más de quinientos radios, la mayoría de radiodifusores medianos y pequeños, lo que de por sí, asegura el deseado pluralismo.

Existen interesantes oportunidades de inversión regional en avisajes, fuente del financiamiento de las radios. Con la indicación que se sugiere, se pretende colaborar en la solución de dos problemas: la supervivencia de las radios y la mejor información a las comunidades sobre hechos que les interesan por su ocurrencia local. El texto sugerido es el siguiente, y que podría incluirse como inciso 8° del proyecto, que se refiere, precisamente, al pluralismo:

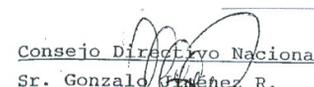
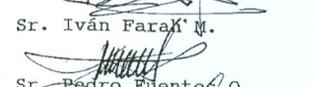
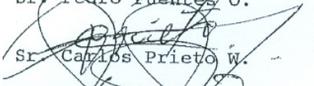
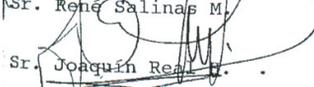
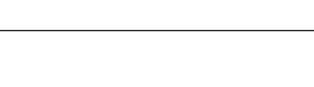
“LAS AUTORIDADES PERTINENTES DISPONDRAN QUE, EN PARTE MAYORITARIA, LOS FONDOS QUE ESTABLECEN LOS PRESUPUESTOS Del ESTADO DE SUS ORGANISMOS Y EMPRESAS, Y DE LAS MUNICIPALIDADES, DESTINADOS A AVISOS, LLAMADOS A CONCURSOS, PROPUESTAS Y PUBLICIDAD, QUE TENGAN UNA CLARA IDENTIFICACION REGIONAL, PROVINCIAL O COMUNAL, SEAN DESTINADOS A EFECTUAR LA CORRESPONDIENTE PUBLICACION O DIFUSION EN MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL REGIONALES, PROVINCIALES O COMUNALES.”

Quedando desde luego muy agradecidos al señor senador por la favorable acogida que nos brinde, y a su disposición para cualquier mayor antecedente, lo saludan atentamente,

Mesa Directiva

Sr. Ernesto Corona B.  Presidente Nacional de ARCHI
 Sr. César Molfino M.  1er. Vicepresidente de ARCHI
 Sr. Santiago Chilesa H.  2do. Vicepresidente de ARCHI
 Sr. Víctor Kleinkopf B.  Vicepresidente-Tesorero de ARCHI
 Sr. Jaime Herrera R.  Secretario General de ARCHI

Consejo Directivo Nacional

Sr. Gonzalo Jiménez R.  Presidente I Comité ARCHI
 Sr. Rodolfo Pizarro N.  Presidente II Comité ARCHI
 Sr. Iván Faraí M.  Presidente III Comité ARCHI
 Sr. Pedro Fuentes O.  Presidente IV Comité ARCHI
 Sr. Carlos Prieto W.  Presidente V Comité ARCHI
 Sr. Patricio Pérez P.  Presidente VI Comité ARCHI
 Sr. César Hernández B.  Presidente VII Comité ARCHI
 Sr. José A. Valdebenito J.  Presidente VIII Comité ARCHI
 Sr. Sergio Jiménez R.  Presidente XI Comité ARCHI
 Sr. René Salinas M.  Presidente X Comité ARCHI
 Sr. Joaquín Real W.  Presidente XI Comité ARCHI
 Sr. René Venegas O.  Presidente XII Comité ARCHI
 Sr. Ricardo Hoffmann L. Presidente Comité Metropolit. ARCH
 AML/jam

ANEXO 3

FEDERACIÓN DE MEDIOS
COMUNICACIÓN SOCIAL

Santiago, 5 de Septiembre de 1996
Ref.: ECB/96 – FED/010

Señor Senador
Don Miguel Otero Lathrop
Presidente de la Comisión de
Constitución, Legislación y Justicia
H. Senado de la República
Valparaíso

Estimado señor senador:

Me es grato adjuntarle las observaciones que los Títulos I, II y III del proyecto de Ley de Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, merecen a la Federación de Medios de Comunicación Social.

Elas han sido aprobadas por las Mesas Directivas de la Asociación de Radiodifusores de Chile, ARCHI, de la Asociación Nacional de la Prensa, ANP, y de la Asociación Nacional de Televisión, ANATEL.

Oportunamente, haremos llegar las observaciones referentes a los títulos siguientes del proyecto.

Agradeciéndole desde luego la favorable acogida que la Comisión de su digna presidencia brinde a estas observaciones de la Federación, lo saluda muy atentamente,



ERNESTO CORONA BOZZO
Presidente nacional

c.c. Sres. senadores Sergio Fernández
Juan Hamilton
Anselmo Sule

FEDERACIÓN DE MEDIOS
DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Fundamento: En el proceso de libertad de comercio e intercambio que Chile está impulsando, con el Mercosur especialmente, es preciso que nuestro país se integre en condiciones de igualdad y equidad con sus vecinos. La radio, por su influencia en la opinión pública y su carácter estratégico en lo geopolítico, requiere de un status de reciprocidad frente a sus socios en la integración. No es justo ni conveniente que, mientras los radiodifusores de otros países pueden establecerse libremente en Chile, los chilenos no puedan instalar emisoras en dichos países. El art. 9 del proyecto de ley, al abolir toda mención a la nacionalidad en la propiedad de los medios, como lo hacía la ley 16.643 sobre Abusos de Publicidad, dejó a la radiotelefonía chilena en inferioridad de condiciones frente a la de otros países. De aquí la necesidad de esta mención especial.

Además, en este mismo art. 9, la Federación propone que en el inciso primero se reemplacen los términos “procesados” y “el auto de procesamiento” por “condenados” y “la sentencia ejecutoriada”, respectivamente. Lo mismo debería hacerse en el art. 10.

Fundamento: Esto supone que esté concluido el proceso y existan antecedentes que acrediten la inhabilidad.

Finalmente, en el mismo artículo, se solicita agregar en el inciso 2°, a continuación de la expresión “tratándose de personas jurídicas” la expresión “con excepción de las sociedades anónimas abiertas”.

Fundamento: Hacerlo coherente con el inciso 4° del artículo 11 de la ley.

Art. 13°. Se propone volver a la redacción del art. 14 del texto aprobado por la Cámara de Diputados, pero eliminando la frase final “o difusión televisiva o cinematográfica”. El artículo quedaría con el siguiente texto: “Toda persona que tenga a su cargo cualquier tipo de establecimiento impresor deberá poner un pie de imprenta en cada uno de los ejemplares que publique, el cual deberá especificar el nombre del establecimiento, el lugar y la fecha de la impresión.

“Igual obligación tendrán las personas que tengan a su cargo establecimientos de grabación sonora o de producción audiovisual”.

ANEXO 4

Desde el 4 de junio de 2001, fecha en que entró en vigencia la Ley de Prensa, hasta la discusión que generó la consulta al TDLC por parte de GLR Chile Ltda. en razón de querer comprar a Claxon S.A. todas las acciones de Iberoamerican Radio Chile S.A., el regulador sectorial MTT-SUBTEL había otorgado concesiones de radiodifusión sonora y autorizado su adquisición por parte de personas jurídicas vinculadas a las partes de esa operación consultada. En ninguno de estos casos, el regulador sectorial competente hizo cuestión alguna en términos de la regla de reciprocidad.

Así, por ejemplo, y desde el punto de vista de la parte adquirente en la operación, fueron otorgadas dichas concesiones a personas jurídicas vinculadas en última instancia a GLR Chile Ltda. Así, también por ejemplo, las siguientes individualizadas por la fecha del decreto de adjudicación correspondiente, la localidad, la señal distintiva y lugar en el dial FM, y la concesionaria adjudicataria:

- 17/05/2002, Tongoy, señal XQA-410 FM, a Sociedad Publicitaria y Difusora del Norte Ltda.;
- 29/05/2002, Coyhaique, señal XQD-434 FM, a Publicitaria y Difusora del Norte Ltda.;
- 08/07/2002, Viña del Mar, señal XQB-354 FM, a Comunicaciones Santiago S.A.;
- 10/07/2002, Arica, señal XQA-418 FM, Arica, a Comunicaciones Santiago S.A.

Además, la concesionaria Sociedad Publicitaria y Difusora del Norte Ltda. ha adquirido las siguientes concesiones, las cuales fueron aprobadas por el órgano regulador sectorial, sin tampoco hacer cuestión alguna en términos de la regla. Se listan con fecha, localidad, señal distintiva y la persona de quien se adquirió:

- 25/06/2001 (fecha del decreto de aprobación), Coyhaique, señal XQC-339 FM, adquirida de Inversiones Seguel;
- 20/09/2006 (fecha de la escritura de compraventa), Alto Hospicio, señal XQA-381 FM, adquirida de Sociedad de Inversiones Santa Ignacia Ltda.

Respecto de esta última adquisición, el TDLC se pronunció en los términos del artículo 38 de la Ley de Prensa, de una forma que es aquí especialmente significativa. El H. Tribunal tuvo a la vista la malla societaria en que Publicitaria y Difusora del Norte Ltda. se inserta. Y decidió: “Vistos, atendido el nivel de concentración de mercado a nivel regional y nacional que se desprende de la información proporcionada por la consultante y la Fiscalía Nacional Económica, y de los antecedentes públicos recabados por el Tribunal en relación con el grupo controlador al cual pertenece la peticionaria, se informa favorablemente la consulta de fs. 33, por

estimarse que la transferencia no provocará efectos perjudiciales para la competencia¹. De nuevo, ni una palabra sobre la regla de reciprocidad.

Es significativo en este caso el hecho de que el H. Tribunal, sin competencia para pronunciarse directamente en términos del artículo noveno de la Ley de Prensa, no haya decidido solicitarle a la SUBTEL investigación alguna con relación a lo dispuesto en ese artículo.

Ahora bien, desde el punto de vista de la parte vendedora en la operación consultada, el regulador sectorial autorizó la adquisición de varios titulares de radiodifusión sonora por parte de Iberoamerican Radio Holdings Uno. Todas estas adquisiciones se hicieron bajo la vigencia de la Ley de Prensa. A continuación se listan, partiendo por la fecha de autorización de la SUBTEL, la localidad, la frecuencia y la persona de quien Iberoamerican Radio Holdings Uno adquirió la concesión:

- 11/01/2002, San Antonio, XQB-299 FM, Comunicaciones de la Costa Ltda.;
- 26/04/2002, Los Angeles, XQC-046 FM, Sociedad Radiodifusora Gutiérrez y González Limitada;
- 26/04/2002, Osorno XQD-381 FM, Comunicaciones de la Costa;
- 27/11/2002, Iquique, XQA-378 FM, Sociedad de Difusión Armonía Limitada;
- 19/12/2002, Osorno XQD-186 FM, Juan Isidro Carrasco Cárdenas;
- 21/04/2003, Talcahuano, XQD-420 FM, Infocom Limitada;
- 17/12/2003, Puerto Montt, XQD-424 FM, Sociedad Redes y Comunicación Limitada.

El TDLC, por su parte, informó favorablemente algunas de estas adquisiciones. Así, por ejemplo, el 12/10/2001².

¹ Rol 78-2005, Solicitud de informe de la Sociedad Publicitaria y Difusora del Norte Ltda., sobre compraventa y transferencia de concesión de radiodifusión sonora propiedad de la Sociedad de Inversiones Santa Ignacia Ltda. (XQA-381 FM, Alto Hospicio), disponible en <http://www.tdlc.cl/informes/detalle.php?id=13>.

² Rol 178-01, Consulta de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, previo a autorizar traspaso de concesión de frecuencia radial FM: Comunicaciones de la Costa Sociedad de Responsabilidad Ltda. a Empresa Iberoamerican Radio Holding Uno Chile (XQD-381 FM).

BIBLIOGRAFÍA

- Barros, Enrique (1981). “La Interpretación de la Constitución desde la Perspectiva de la Teoría del Derecho”. *Revista de Derecho Público*, Vol. 29-30.
- Dromi, José Roberto (1977). *La Licitación Pública*. Buenos Aires: Astrea.
- Centro de Estudios Públicos (1997). *Estudio Nacional de Opinión Pública*, junio-julio 1997. Documento de Trabajo N° 271, agosto, disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_2912.html#UKqm0If8LAQ.
- Consejo Nacional de Televisión (2005). Encuesta Nacional de Televisión 2005. Principales resultados, disponible en: http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20110415/asocfile/20110415160901/principalesresultadosentv2005.pdf.
- Jiménez, Juan, Luis Argandoña y Ricardo Torres (2007). “El Fortalecimiento de la Televisión Abierta como Centro de la Dieta Informativa de los Chilenos”. En *La Función Política de la Televisión. Tendencias, Contenidos y Desafíos en el Chile de Hoy*. Santiago: Secretaría de Comunicaciones, MINSECGOB, disponible en: http://transparencia.msgg.gov.cl/encuestas/documentos2006/archivo_de_356.pdf.
- Marín C., Cristóbal (2007). “Televisión y Transformaciones de la Esfera Pública”. En *La Función Política de la Televisión. Tendencias, Contenidos y Desafíos en el Chile de Hoy*. Santiago: Secretaría de Comunicaciones, MINSECGOB, disponible en: http://transparencia.msgg.gov.cl/encuestas/documentos2006/archivo_de_356.pdf.
- Mir, Oriol (2003). “El Concepto de Derecho Administrativo desde una Perspectiva Lingüística y Constitucional”. *Revista de Administración Pública*, N° 162, disponible en: http://www.ub.edu/dadmin/OriolMir/Publicacions/Mir_Concepto_Derecho_administrativo.pdf. □

EL DERECHO COMO FORMA DE LA POLÍTICA Y DE LA SOCIEDAD*

Enrique Barros

Universidad de Chile

Resumen: En este ensayo se asume el rol esencial de las instituciones en la configuración de la vida en sociedad. Nuestra debilidad y ventaja radica en gran medida en una naturaleza biológica indeterminada, que nos abre a la exploración y a la acumulación de experiencia. Sin embargo, a su debilidad constitutiva es atribuible que el ser humano sea capaz de las conductas más despiadadas. En contraste, investigaciones etnográficas comprueban que el ser humano responde a arquetipos relacionales muy fuertes, como son la reciprocidad y rituales de pacificación.

Aunque las instituciones se expresan en formas de vida que sólo excepcionalmente se forman por medio de una decisión reflexiva, poseen, a la vez, un sustrato de racionalidad y de adaptación a los instintos. Tampoco su observancia requiere de una particular racionalización. Por eso, actúan como una especie de gramática de nuestra vida de relación.

El derecho ha sido objeto de atención por las más diversas doctrinas políticas y morales. Sin embargo, mientras las ideas

ENRIQUE BARROS. Abogado. Profesor de derecho, Universidad de Chile. Miembro del Consejo Directivo del CEP.

* Texto ampliado de la conferencia dada el 28 de septiembre de 2011 en el ciclo "Formas de la realidad" organizado por el Centro de Estudios Públicos.

filosóficas o políticas expresan la apertura del ser humano a la crítica y al cambio, sólo cuando se transforman en derecho se hacen carne como instituciones. El derecho moderno da forma a la política y al mismo tiempo tiene por función domesticarla. De hecho, cumple funciones muy diversas, especialmente en una sociedad de la complejidad de la moderna.

La posibilidad de cambio hace del derecho el más dinámico de los ordenamientos de conducta. La certeza es una función esencial del derecho, lo que explica que la forma le sea un elemento distintivo. Buena parte de las instituciones jurídicas más relevantes suponen un cierto grado de formalismo, desde la democracia como criterio de atribución del poder hasta las clásicas instituciones de resguardo de los derechos. Por eso, el desprecio de la forma, especialmente en sede judicial, supone privar al derecho de sus funciones sociales más importantes, particularmente como resguardo de la libertad.

Palabras clave: derecho, instituciones, sociedad, formas de vida.

LAW AS THE FORM OF POLITICS AND SOCIETY

Abstract: *In this essay it is hold that institutions play an essential role in shaping the life of a society. As human beings, our weaknesses and advantages lie in great measure in a biologically determined human nature, which opens us to exploration and accumulation of experience. However, on account of their constitutive weakness, human beings are capable of the most wretched acts. By contrast, ethnographic research has showed that human beings also respond to strong archetypes in their relationships, as those of reciprocity and peacemaking rituals.*

Though institutions express ways of life that only exceptionally develop by thoughtful decision making processes, they do possess a basis of rationality and of adaptation to instincts. They do not require special reasoning for compliance either. They are thus a sort of grammar of our relations with one another.

Diverse political and moral doctrines have paid attention to law. Philosophical or political ideas express the openness of human beings to criticism and change, but it is only when they are converted into law that they also become flesh as

institutions. Modern law both shapes and tempers political life. Indeed, law performs many different functions, especially in complex modern societies.

The possibility of change makes law the most dynamic directive of human behavior. To provide certainty is one of its distinctive and essential functions. Many of the most relevant legal institutions require some degree of formalization, from democracy as a criterion to confer powers, to classical institutions for the protection of rights. So the disdain of form, in particular by law courts, deprives the law of one of its more important social functions, especially for the preservation of freedom.

Keywords: *law, institutions, society, ways of life.*

I

En esta charla intentaré primeramente delinear algunas ideas acerca de la función de las instituciones en nuestra vida social. He convivido por muchos años con estas nociones, tanto que cuando vuelvo a ellas me revive el asombro intelectual de la juventud. Sobre la base de ese concepto funcional de las instituciones haré luego una breve reflexión sobre el derecho como una institución que da forma a la vida en sociedad. Concluiré argumentando que esta función es consistente, a su vez, con una lógica interna del derecho que supone un significativo grado de formalidad.

El derecho que rige nuestras relaciones más diversas no es un don de nuestra naturaleza biológica, sino una creación de la cultura. Es una institución humana. Tenemos una disposición básica a la sociabilidad y somos capaces de juicio moral como fue mostrado hace veinticuatro siglos por Aristóteles. El lenguaje no sólo nos permite razonar y referirnos a la realidad que nos rodea, sino también articular juicios acerca de la belleza de expresión artística, de la experiencia de Dios o de las notas distintivas de la virtud. En otras palabras, desde una cierta perspectiva el ser humano puede alcanzar altos grados de racionalidad y modos muy sutiles de sensibilidad.

Pero nuestra especie también puede desarrollar los comportamientos más despiadados. Algunos justificados por el interés más

egoísta, pero también por las ideas aparentemente más altruistas, como ha ocurrido con los más diversos fundamentalismos laicos o religiosos en el último siglo. Tanto para desarrollar nuestras potencias virtuosas como para mantener a raya las destructivas necesitamos de instituciones que sean en cierto sentido ciegas a nuestras subjetividades; y que en cierto sentido las domestiquen.

Temprano los hombres desarrollaron una cierta sociabilidad al interior de la estirpe familiar y de la comunidad tribal. Investigaciones sobre los *nuer*, un pueblo que vive al sur del Sudán y que fue escrutado científicamente en un estado originario en los años 30 del siglo pasado, muestran una sociabilidad soportada por un delicado tejido institucional. Las relaciones al interior de la tribu son ordenadas sobre la base de fuertes lazos de reciprocidad en los intercambios y de retribución del daño. Los daños de cualquier tipo producidos al interior de la tribu dan lugar a la venganza fundada en un deber de retribución. Desde niños los *nuer* son educados en el valor. Están así preparados para enfrentar disputas o para vengar una muerte que compromete a todo el clan. En el extremo, incluso una muerte casual puede terminar en una masacre.

Para evitar los efectos desoladores de la venganza, los *nuer* desarrollaron reglas orientadas a neutralizar la violencia. Un rol esencial en la prevención del conflicto es jugado por el ‘hombre de la piel de leopardo’, el sacerdote de la tierra, quien presta protección temporal al victimario. Su casa es un lugar sagrado. Se evita así que la retribución espontánea comprometa a los clanes familiares involucrados. Mientras el victimario está bajo protección, se inicia un largo período de tiempo en que los ánimos se temperan. La venganza de la sangre es sustituida por una negociación dirigida por el sacerdote de la tierra, que busca una reciprocidad compensatoria. Luego de un primer rechazo ritual de cualquier indemnización económica, la negociación suele terminar con la entrega de cierto número de cabezas de ganado a la familia de la víctima¹.

El modelo de apaciguamiento parece repetirse en otros pueblos. Isak Dinesen, en sus hermosas *Memorias de África*, narra cómo ella misma se vio envuelta en una negociación compensatoria que siguió a la muerte de un niño por un disparo que casualmente salió de una escopeta manipulada por un joven de otra estirpe. En África, dice

¹ E. E. Evans-Pritchard, *The Nuer: A description of the modes and political institutions of a Nilotic people* [1940] 1969, pp. 152 ss.

Dinesen, no hay otra forma de reaccionar frente a una muerte que no sea la restitución: a la muerte, muerte; cualquiera sea la causa, casual o voluntaria. Sin embargo, para evitar el derramamiento de sangre, se reúne por semanas el consejo de ancianos hasta encontrar alguna reparación en equivalencia, y para que el tiempo calme entretanto los ánimos de venganza que arrastrarían a toda la comunidad².

En otras palabras, parece haber ciertas constantes institucionales, aun a falta de una administración de justicia especializada, para dar forma a la retribución social justificada por el hecho de sangre. Así y todo el equilibrio es precario como lo muestran hasta hoy las matanzas por disputas tribales que se desencadenan como relámpago.

El derecho dictado por la autoridad y no sustentado en la costumbre nace más bien tarde. El más antiguo vestigio es el Código de Hamurabi, de la Babilonia del s. XVIII a.C., que recoge la jurisprudencia de su época e influyó en el desarrollo de todo el derecho mediterráneo posterior, incluso en el hebreo y el romano³. En occidente, las XII Tablas, una ley promulgada en los orígenes de la república en Roma (s. V a.C), consagra derechamente el talión, salvo acuerdo compensatorio. Así de claro. Una especie de simetría de las acciones inspira el derecho a la venganza, a menos que se acuerde otra compensación.

Pero el paso más importante de la época romana parece haber sido el establecimiento de “acciones con las que los hombres pudieran pleitear entre sí, las cuales, para que el pueblo no las practicara a su arbitrio, quisieron que fueran determinadas y solemnes”. Estas acciones judiciales pasan a ser las únicas formas legítimas de hacer valer los derechos, como se ha transmitido hasta nuestros días⁴. Los orígenes del derecho en nuestra tradición cultural podrían situarse en este vigoroso período republicano de la antigua Roma.

En definitiva, la humanidad ha creado el derecho como una forma cultural evolucionada, ante el abismo de una naturaleza proclive al desborde desencadenado por una subjetividad que se eriza con facilidad. El ser humano carece de los instintos fuertes de los animales superiores. Nuestra agresividad es constitutiva y nos puede llevar a fronteras de crueldad que no conocen los animales. Hobbes estaba en verdad

² I. Dinesen, *Memorias de África* [1937] 1969, pp. 99 ss.

³ *Código de Hamurabi* (traducción y estudio preliminar Federico Lara), 1986.

⁴ Pomponio, *Digesto*, 1.2.2.6.

equivocado cuando decía que el hombre en un estado de naturaleza es un lobo respecto de sus semejantes: el lobo, a diferencia del hombre, tiene fuertes restricciones instintivas para atacar a sus congéneres y sólo mata animales de otras especies en defensa o para comer.

La muchedumbre, como mostró Elías Canetti en *Masa y poder*⁵, ese hermoso ensayo que penetra en las profundidades de la asociatividad humana, tiene comportamientos imprevisibles e irracionales y puede adquirir las conformaciones más diversas. Esta precariedad de grupos humanos entregados a sí mismos ha sido reiteradamente ilustrada por la literatura. Es el caso de *El señor de las moscas* de William Golding, esa obra escalofriante acerca de la pérdida de la inocencia de un grupo de niños que quedan aislados luego de la caída del avión que los transportaba. Pronto se desarraigan de las formas de vida más bien dulces y domésticas en que habían estado inmersos y quedan entregados a crear por sí mismos un orden de convivencia. Terminan en un horrible estado de naturaleza hobbesiano de división y agresividad destructiva. En el otro extremo, en *Expiación* de Ian McEwan, el desamparo y lucha despiadada por sobrevivir de los militares aliados que llegan a la playa huyendo de los alemanes en Dunkerke; se trata de hombres especialmente instruidos para sobrevivir gracias a la colaboración recíproca, aun en las circunstancias más adversas, pero una vez perdidas las coordenadas sociales que aseguraban su cohesión, caen en el abismo del egoísmo más desenfrenado.

Más cerca en nuestra experiencia, perdidos los controles sociales fuimos testigos de la reacción violenta o carroñera ante el sentimiento de abandono institucional que se vivió en muchos lugares después del terremoto del año 2010; o en la civilizada Vancouver, donde jóvenes desencantados se pueden transformar en turba descontrolada y destructora luego de la pérdida de una final de hockey sobre hielo; y así sucesivamente.

Pero esa misma agresividad ha contribuido a que el hombre haya avanzado a lo largo de las generaciones: aumentando el conocimiento e innovando gracias a la curiosidad y apertura al mundo, descubriendo nuevas formas de relacionarse, desarrollando nuevos intereses y valores por los que vale la pena jugarse. La agresividad nos hace seres abiertos a la experiencia fáctica y moral, a explorar lo desconocido y a ampliar nuestra sociabilidad y los intercambios; somos inventores de nuestras

⁵ E. Canetti, *Masa y poder* (traducción Horst Vogel) [1960] 1981, p. 7 ss.

vidas y de relaciones con los demás⁶. Esa actitud abierta a los demás es decisiva también en nuestra sociabilidad: “el hombre despojado de todo lo que llamamos animal, privado de los impulsos misteriosos y convertido en puramente razón, *no sería un ángel, sino todo lo contrario*”⁷. Con su insuperable agudeza Aristóteles nos definió precisamente como animales racionales, porque sólo así se da cuenta de nuestra compleja constitución que nos acerca y diferencia de los animales superiores⁸.

El lugar del derecho en la sociedad se muestra en ambas dimensiones: cumple la doble función de dar forma a las relaciones humanas patológicas y cooperativas. Su carácter institucional se muestra en la manera natural en que es observado y en la forma en que actúa como justificación de nuestra conducta. Para entender la función institucional del derecho en una sociedad crecientemente diferenciada basta atender a que es característico de las instituciones que dirijan nuestra conducta sin necesidad de dar razones adicionales. Su debilitamiento deja al descubierto nuestra flaqueza estructural. No estamos simplemente constituidos para actuar sólo con nuestro programa biológico y sin embargo éste nos es constitutivo. Nuestra razón práctica se condensa en instituciones de cuya eficacia e importancia ni siquiera solemos ser conscientes.

II

He señalado que las instituciones no sólo son funcionales a apaciguar y encauzar la conducta en situaciones patológicas, sino también expresan nuestra natural disposición a la comunicación y al intercambio. Y esta es su función positiva, mucho más amplia y, en cierto sentido, invisible. El sentido básico de reciprocidad en nuestra vida de relación, que la filosofía moral ha llamado justicia correctiva o conmutativa, es la base más profunda de las interacciones sociales en pueblos primitivos, como muestra Malinowski en un precioso estudio sobre las sociedades de las islas Tobriand al noreste de Nueve Guinea⁹.

⁶ K. Lorenz, *Sobre la agresividad, ese pretendido mal* (traducción Félix Blanco y Armando Suárez) [1963] 1981, Cap. XIII, p. 260 ss.

⁷ *Ibidem*, p. 289.

⁸ Aristóteles, *Política* I. 2 (1253a 2-3).

⁹ B. Malinowski, *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje* [1926], 1978, p. 61 ss.

Lo más importante en nuestra vida de relación cotidiana son maneras compartidas de pensar y de actuar que difícilmente pueden ser interpretadas a la luz de nuestra razón planificadora, sino del desarrollo espontáneo de nuestra vida en común. La más característica de estas instituciones es el lenguaje. La ciencia ha mostrado que el lenguaje tiene su base en capacidades innatas¹⁰; pero se desarrolla en una práctica de comunicación sumamente compleja (esto es, una institución). Más contemporáneamente, formas espontáneas de asociatividad, que la tecnología ha potenciado, como *twitter* y *facebook*, han creado paso a paso su propia legalidad cultural.

Wittgenstein, en algunos de sus más profundos aforismos, se refiere a las instituciones como formas compartidas de vida, que no requieren de justificación como directivas de nuestra conducta. Así se explica que cuando uno es preguntado por qué observa una regla sea una respuesta natural ‘simplemente porque así lo hacemos nosotros’¹¹.

En el campo de acción del derecho, cuando observamos una norma del tránsito no necesitamos justificar la acción ni la regla. Y si alguien nos pregunta por qué pasamos sin detenernos cuando el semáforo está en verde, la respuesta aceptada como correcta en nuestros usos puede resultar tautológica: ‘porque el semáforo estaba en verde’. Para observar la regla no necesitamos racionalizar nuestra conducta; ni menos aún, en el caso del derecho, racionalizar el complejo mecanismo de validación de las normas en un ordenamiento complejo que nos hace tener por obligatoria la regla que establece que el semáforo en verde significa que la vía está libre.

Estas ideas se expresan en el derecho en el concepto de validez: la norma legal, administrativa o contractual vale porque ha sido generada de acuerdo con un procedimiento para la creación de directivas previsto por el propio derecho. Esta validez está soportada, además, por la fuerza institucionalizada. Preguntarse por la legitimidad de ese procedimiento supone salirse del juego (en lo que no hay ningún juicio moral, sino meramente institucional). Por eso, desde un punto de vista

¹⁰ N. Chomsky, *Problems of knowledge and freedom*, 1971 (tomado de edición alemana, *Über Erkenntnis und Freiheit*, 1973, p. 12 ss.).

¹¹ L. Wittgenstein, *Philosophische Untersuchungen* (Investigaciones filosóficas), §§ 217 ss.

analítico, la validez del derecho *supone*¹², o bien se *asienta*¹³ en una regla que expresa la aceptación generalizada de un orden normativo como derecho.

Malinowski observa empíricamente respecto de las costumbres de los pueblos melanesios que investigó: “El salvaje siente una reverencia profunda por la tradición y las costumbres, así como muestra una sumisión automática a sus mandatos [...] El salvaje está muy lejos de ser la criatura libre y despreocupada que nos pinta la imaginación de Rousseau”¹⁴. Al fin de cuentas el salvaje no está tan lejos de nosotros. Sólo que entre los melanesios no existía un poder central que tuviera potestades para dictar reglas generales en un proceso constante; no había un poder legislativo ni uno regulatorio; el derecho estaba indiferenciado de las costumbres. Pero, al final de cuentas, no era tan diferente la forma en que ejercía su fuerza obligatoria.

III

En muchos de estos sentidos el derecho moderno tiene sus raíces en el derecho romano. En un estado avanzado de la república, el pretor, un alto funcionario, publicaba al comenzar su mandato un edicto donde señalaba las reglas a las que se sometería la administración de justicia. Aunque originalmente el edicto se renovaba *ex nihilo* todos los años, se desarrolló la costumbre de que el pretor dictara un edicto traslaticio, en cuya virtud los edictos anteriores se incorporaban a su propio edicto. El pretor podía modificar las reglas, derogarlas o introducir nuevas, pero

¹² H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1960, p. 223 ss. Kelsen pone énfasis en la segunda edición de su teoría pura del derecho de la función teórico-cognoscitiva de la norma fundamental, de modo que es un mero presupuesto lógico-trascendental y carece de pretensión alguna de validez. Es interesante que la norma fundamental, en esta doctrina positivista radical, permita *asumir* la validez, lo que permite comprender el derecho como un orden normativo, que, sin embargo, carece de todo fundamento material. Así se logra que la teoría se relacione con un orden normativo que efectivamente rige y cuyos contenidos son por completo contingentes.

¹³ H. L. A. Hart, *The concept of law*, 1994, esp. p. 94 ss. Es interesante que el formalismo neokantiano de Kelsen sea sustituido en Hart por una regla que está validada por una práctica de observancia. La influencia del tardío Wittgenstein no puede ser más evidente, en mi opinión.

¹⁴ B. Malinowski, *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje* [1926], 1978, p. 22.

no partía de nuevo cada vez. De este modo, en la república romana se estableció un procedimiento para que el derecho fuera creado y se fuera consolidando con la práctica traslaticia, de la manera que nos resulta usual en el mundo moderno. Fue una gran innovación, muy en línea con el espíritu práctico de la cultura jurídica romana¹⁵.

En paralelo, el derecho aplicable a los casos era dictado por juristas, que no fallaban los conflictos, sino daban con la regla aplicable. El derecho privado, de esta manera, pasó a ser un sistema de reglas altamente diferenciadas y crecientemente abstractas; adquirió un grado de desarrollo y de refinamiento técnico que lo hizo, a la vez, general y formalizado.

Lo característico del derecho radica en que los cambios, incluso los referidos a paradigmas más esenciales, son generalmente progresivos. Así ocurre, por ejemplo, en el derecho privado moderno, caracterizado por una consideración menos abstracta de la autonomía privada, que se hace cargo de abusos en contratos masivos, de contratos en que una parte posee una posición de dominio de mercado, del engaño por silencio u ocultamiento, y de relaciones asimétricas entre expertos y legos. La expansión de una cultura jurídica más atenta a la realidad de los intercambios, más que a paradigmas demasiado abstractos, se corresponde con cambios en la manera de mirar las relaciones económicas interpersonales en una cultura política y social más reflexiva respecto de las desigualdades. Estos cambios producen efectos en las doctrinas jurídicas tradicionales en una dialéctica de tradición y cambio. Así, el derecho, tanto el privado como el público, posee una fuerte base cultural que es el sustento integrador del dinamismo alcanzado por la máquina regulatoria en que ha devenido el estado moderno¹⁶.

El protagonismo de la ley y de las decisiones administrativas es efectivamente un cambio importante del derecho contemporáneo. Desde esta perspectiva, el derecho es un ordenamiento dinámico, en que antiguas leyes y reglamentos pueden ser derogados o modificados

¹⁵ Ph. Nemo, *Histoire des idées politiques dans l'Antiquité et le Moyen Âge*, 2007 (1998), Parte 2ª, p. 324 ss (esp. 399 ss.). Del mismo autor puede verse la sección sobre el derecho como aporte de Roma a la tradición occidental en *¿Qué es el Occidente?* [2004] 2006.

¹⁶ De ahí la importancia de las 'partes generales' del moderno derecho civil y administrativo, que se hacen cargo de asegurar la inteligibilidad de los cambios normativos a la luz de una doctrina jurídica que los tematiza y se renueva a sí misma.

y nuevas reglas pueden ser introducidas. A diferencia de otros ordenamientos normativos, el derecho establece procedimientos para su auto-generación mediante el proceso político. Desde un punto de vista lógico no existe tanta diferencia con lo que hacía el pretor en la república romana; sólo que la velocidad y complejidad de las normas, especialmente de las regulaciones administrativas, no conoce precedentes. Este es el trasfondo real de las doctrinas analíticas del derecho.

El derecho es una poderosa institución en una sociedad en extremo diferenciada como la actual. Tiene el cimiento que da una tradición puesta a prueba por la experiencia y la razón, pero al mismo tiempo tiene una estructura procedimental que permite a los titulares del poder público su permanente cambio y adaptación. Pero, recíprocamente, el derecho no sólo legitima el poder, sino también tempera y domestica el uso de la fuerza, en el ámbito público o privado.

Hablando de la importancia del derecho en la temprana democracia norteamericana, Tocqueville observaba que el derecho es el efectivo contrapeso al poder, incluido el de la mayoría. Advierte que

los hombres que han hecho un estudio especial de las leyes han sacado de esos trabajos hábitos de orden, un cierto apego a las formas, una especie de amor instintivo por el encadenamiento regular de las ideas, que les hacen naturalmente opuestos al espíritu revolucionario y a las pasiones irreflexivas de la democracia¹⁷.

Tocqueville veía en el derecho (y en el lugar que las profesiones legales tenían en la nueva república) un contrapeso frente a los riesgos a la libertad provenientes de una democracia naciente, que estaba dotada de una legitimidad política sin precedentes. En otras palabras, el espíritu jurídico que empapó tempranamente a la democracia norteamericana era visto por Tocqueville como el contrapeso esencial del poder legitimado desde la base.

El poder expansivo del estado moderno es moderado por el derecho mediante las instituciones que limitan y domestican el ejercicio del poder. En este sentido más elemental, el derecho da forma a la sociedad política: determina cómo se obtiene y pierde el poder, lo distribuye,

¹⁷ A. de Tocqueville, *La democracia en América* [1848] 1980, 1ª Parte, Cap. VIII.

define las facultades que tiene cada cual y somete a reglas su ejercicio. Por eso, desde un punto de vista jurídico, también la democracia constitucional es una forma del poder¹⁸.

IV

No es extraño que todos los principales filósofos morales y políticos hayan puesto su atención en el derecho. Desde Tomás de Aquino hasta Habermas, desde los filósofos y economistas liberales hasta los modernos pensadores sociales funcionalistas o utilitaristas; todos ellos han visto en el derecho un orden que colinda o está en el corazón de sus reflexiones filosóficas y políticas. La razón de este interés se encuentra en que no hay idea que se refiera a aspectos esenciales de la vida de relación que finalmente no aspire a transformarse o a ser tematizada por el derecho.

La filosofía política discute si el derecho es un instrumento de seguridad que nos permite salir de la anarquía, constituyendo un poder público que nos protege a unos de otros (como en Hobbes); cautela la propiedad (como en Locke y Hume); posibilita los intercambios espontáneos en un orden sujeto a reglas (como en la tradición de Adam Smith hasta Hayek); es garantía exterior de la libertad entendida como presupuesto de la moralidad (como en Kant); materializa principios de justicia política (Rawls); maximiza el bienestar (como en el análisis económico del derecho); expresa la formación legítima de opinión y de voluntad de ciudadanos que tienen iguales derechos (como en Habermas); o si expresa esencialmente un orden de preceptos que pueden ser obtenidos por medio de la razón práctica y procuran el bien común (como contemporáneamente en Finnis y en la tradición aristotélica del derecho natural).

Pero lo cierto es que el derecho cumple, o puede cumplir, todas estas funciones y satisfacerlas en distintos grados a la vez. Lo que agrega el derecho a nuestra vida en sociedad es su arquitectura. Por eso, la función del derecho como regla general de convivencia es inseparable de la forma. Cualquiera sea la función o sentido al que se atienda, un cierto formalismo le es necesario.

¹⁸ E. Barros, "La democracia como forma del poder", 1987, p. 1 ss.

Esta atención se enraíza en una intuición fundamental: las ideas sólo se encarnan cuando adquieren forma institucional. Por sí solas no son capaces de cambiar la sociedad ni de dirigir la conducta en sociedad. Las ideas anteceden a los cambios, los inducen; pero por sí solas no los provocan.

Las manifestaciones estudiantiles de 2011 lograron poner en discusión graves problemas, que estaban latentes, en germinación, en parte escondidos tras un velo de ignorancia colectivo. Aunque por vocación he pretendido mantenerme consciente de que la educación contribuya al crecimiento de personas que sean dueñas de sí mismas, de modo que la sociedad sea más vivible y justa, reconozco que pertenezco al enorme grupo de chilenos que por años hemos actuado como ‘imbéciles felices’. La educación tiene que ver con el encadenamiento de las generaciones, donde los padres están preocupados con lo que ocurrirá con sus hijos. Cada generación tiene responsabilidades respecto de la que le sigue. Y esa tarea se ha cumplido mediocrementemente, considerando nuestras posibilidades como sociedad.

Pero todas estas ideas y propuestas se marchitan si no adquieren la forma de políticas públicas. Los problemas de financiamiento, de calidad, de integración, de igualdad de oportunidades en nuestra educación deben traducirse en leyes de presupuesto, en instituciones de gobierno con poderes y capacidades suficientes para ejecutar las políticas públicas, en estímulos económicos a los establecimientos educacionales y a las familias, en formas organizacionales que garanticen buen gobierno a los colegios y universidades, y así sucesivamente. Pero todo ello supone formas institucionales. Sólo con instituciones bien diseñadas esta generación puede hacerse cargo virtuosamente de que la próxima viva en una sociedad más justa, sensible y abundante. Las ideas y los buenos propósitos sirven de detonante y de estímulo, pero requieren del derecho para transformarse en conductas.

Al final de cuentas, el derecho da forma y adquiere forma de la política. Imaginemos un ambiente de discusión pública permanente de cauces institucionales. Ante todo, no sería imaginable que sólo sobre esa sola base existiera un sistema educacional de la complejidad del existente. Por mediocre y por acompañado de carroña que sea, éste ha permitido progresos sustanciales en una generación. Tampoco habría caminos para avanzar hacia un sistema de educación que cumpla al menos algunos de los nuevos o mejores estándares que se proponen.

De la mano de las puras ideas, muchas de ellas contradictorias entre sí, no es posible lograr un ordenamiento que en su conjunto sea más justo y eficiente. Al final de cuentas, las ideas motivan cambios jurídicos, pero requieren del derecho para ser duraderas; del mismo modo como las religiones requieren de la liturgia y las amistades de prácticas recíprocas de lealtad que las sostengan en el tiempo.

La forma sigue a la función decía Henry Sullivan, el gran arquitecto modernista. En el derecho la forma es consustancial a sus funciones sociales más básicas. Uno de los principales aportes del positivismo jurídico analítico (en la tradición de Austin, Kelsen y Hart) a la comprensión del derecho es haber destacado la forma como una característica estructural, especialmente del derecho moderno.

V

Desde el punto de vista de los bienes en juego, conviene también tener presente que los principios de justicia no son los más exigentes. La justicia misma es una virtud que sólo nos exige de nuestra razón práctica lo básico y necesario para convivir de manera recíprocamente decente y fructífera. La justicia no exige un particular heroísmo, como es el llamado cristiano al amor. Por eso, puede decirse que es la virtud del ciudadano, a quien no se le exige ser un héroe ni un santo. Y es sintomático que el derecho se asocie a la justicia, esto es, a la directiva más elemental requerida en nuestra vida de relación.

Pero también la justicia supone su formalización en reglas. En su concepto más básico, la justicia es formal porque exige tratar igual casos iguales. Por eso, las reglas que organizan el poder y definen nuestros derechos y deberes en una sociedad política bien constituida deben ser generales. Mientras la caridad es una invocación a nuestras facultades morales superiores, la justicia es una medida de igualdad y distribución, como ya lo tuvo claro Aristóteles¹⁹. Y es medida porque no exige más que lo que resulta exigible en nuestra vida de relación. Es sintomático que el límite moral del derecho esté dado por la justicia y no por la caridad.

¹⁹ *Ética a Nicómano*, Libro V (1129a ss.).

VI

Una de las doctrinas más influyentes en el pensamiento moral contemporáneo es la del discurso, que implica una teoría consensual de la verdad y exige que toda regla sea capaz de superar la prueba de un debate público dirigido a la materialización de una verdad comunicativa. Las condiciones de este debate son fuertes, porque a nadie que aspira lealmente a lograr un acuerdo que sea universal le es permitido argumentar legítimamente a partir de intereses o creencias especiales (Habermas, Appel). De hecho, la libertad de expresión y la explosión de medios técnicos de comunicación instantánea han hecho que ese debate público se desenvuelva de una manera descentralizada y multifocal, comprendiendo los intereses más dispares.

El problema surge cuando esas posiciones encontradas deben traducirse en una regla común de convivencia. Son tantas las variables en juego y las diferencias en las preferencias que nada permite presagiar que de ese debate, por leal que sea, surjan acuerdos vinculantes para todos.

Desde luego que el debate público es una forma especialmente calificada de participación. De hecho, una de las ventajas de ese discernimiento público es poner temas sobre la mesa, expresar preferencias y proponer caminos de solución. Es también el medio para que se exprese en la comunidad ese sentido moral proteico que caracteriza nuestra naturaleza. Pero es tarea del derecho el diseño final. La historia no es moldeable sólo a partir de ideas generales, del mismo modo como las revoluciones no crean un orden por sí mismas. La realidad no se presta para una refundación institucional a la luz de un modelo platónico ideal y perfeccionista. La misma historia nos enseña que el desenlace de tales intentos suele ser deplorable, lo que explica que las revoluciones devengan en un resultado político por lo general tan alejado de lo que prometen.

La necesidad de jerarquizar, tanto razones como medios, pone límites muy próximos a la transformación directa de ideas valorativas en reglas de convivencia. Los valores o ideales tienen que ser sopesados en concreto para que puedan dar lugar a un conjunto transitivo de preferencias. Y esa es una tarea muy ardua y de incierto desenlace. Por el contrario, las reglas de derecho tienden a estar codificadas de manera binaria, como válidas e inválidas. En este punto se muestran las ventajas y también las limitaciones del derecho.

El derecho es una institución pública estructurada básicamente en la forma de reglas. Especialmente en nuestro tiempo, en que la creación de normas en la forma de regulaciones es un proceso continuo, el derecho no puede ser explicado como una transformación directa por derivación de ideales e intereses comunes en normas. En una democracia constitucional, como es la estructura básica de nuestro sistema jurídico-político, la mayor garantía de participación es el procedimiento de elección de autoridades; recíprocamente este procedimiento legitima el ejercicio del poder público. También tienen carácter procedimental las reglas que permiten tener por conformada la voluntad política²⁰.

Por cierto que la libertad de conciencia y de expresión son esenciales en el *impulso* y *desarrollo* del fenómeno político. El derecho suele ser el resultado de una deliberación pública más o menos amplia. Pero no siempre es posible encontrar soluciones que hagan compatibles las opiniones o cosmovisiones en juego. Aunque se asuma un punto de vista neutral, que evite tomar partido en cuestiones ampliamente discutidas, como lo propone Habermas, resulta inevitable hacerlo en el proceso de creación de derecho. Otras veces, tal vez la mayoría, la discusión no se resuelve desde una perspectiva abstracta, puramente normativa, y es necesario tomar partido.

Por eso, por ejemplo, aunque las políticas educacionales deben ser tan neutrales como sea posible a las diferentes perspectivas valóricas que coexisten en la sociedad, la decisión práctica (en el sentido clásico, de la regla correcta de conducta) requiere en decenas de materias (financiamiento, control, de calidad, contenidos, organización de los colegios, distribución del presupuesto entre distintos niveles educacionales) de una ponderación de bienes en juego que no puede ser validada por un consenso racional abstracto.

A eso se agrega que la discusión en todas las materias políticas más importantes no está confinada a la ordenación de los bienes en juego, sino tiene componentes extremadamente técnicos. Las reglas son el producto (*output*) de ese proceso político y administrativo. Las ideas y propósitos se deben transformar en legislación. Este es el supuesto condicionante de la incorporación de ideales al sistema legal que efectivamente rige la vida en sociedad.

²⁰ Esa es la tesis de N. Luhmann, *Legitimation durch Vefahren*, 1975, en especial Cap. III, p. 137 ss.

Por cierto que el propio derecho ha desarrollado una lógica interna en sus diversas disciplinas, cuyas fuentes más remotas se encuentran en el derecho privado romano, en el constitucionalismo democrático y en los principios del gobierno sujeto a la ley. A su vez, el derecho contemporáneo está marcado por desarrollos que atienden a principios de justicia material, que no sólo se expresan en el derecho público (subsídios, servicios públicos gratuitos), sino también en estatutos especiales de protección en las relaciones privadas (trabajadores, consumidores, inversionistas, deudores financieros, por ejemplo).

Sin embargo, estos principios adquieren vigencia institucional en la medida que devienen en directivas más concretas. Lo relevante para quien aplica el derecho no es el conjunto informe de argumentos o expectativas prejurídicas. En el centro de la actividad (legítima) de adjudicación judicial no está el discurso moral, sino la regla legal.

Los jueces carecen de los instrumentos analíticos para decidir acerca de las políticas públicas. Estas suponen decisiones que son también políticas, esto es, basadas en criterios pragmáticos generales y sujetas a un proceso especial de deliberación a nivel legislativo o administrativo. Hay una diferencia estructural entre juzgar de acuerdo a una regla preexistente y legislar. Para el juez suelen ser inconmensurables las razones con que lidia el legislador. Baste imaginar un sistema educativo que no responda a políticas públicas expresadas en reglas que persigan materializar ideales de equidad, de calidad y de eficiencia de la educación, sino se construya caso a caso sobre la base de apreciaciones difusas de los jueces acerca de lo que es bueno o correcto.

En estos límites de la transformación de las ideas en derecho se muestra que a este subyace naturalmente un cierto formalismo. Por eso, la estructura de legitimaciones públicas en una democracia constitucional no autoriza a los jueces para devenir en protagonistas del proceso regulatorio. Y si los jueces encuentran que no hay una solución inequívocamente correcta, de igual modo deben honestamente fundar su decisión desde el derecho. Pero aun en ese caso es sintomático que las sentencias innovadoras tienden a transformarse en precedentes, aun en sistemas de derecho legislado. Lo contrario sería contrario a la justicia en sentido formal, que exige igual solución para casos iguales.

Desde un punto de vista funcional, el derecho en una sociedad compleja es un subsistema cuya función es establecer programas de

conducta²¹. Esta función supone que existan límites a la argumentación relevante ante un tribunal. No cualquier argumento es aceptable en una disputa legal. Por lo demás, esa es una condición para que las interacciones sociales estén regidas por reglas y no por las inclinaciones o preferencias de los jueces. Los jueces no actúan en nombre propio sino como órganos de una comunidad política que les asigna una función esencial pero limitada²².

Desde Adam Smith hasta Jorge Millas, en muy diferentes generaciones y tradiciones intelectuales, ha resultado claro que el derecho es insustituible en la función de dar certeza acerca del orden básico de convivencia, de concretizar ideas normativas que de lo contrario no estarían preparadas para transformarse en instituciones capaces de regir nuestra vida en sociedad.

Por cierto que todo ello con el límite de que en un estado constitucional democrático el derecho no pretende comprender toda nuestra vida social, como se muestra en nuestras relaciones más íntimas sean de amistad, de familia o de comunidades afectivas, que pertenecen a un espacio libre de regulación legal (y a la inversa, están protegidas por un imperativo de legitimidad).

V

Llegamos así a la distinción entre el derecho y la moral, que ya he avizorado en las notas anteriores. En uno de los textos más duros del Nuevo Testamento, Jesús se refiere a los hipócritas que “purificáis el plato y la copa por fuera, mientras por dentro estáis llenos de rapiña y de maldad” (Lc. 11,20). El hipócrita cumple el derecho, aunque actúe sin convicción moral alguna. El derecho positivo es heterónomo y sólo califica la conducta exterior, porque no puede penetrar en el interior de la conciencia²³.

²¹ La más ponderosa teoría funcionalista de la positividad del derecho en N. Luhmann, “Positivität des Rechts als Voraussetzung einer modernen Gesellschaft” [1970], en: *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, 1999, p. 113 ss.

²² J. Raz, *Between authority and interpretation*, 2009, Cap. 13, con referencia al supuestamente más abierto de los estatutos jurídicos, como es la interpretación constitucional.

²³ I. Kant, “Introducción a la metafísica de las costumbres”, tomado de la traducción española de las secciones I a IV, incluida en I. Kant, *Introducción a la teoría del Derecho* [1797] 1978, p. 52 ss.

Por lo mismo, su validez está socialmente fundada en el reconocimiento y en su aplicación efectiva. Su normatividad es precaria en ese sentido. Pero también allí radica su fortaleza.

Por lo mismo, todo sistema jurídico desarrollado también supone grados significativos de formalidad en su propio método. La norma de derecho se compone de un supuesto de hecho y de una consecuencia: si doy mi consentimiento, cumpliendo tales y cuales requisitos, debo cumplir lo prometido; si manejo con algunas copas de más, me multarán y me suspenderán la licencia; si causo daño por mi descuido, debo indemnizarlo; y así sucesivamente. Un sistema jurídico que escape a ese modelo deontológico (sometido a reglas) y opte por una amplia discrecionalidad basada en un sopesamiento desestructurado de valores o fines en conflicto no cumpliría su función de dar forma a las relaciones sociales. Ahí también se encuentran los límites de un concepto del derecho y de la política que pretenda comprender la tarea del jurista como la de un filósofo moral.

Es sintomático de esta realidad que los principios jurídicos que garantizan la sujeción del poder público y privado al derecho asuman un cierto formalismo como principio constitutivo, llámese *estado de derecho*, *rule of law* o *constitucionalismo democrático* (los términos no son sinónimos, pero pertenecen a la misma familia de conceptos). En todos los casos el derecho debe seguir un criterio público de promulgación y exige que toda autoridad (especialmente el juez) se rija por las reglas constitucionales y legales que definen su función.

Así se explica una larga tradición jurídica en cuya virtud la tarea del juez es adjudicar, esto es, decir el derecho de cada cual sobre la base de una regla preexistente. El derecho, como dice uno de los grandes juristas del siglo pasado, no es jugar a lo que decida el árbitro, sino es un juego sujeto a reglas que el árbitro debe respetar, interpretar y aplicar²⁴. En definitiva, el formalismo es simplemente consistente con su función.

Pero el formalismo del derecho es también garantía de libertad. En palabras de Jhering: “Enemiga jurada de la arbitrariedad, la forma es hermana gemela de la libertad. Es, en efecto, el freno que detiene las tentativas de aquellos que arrastran la libertad hacia la licencia; la que dirige la libertad, la que la contiene y la protege. Las formas son la es-

²⁴ H. L. A. Hart, *The concept of law* [1994] 1997, p. 141 ss.

cuela de la disciplina y el orden, y por consiguiente de la libertad. [...] El pueblo que profesa verdadero culto a la libertad comprende instintivamente el valor de la forma, y siente que ella no es un yugo exterior, sino el *vigía de la libertad*²⁵.

Es bien sintomático que toda dictadura siempre aspire a desatarse de las restricciones que imponen las formas desarrolladas por el derecho. Y, por el contrario, aunque uno no lo racionalice de esa manera, se tienda a admirar las sociedades donde el derecho prevalece como forma del poder y de la convivencia en la sociedad civil. En esas sociedades es aún posible una vida heroica; pero no a costa de la libertad de los demás para desarrollar su propio plan de vida.

REFERENCIAS

- Aristóteles. *Ética a Nicómano*. Gredos.
 ———. *Política*. Gredos.
 Barros, E. “La democracia como forma del poder”. *Estudios Públicos* 26 (1987).
 Canetti, E. *Masa y poder*. Traducción de Horst Vogel. Barcelona: Muchnik [1960] 1981.
 Chomsky, N. *Über Erkenntnis und Freiheit*. Frankfurt: Suhrkamp, 197. [Edición en inglés, *Problems of knowledge and freedom*, 1971].
Código de Hamurabi: Traducción y estudio preliminar Federico Lara. Madrid: Tecnos, 1986.
 Dinesen, I. *Memorias de África*. Madrid. Alfaguara: [1937] 1969.
 Evans-Pritchard, E. E. *The Nuer. A description of the modes and political institutions of a Nilotic people*. New York i.a.: Oxford University Press, [1940] 1969.
 Golding, William. *El señor de las moscas* [1954]. Edhesa.
 Hart, H. L. A. *The concept of law*. Editada por P. Cane, T. Honoré y J. Stapleton. Oxford: Clarendon Law Series, 1994, 2da edición.
 Jhering, R. von. *El espíritu del Derecho Romano en las diversas fases de su desarrollo*. Madrid: Bailly-Bailliere, s/f. [Edición francesa de O. de Meulenaere, 1877].
 Kant, I. “Introducción a la metafísica de las costumbres”. En I. Kant, *Introducción a la teoría del Derecho* (traducción F. González V.) Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, [1797] 1978.
 Kelsen, H. *Reine Rechtslehre*. Viena: Deuticke, 2ª edición, 1960.

²⁵ R. von Jhering, *El espíritu del Derecho Romano en las diversas fases de su desarrollo* (traducido desde la edición francesa de O. de Meulenaere, 1877), s/f, p. 180.

- Lorenz, K. *Sobre la agresividad, ese pretendido mal*. Traducción de Félix Blanco y Armando Suárez. México: Siglo XXI, 11ª edición [1963] 1981.
- Luhmann, N. *Legitimation durch Verfahren*. Darmstadt: Luchterhand, 1975.
- “Positivität des Rechts als Voraussetzung einer modernen Gesellschaft” [1970]. En *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Frankfurt: Suhrkamp, 1999.
- Malinowski, B. *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Barcelona: Ariel, [1926] 1978.
- Mc Ewan, Ian. *Expiación*. Anagrama, 2002.
- Nemo, Ph. *Histoire des idées politiques dans l'Antiquité et le Moyen Âge*. Paris : Quadrige/PUF, 2007 (1998),
- ¿Qué es el Occidente? Madrid: Gota a Gota, [2004] 2006.
- Pomponio, *Digesto*.
- Raz, J. *Between authority and interpretation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Tocqueville, A. de. *La democracia en América*. Madrid: Alianza, [1848] 1980.
- Wittgenstein, L. *Philosophische Untersuchungen*. Frankfurt: Suhrkamp, 2003.

BOLAÑO INTERNACIONAL
ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL ÉXITO
INTERNACIONAL DE ROBERTO BOLAÑO

Ignacio Echevarría

Resumen: Tomando como punto de partida el ensayo *Bolaño traducido: Nueva literatura mundial*, de Wilfrido H. Corral (Madrid, Ediciones Escalera, 2011), este artículo propone una reflexión sobre el éxito de Bolaño en el marco de lo que cabe entender por “literatura mundial”, con especial atención a su recepción en Estados Unidos. La rapidez y la unanimidad con que Bolaño ha sido internacionalmente aplaudido, invita a considerar, sirviéndose de su caso, los alcances del concepto mismo de “literatura mundial”, y a observar cómo actúan sus mecanismos de consagración. La condición del arte en una cultura a la que se ha sustraído todo horizonte de posteridad, así como la derrota de las utopías que encarnaron la revolución y la vanguardia, se encontrarían, según el autor, en la base de la fortuna de la obra

IGNACIO ECHEVARRÍA (Barcelona, 1960). Licenciado en Filología por la Universidad de Barcelona. Editor y crítico literario, ha estado al cuidado de la edición póstuma de algunas obras de Roberto Bolaño (*Entre paréntesis*, 2666 y *El secreto del mal*). Entre sus publicaciones se cuenta el volumen *Desvíos: Un recorrido crítico por la reciente narrativa latinoamericana* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2006).

de Bolaño, que en sus libros tematiza recurrentemente estos dos asuntos.

Palabras clave: Roberto Bolaño, literatura latinoamericana, literatura internacional.

Recibido: abril 2013; **aceptado:** mayo 2013.

BOLAÑO INTERNATIONAL WRITER: SOME REFLECTIONS ON ROBERTO BOLAÑO'S GLOBAL SUCCESS

Abstract: *Taking as a starting point Bolaño traducido: nueva literatura mundial, by Wildrigo H. Corral (Madrid, Ediciones Escalera, 2011), this article proposes a reflection on Roberto Bolaño's success in the context of what has come to be referred to as "global literature", with a focus on the reception encountered by his books in the United States. Bolaño has been rapidly and unanimously internationally acclaimed. This prompts us —says Ignacio Echevarría— to consider the implications of the very concept of "global literature", and to analyze the process leading to a top-writer status. The situation of art in a culture deprived of any horizon of posterity, as well as the defeat of utopias formerly incarnating revolution and vanguard, two recurring themes in Bolaño's books, would be, according to Echevarría, the cornerstone of Bolaño's success.*

Keywords: Roberto Bolaño, Latin American literature, global literature.

Received: April 2013; **accepted:** May 2013.

Para Rubén Ángel Arias, que va camino de ser quien sabe más, y mejor, de Roberto Bolaño

El rápido, casi súbito y sin duda espectacular aupamiento de Roberto Bolaño al estrellato literario internacional es un fenómeno al que se han buscado toda suerte de explicaciones. Al parecer, no basta con la más obvia y concluyente, a saber: la que señala a Bolaño como un escritor excepcional, muy por encima de la media, con una infrecuente capacidad de conectar con lectores de todo tipo, muy en particular los más jóvenes, aun siendo dueño de un estilo y de un mundo marcadamente propios.

La imposibilidad cada vez mayor de objetivar y articular baremos conforme a los cuales convenir que un escritor posee cualidades

que lo elevan por encima de otros escritores también excelentes, hace que resulte cuestionable o cuando menos incierto invocar como explicación única de un fenómeno como el de Bolaño el criterio de calidad. A ello hay que añadir la suspicacia que, en una cultura mediática, suscita todo fenómeno de aceptación masiva, aun si se produce —como en el caso de Bolaño— con el beneplácito de la crítica más exigente.

Un prurito quizá romántico de aislamiento, de incompreensión, de pureza mueve a muchos a revolverse instintivamente contra todo lo que se presenta investido de moda, envuelto en un éxito más o menos unánime, tanto más si ese éxito se traduce, como en el caso de algunos de los libros de Bolaño —no todos, ni mucho menos—, en un éxito comercial.

Bolaño mismo participaba de la muy extendida superstición contra la fama. Borges dijo de ésta que era un malentendido. Dijo también que conllevaba siempre una simplificación. Roberto Bolaño, mucho más radical que Borges, dijo que “la fama es una estupidez, sobre todo referida a la literatura”. Dijo también: “En el momento en que llegamos en la literatura al todo vale, a una especie de democracia mediática en donde todo es bueno, en donde todos podemos tener nuestros quince minutos de fama, pues ahí se acaba la literatura y se acaba, en gran medida, porque les estamos dando mierda a los lectores”¹.

Nadie, ni siquiera el más escéptico respecto a la valía de la obra de Bolaño, sostiene que haya dado mierda a los lectores. Pero no son pocos los que piensan que su éxito se beneficia de esa “democracia mediática” de la que él mismo habla; que estamos asistiendo a los “quince minutos de fama” (lo mismo da que sean quince años, a los efectos) que corresponden a un escritor como él, sobre el que —con independencia de su calidad— confluyen una serie de circunstancias más o menos fortuitas (como su muerte temprana, asociada a las secuelas de una juventud salvaje) que habrían determinado que los focos de la celebridad se posen sobre su figura y su obra.

*

“La reputación —escribe Vicenç Furió, autor de un libro notable sobre la cuestión: *Arte y reputación. Estudios sobre el reconocimiento*

¹ La primera de las dos declaraciones la hizo en el marco de una entrevista de Felipe Ossandón para el diario *El Mercurio*, Santiago, 14 de febrero de 2003; la segunda, en el de una entrevista de Melanie Jösch para el diario *La Tercera*, Santiago, 25 de febrero de 2000. Los dos pasajes están recogidos en *Bolaño por sí mismo*, edición de Andrés Braithwaite, 2006, pp. 96 y 97, respectivamente.

artístico, 2012— es una construcción social. Cuando hablamos del prestigio de los artistas o de la calidad de sus obras aludimos a un tipo de apreciación que no sólo es históricamente variable, sino que, aunque nos refiramos a una época determinada, tampoco se trata de una opinión unánime. La reputación artística, entendida como la consideración del prestigio, excelencia o estima que se tiene por el arte y sus creadores, es una atribución de valor que se configura socialmente por la acción de diversos agentes e instancias de reconocimiento, cada cual con sus jueces y criterios [...] El reconocimiento artístico es un proceso que puede analizarse, y con ello deducir que los artistas no alcanzan el éxito o son olvidados de un modo caprichoso o arbitrario. Se observan pautas”².

Estas pautas son las que, debido precisamente a la velocidad y la unanimidad con que se ha extendido y consolidado, permite observar con particular nitidez el proceso de consagración de Roberto Bolaño en gran parte del mundo; un proceso que alcanza su punto álgido en el gran *boom* que la figura de este escritor ha conocido en Estados Unidos.

Ha sido allí donde ha terminado de fraguarse lo que bien admite ser llamado “el mito de Bolaño”, sustentado sobre todo en sus dos grandes novelas, *Los detectives salvajes* (2007) y *2666* (2008). Éstas, publicadas en Estados Unidos de forma consecutiva, tuvieron un efecto avasallador. Que de un mismo escritor, recientemente fallecido, llegaran en tan poco tiempo dos obras de este calibre, generó una inmensa curiosidad acerca de su vida y de su personalidad, y esta curiosidad constituyó un caldo de cultivo idóneo para todo tipo de chismes, tergiversaciones e idealizaciones. Como suele ocurrir en estos casos, el periodismo cultural hizo industria de toda noticia —tanto mejor si escandalosa— relativa a Bolaño, y el evidente solapamiento del autor con su alter ego narrativo, Arturo Belano, dio pie a todo tipo de proyecciones de la vida de aquél en su obra, y viceversa.

Como sea, el impacto de Bolaño en Estados Unidos supuso su reconocimiento internacional y su ingreso, por la puerta grande, en lo que viene llamándose algo campanudamente “literatura mundial”. A esto último —la entronización de Roberto Bolaño en el marco de la “literatura mundial”— ha dedicado el investigador, profesor y ensayista Wilfrido H. Corral el estudio que da pie al presente artículo y que

² Vicenç Furió, “Valores relativos, pero no arbitrarios”, abril de 2013, pp. 3-4.

lleva por título *Bolaño traducido: nueva literatura mundial* (Madrid, Ediciones Escalera, 2011).

*

Wilfrido Corral (a quien quiero agradecer las amigables referencias que hace a mí en su libro) ha tenido el acierto de escoger un tema lleno de interés y de posibilidades, si bien los resultados de su trabajo mueven a pensar que ha obrado con alguna precipitación, y que ha dejado pasar la oportunidad —al menos de momento— de llegar a conclusiones más significativas. Uno no puede dejar de pensar que, con un poco más de tiempo y decantación, con un poco más de método y de perspectiva, se podrían haber alcanzado sobre el asunto vislumbres mucho más útiles y relevantes.

Así y todo, *Bolaño traducido* contribuye a delimitar y a roturar el campo escogido, y a poner en órbita algunas preguntas oportunas, no solamente relativas a la fortuna internacional de Bolaño, sino también, y antes de eso, a la pertinencia —para el caso de Bolaño como para cualquier otro— de esa categoría hoy tan en boga: la de “literatura mundial”.

¿Qué es la literatura mundial? Wilfrido Corral —y ésta la primera y quizá determinante debilidad de su libro— no se ocupa de procurar una definición suficiente de este concepto. De hecho, resulta difícil, a partir de la lectura de *Bolaño traducido*, hacerse una idea ni del contenido ni de los alcances de esa “nueva literatura mundial” a la que el subtítulo alude. Se superponen al respecto afirmaciones demasiado vagas, tales como, muy al principio, esa conforme a la cual la “nueva literatura mundial” no sería “la misma en que creían nuestros abuelos o padres académicos, sino la que reconstruye modelos de identidad y patrones novelísticos sin límites, desde una exterioridad nebulosa, liberada de dependencias políticas y nacionales” (p. 9). Poco después, el mismo Corral deja entrever las muchas fisuras que una definición de este tipo entraña, y admite que el concepto de “literatura mundial” a veces “sugiere una entidad que trasciende a las literaturas nacionales, y en otros momentos sugiere una suma total de las literaturas de todas las naciones” (p. 14). Para enseguida preguntarse, en relación a los cada vez más extendidos estudios con ambición de comprender la literatura en una escala global: “¿Pero en verdad abarcan aquellos estudios todas las literaturas del mundo? ¿Se sabe a ciencia cierta dónde caben las latinoamericanas en aquel concepto?” (p. 14).

Para enfrentar estas preguntas Corral pone en juego la vieja noción de cosmopolitismo, que sin embargo despacha inmediatamente arguyendo que se trata de un “concepto académico” demasiado “impreciso y debatido” como para constituir “un registro útil de las interminables relaciones entre el texto original y un ‘otro’ traducido” (p. 15).

Pero impreciso y debatido, además de vidrioso, es también el concepto de “literatura mundial”, como el propio Corral no deja de acusar en el segundo capítulo de su estudio, donde entra a discutir algunos aspectos de libros como *Teaching World Literature* (2003), de David Damrosch, o *América Latina en la “literatura mundial”* (2006), colección de trabajos coordinada por Ignacio Sánchez-Prado.

*

El concepto de “literatura mundial” se remonta, como es bien sabido, a un pasaje de las conversaciones de Goethe con Eckerman fechado a finales del mes de enero de 1827. Allí, discuriendo sobre distintas literaturas del mundo, Goethe expresa su convicción de que “la poesía es un bien común de la humanidad”, y añade: “Por eso me gusta echar un vistazo a lo que hacen las naciones extranjeras y recomiendo a cualquiera que haga lo mismo. Hoy en día la literatura nacional ya no quiere decir gran cosa. Ha llegado la época de la literatura universal [*Weltliteratur*], y cada cual ha de poner algo de su parte para que se acelere su advenimiento”.

Pasando por alto el carácter más bien voluntarista de estas palabras, y obviando el contexto en que están pronunciadas, se las ha erigido —como escribe María Teresa Gramuglio— “como la formulación liminar del concepto para la era moderna”, dando lugar desde entonces a “interpretaciones de una intensidad casi talmúdica”³.

El concepto, que atravesó los siglos XIX y XX actuando como una especie de trasfondo utópico en el desarrollo del comparatismo, fue revitalizado en 1999 por Pascale Casanova en un libro de amplia y muy polémica resonancia: *La République mondiale des Lettres*⁴. Desde entonces, la bibliografía en torno a la “literatura mundial” no ha dejado de

³ María Teresa Gramuglio, “El retorno de la literatura mundial”, diciembre de 2010-abril de 2011, pp. 11-13. Este artículo sirve de presentación a una traducción de Pablo Gianera de “Filología de la *Weltliteratur*”, breve ensayo con el que Erich Auerbach contribuyó a un volumen de homenaje a Fritz Strich, el autor de *Goethe und die Weltliteratur* (1946).

⁴ Pascale Casanova, *La République mondiale des lettres*, 1999; *La república mundial de las letras*, 2001.

incrementarse exponencialmente, dando ocasión a todo tipo de debates acerca de las implicaciones neocolonialistas, anglocéntricas (o eurocéntricas) y mercantilistas que conlleva.

Dado que buena parte de estos debates han tenido por escenario las universidades estadounidenses, en una de las cuales enseña Wilfrido H. Corral, es una lástima que éste no haya profundizado más en ellos, y que, dado su buen conocimiento del asunto, no haya adoptado una posición más nítida en cuestiones tan decisivas como las hipotéticas diferencias entre literatura mundial (entendida “no como objeto preexistente sino como una construcción que presenta un desafío al trabajo crítico”, por decirlo con palabras de la ya citada María Teresa Gramuglio) y globalización cultural (entendida como tendencia a la uniformización derivada de la expansión tanto del mercado como de los medios de comunicación, uno y otros tutelados por las grandes potencias capitalistas).

El fenómeno en torno a Bolaño, debido precisamente a su espectacularidad y a la rapidez con que ha tenido lugar, ofrecía un óptimo hilo conductor para adentrarse en dichos debates. Pero Corral evita hacerlo, y de tal modo que su libro se convierte a momentos, sin él proponérselo, en un testimonio más a favor de quienes, no sin argumentos, sostienen que el concepto de “literatura mundial” enmascara las más veces una selección de las literaturas nacionales realizada con una perspectiva sustancialmente anglocéntrica.

*

El caso es que *Bolaño traducido: nueva literatura mundial* no satisface suficientemente las expectativas que un título así despierta. El trabajo de Corral se ciñe, en la práctica, al prolijo escrutinio de cuál y cuánta ha sido la recepción de Bolaño en lengua inglesa. Apenas se da cuenta de la recepción en Latinoamérica y en países como Francia, Alemania e Italia, en los que Bolaño fue publicado con bastante anterioridad a su debut en Estados Unidos.

Corral asume con naturalidad un hecho indiscutible: que ha sido el *boom* de Bolaño en Estados Unidos lo que lo catapultó a las cimas de la supuesta “literatura mundial”. Pero este hecho reclama múltiples puntualizaciones, entre ellas la que recuerda —como no deja de hacer el propio Corral, demasiado pasajera— que años antes de su muerte Bolaño ya era un autor internacionalmente celebrado, aplaudido por

buena parte de la más exigente crítica europea, y venerado por las nuevas generaciones de escritores latinoamericanos.

Una cosa es admitir que, dada la hegemonía del inglés, la traducción a esta lengua de un escritor cualquiera sea condición determinante de su ingreso en el horizonte de lo que quepa entender por “literatura mundial”; y otra cosa es obviar que, para que pueda hablarse propiamente de “literatura mundial”, es imprescindible que la recepción de ese mismo autor en el ámbito anglosajón se articule de algún modo con la recepción de ese mismo escritor en otras lenguas.

Al desatender el proceso de recepción de Bolaño en Europa y Latinoamérica, Corral sustrae a sus observaciones, no pocas veces valiosas, de los antecedentes que habían de dotarlas del adecuado relieve.

Lo sorprendente es que al comienzo mismo de su libro, Corral advierte del riesgo que entraña creer que la reputación internacional de Bolaño “se debe a vender su imagen por medio de una mercadotecnia anglosajona”, ignorando que fue un autor “reconocido mucho antes y ampliamente en el mundo hispanohablante” (p. 9). Poco después sugiere que la recepción de Bolaño en el ámbito anglosajón no deja de repercutir en el tipo de reconocimiento que recibe en los ámbitos español y latinoamericano. Pero Corral se abstiene, por un lado, de documentar con un mínimo detalle cómo fue la recepción de Bolaño en España y Latinoamérica (con el decisivo punto de inflexión que supuso la concesión del Premio Rómulo Gallegos, poco después del Herralde); y se abstiene también —lo cual hubiera resultado tanto o más interesante— de analizar de qué modo la consagración del escritor en Estados Unidos influyó en la lectura que a partir de entonces se hizo de él en el ámbito hispanohablante.

De haberse ocupado Corral de estas dos cosas, acaso hubiera iluminado mejor cuestiones importantes sobre las que pasa demasiado por encima, como pueden ser los muy distintos alcances de la crítica según se ocupe de un autor cuya lengua y tradición comparte, o se ocupe de un autor foráneo; la resonancia tan diferente que, en un caso o en otro, tiene el éxito de ese autor en una determinada comunidad de lectores; el carácter y los alcances de su influencia en los otros escritores; su capacidad de reinterpretar la tradición o —como hizo Bolaño— de reconfigurar el mapa de la misma; el tipo de clichés que en torno a ese autor generan los distintos contextos nacionales, culturales o idiomáticos; cuáles de esos clichés se repiten en varios o en todos esos contextos; cuáles son los denominadores comunes con que opera la crítica internacional; qué tipo de fraseología se transmite de un país a otro, y por qué

vías; hasta qué extremo la consagración de un autor en Estados Unidos deforma, subvierte, potencia o reorienta la consideración que hasta ese momento recibía ese autor en su propio país o en su propia lengua...

La difusión de la obra de Bolaño en todo el mundo invita a servirse de ella para ilustrar estas cuestiones, e indagar en sus consecuencias. Invita asimismo a preguntarse por el grado de impermeabilidad de la cultura anglosajona a otras culturas (en particular la hispanoamericana) y, a la inversa, a preguntarse también por el grado de permeabilidad de esas otras culturas a la cultura anglosajona.

*

Para responder la primera de estas preguntas sería interesante averiguar de qué modo la buena recepción de Bolaño en países como Francia y Alemania, que son potencias culturales, influyó —si es que lo hizo— en la que obtuvo en Estados Unidos. Sin duda lo hizo por vía indirecta, a través de la red de contactos, de recomendaciones, de indicaciones en que se sustenta la actividad editorial, y por medio de la cual se transmiten de un país a otro noticias como la emergencia de un escritor como Bolaño. Barbara Epler, directora de *New Directions*, la editorial que empezó publicando a Bolaño en Estados Unidos, ha contado de qué forma supo de él. Todo empezó hacia 2003, a través una vehemente recomendación de su amigo el novelista Francisco Goldman. “Al día siguiente le hablé de Bolaño a un amigo editor, quien dijo: ‘Ese nombre me suena. Creo haber visto unas galeradas tuyas de Harvill, la editorial británica, por la oficina’. Así que le mandé un fax al jefe de Harvill, Christopher MacLehose —un amigo de *New Directions*— y le pregunté si podíamos hacer una copia de aquellas galeradas. Leí las galeradas de *Nocturno de Chile* el día que llegaron: me dejaron boquiabierta. Entonces nuestra amiga Susan Sontag proclamó: ‘Un maravilloso río de sentimiento, una brillante meditación, una fantasía fascinante; [*Nocturno de Chile*] es lo más auténtico y singular: una novela contemporánea destinada a tener un lugar permanente en la literatura mundial’. Una recomendación de Sontag como aquella significaba que la crítica literaria sería lo tendría en cuenta”⁵.

⁵ Barbara Epler, “Roberto Bolaño en Estados Unidos”, texto incluido en *Archivo Bolaño 1977-2003*, catálogo de la exposición así titulada, producida por el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB), comisariada por Juan Insúa y Valerie Miles, e inaugurada el marzo de 2013. El artículo de Epler ocupa las páginas 119-124.

La misma Barbara Epler puntualiza haberse enterado más tarde de que, antes que ella, Jean Stein y Deborah Treisman, de la revista *Grand Street*, habían publicado ya algunas cosas de Bolaño en Estados Unidos. Como sea, de las palabras de Epler, no demasiado explícitas, cabe deducir que el “desembarco” de Bolaño en Estados Unidos fue precedido de toda una corriente de recomendaciones directas o indirectas, amistosas o profesionales, que se alimentó no solamente del gusto personal de unos y otros, sino de todo un estado de opinión generado previamente por la entusiasta recepción que Bolaño había obtenido en España, primero, enseguida en diversos países de Latinoamérica (Chile y México en particular, pero también Argentina y otros muchos), y, a luego, en Francia, en Alemania y en Italia. ¿Hasta qué punto las encendidas palabras de Susan Sontag —siempre atenta a las novedades llegadas de Europa— no participaban de ese estado de opinión?

Ya se ha dicho que, pese a la buena acogida de *Nocturno de Chile* (*By Night in Chile*, 2003) y de *Estrella distante* (*Distant Star*, 2004), el boom de Bolaño en Estados Unidos no se produjo hasta 2007, cuando tuvo lugar la publicación de *Los detectives salvajes* (*The Savage Detectives*), ya no por New Directions sino por Farrar, Straus & Giroux, una editorial con recursos más que suficientes no sólo para traducir y publicar una obra tan extensa, sino también para apoyarla poniendo en marcha “una impresionante maquinaria de publicidad” (B. Epler). Jonathan Galassi, el presidente de esta prestigiosa editorial, se ha jactado en varias ocasiones de haber contribuido decisivamente al éxito de Roberto Bolaño en Estados Unidos, y de haberlo conseguido gracias a que “esta vez nosotros supimos preparar el momento y educar a la crítica”. Interrogado sobre esto último, precisaba: “Educar en un sentido amplio. Crearles expectativas, guiarles. Supimos hacerles descubrir a Bolaño...”. Tendría enorme interés acceder a los dossier de prensa y a las acciones promocionales que en su momento hiciera Farrar, Straus & Giroux, y averiguar con ello si, para “educar” a los críticos estadounidenses, se emplearon textos, materiales, fórmulas extraídas de los comentarios recabados por la obra de Bolaño entre la crítica europea y latinoamericana. Sería una forma de documentar la manera en que se construye, más o menos subrepticamente, esa “literatura mundial” que Sontag menciona, más allá de los datos acerca del número de idiomas a que un libro ha sido traducido y de su posición en las listas de los libros más vendidos.

*

Si bien no sigue esta línea de investigación, centrado como está en la recepción de la obra de Bolaño en Estados Unidos (con algún pequeño

apunte sobre la de Inglaterra), Wilfrido Corral realiza sobre la misma dos observaciones relevantes. La primera, relativa a la importancia que sobre ella ha tenido la labor de dos excelentes traductores: el australiano Chris Andrews (traductor al inglés de *Nocturno de Chile*, *Estrella distante*, *La literatura nazi en América*, *Amuleto*, *La pista de hielo*, *Monsieur Pain*, *El gaucho insufrible*, *El secreto del mal* y un par de selecciones de los relatos de Bolaño) y la estadounidense Natasha Wimmer (traductora al inglés de *Los detectives salvajes*, *2666*, *Amberes*, *El Tercer Reich*, *Entre paréntesis* y *Los sinsabores del verdadero policía*). En el debate sobre la literatura mundial no puede dejarse a un lado el papel determinante que la traducción cumple, no sólo en lo relativo a la calidad de las versiones (sustancial a la hora de transmitir convenientemente, y de alojar en la sensibilidad de los lectores, los valores de un autor), sino también en lo relativo a las políticas que condicionan la decisión de traducir o no a un escritor determinado, y la incidencia que sobre estas políticas tienen factores de todo tipo, no exclusivamente económicos.

La segunda observación de Corral que vale la pena subrayar con la misma insistencia con que él la formula, es la relativa a la incoincidencia entre el orden con que Bolaño publicó sus libros y la secuencia en que éstos fueron apareciendo en inglés. Esta incoincidencia se suele dar bastante a menudo cuando se traduce la obra de un autor cualquiera a otra lengua, y conviene no subestimar las consecuencias que puede tener en su fortuna dentro de esa lengua, tanto en lo relativo a su aceptación como a su comprensión.

*

La primera de las obras de Bolaño que se tradujo al inglés fue *Nocturno de Chile*, en diciembre de 2003, medio año después del fallecimiento de Roberto Bolaño. Hemos visto el impacto que la lectura de esta novela produjo en lectoras como Barbara Epler y Susan Sonntag. Conforme Epler sospechaba, el libro fue muy bien recibido por “la crítica literaria seria”. A su publicación le sucedió —siempre en New Directions— la de *Estrella distante*, en diciembre de 2004, y la de *Amuleto*, en enero de 2007, esta última muy pocos meses antes del lanzamiento de *Los detectives salvajes*, en abril de ese mismo año, ya en Farrar, Straus & Giroux. Por lo que puede verse, el *succès d'estime* que obtuvo Bolaño en Estados Unidos le procuró, durante los primeros años, una reputación de escritor de atractivas y extravagantes *nouvelles*,

susceptibles de ser tomadas por poemas narrativos. La lectura de estas piezas se realizó sin el conocimiento de sus estrechas imbricaciones con otros textos de Bolaño que los lectores en lengua inglesa iban a tardar aún en conocer. Pues, como es sabido, tanto *Estrella distante* como *Amuleto* son desarrollos narrativos de episodios correspondientes a *La literatura nazi en América* y a *Los detectives salvajes*, respectivamente. Por su parte, *Nocturno de Chile* retoma en un momento dado, estirándolos, fragmentos de una amarga crónica que Bolaño escribiera sobre su retorno a Chile en 1998, después de veinticinco años de ausencia (la crónica se publicó originalmente en la revista *Ajoblanco*, de Barcelona, en mayo de 1999, bajo el título “El pasillo sin salida aparente”, y tuvo para Bolaño amargas secuelas).

La crítica estadounidense —como en su momento la francesa— ha leído la obra de Bolaño, pues, con las distorsiones que, inevitablemente, le ha impuesto el orden de traducción de sus diferentes títulos. No deben exagerarse las consecuencias de estas distorsiones, pero no cabe tampoco ignorarlas, desentendiéndose del hecho de que la recepción de un autor fuera de su lengua suele aparejar cierto achatamiento de la perspectiva con que esa obra es leída; un achatamiento que se superpone a la precariedad que de por sí conlleva toda lectura de un autor sustraída del contexto que le es más cercano.

El debate sobre la “literatura mundial” adquiere particular acuidad en este punto: el relativo a las simplificaciones, desplazamientos o malentendidos que conlleva una lectura abstraída del marco de referencias en que una obra determinada se explica más cabalmente. Pues no cabe duda de que, aun sin pretenderlo, toda obra ofrece resistencias a su apropiación por parte de un lector desconocedor del marco en que ha sido creada.

Desde este punto de vista, la confrontación entre lo que sobre Bolaño ha dicho la crítica europea y estadounidense y lo que ha dicho la crítica española y latinoamericana resultaría muy esclarecedor. De las observaciones que sobre este asunto hace Wilfrido Corral es posible arrancar una evidencia: fuera del ámbito hispánico, Bolaño ha sido leído con claves a veces muy distintas a las empleadas por los lectores en lengua española.

Por lo que toca a Estados Unidos, me parece significativo que en una de las reseñas de *Nocturno de Chile* citadas por Corral (la de Kate Levin en el semanario progresista *The Nation*, en marzo de 2004) se

diga que se trata de una “novela histórica”, y se planteen ciertas objeciones políticas al autor, desde la percepción del libro como una novela que “transmite poderosamente que simplemente no hay cómo ser neutral respecto a regímenes como el de Pinochet” (cito a través de Corral). Me parece elocuente, por otro lado, que James Wood, el prestigioso crítico de *The New Yorker* a quien Corral atribuye un papel determinante en la buena acogida de Bolaño en el ámbito anglosajón, tenga a *Nocturno de Chile* como la mejor obra del escritor. Y no sólo eso: en una entrevista con Gabriel Pasquini (publicada en *Letras Libres* en septiembre de 2009), al ser preguntado acerca de Roberto Bolaño, Wood responde: “Mi impresión es que es más fuerte en sus *nouvelles*, como *Nocturno de Chile*”. Una opinión que según Corral está bastante extendida, al parecer, entre la crítica anglosajona.

*

Alguna vez habrá que reflexionar en serio sobre la importancia que tiene la puerta de acceso a un escritor, tanto en un plano particular como colectivo. Quizá en ello resida una de las diferencias sustanciales en la forma en que un autor es leído fuera de su país. En cualquier caso, del abundante acopio de citas que Corral hace de las reseñas que han recibido en Inglaterra y Estados Unidos los libros de Roberto Bolaño, me atrevo a extraer una conclusión provisional (pendiente de ser contrastada por la lectura cabal de esas mismas reseñas): la mayor parte de ellas abundan en lugares comunes, cuando no incurrir en malentendidos o en errores de bulto, y en general entrañan una comprensión ligeramente desplazada, sí, pero no más amplia ni mejor, al menos en términos generales, de la que esos mismos libros han tenido en lengua española.

Insisto en lo revelador que sería establecer una amplia comparativa entre los discursos críticos de una y otra lengua, poniendo de manifiesto qué elementos comparten uno y otro, qué aspectos enfatizan u obvian, y por qué. De este modo quizá cabría detectar, por ejemplo, cierta tendencia de la crítica estadounidense a politizar la lectura de las obras de Bolaño, tendencia justificada sin duda por el hecho de que las dos primeras novelas que allí se publicaron de este autor, *Nocturno de Chile* y *Estrella distante*, sean novelas que remiten muy explícitamente a Chile y a la dictadura de Pinochet.

Por razones parecidas, en las críticas estadounidense sobre los libros de Bolaño se detecta una pronunciada tendencia a subrayar su con-

dición de chileno y de latinoamericano, con todos los tópicos que ello comporta, a costa de rebajar esa condición de escritor extraterritorial sobre la que me cupo llamar la atención hace ya varios años, invocando una categoría puesta en circulación mucho antes por George Steiner (categoría, dicho sea de paso, que me sigue pareciendo especialmente fértil en relación a Bolaño, y que sería oportuno confrontar con las categorías “mundial”, “global” o “internacional”)⁶.

*

A propósito de esto último, no está de más recordar que entre los logros de Bolaño se cuenta el de haber contribuido a cambiar el paradigma de escritor latinoamericano vigente hasta hace relativamente poco. Este paradigma estaba conformado por los escritores del gran *boom* de la narrativa latinoamericana de los años sesenta. La inmensa mayoría de los que se dieron a conocer después y que alcanzaron, como aquéllos, una cierta repercusión internacional, fueron asimilados a ese paradigma. Y así siguió ocurriendo hasta la irrupción de Bolaño, cuya

⁶ Ignacio Echevarría, “Bolaño extraterritorial”, texto de la charla de apertura de un seminario que dio Roberto Bolaño sobre su obra en el marco de un ciclo organizado en Barcelona por el Instituto Catalán de Cooperación Iberoamericana (ICCI), en noviembre de 2002. El texto ha quedado recogido en Ignacio Echevarría, *Desvíos. Un recorrido crítico por la reciente narrativa latinoamericana*, 2006, pp. 44-53, y en *Bolaño salvaje*, 2008, pp. 431-554. “El artista y el escritor —escribía George Steiner en 1971— son turistas infatigables que miran los escaparates en los que se exhibe toda la gama de las formas existentes. Las condiciones de estabilidad lingüística, de conciencia local y nacional en que floreció la literatura desde el Renacimiento hasta, digamos, la década de los 50, se encuentran actualmente bajo enorme presión. Faulkner y Dylan Thomas posiblemente serán considerados algún día como los últimos escritores ‘con casa’ de la literatura mundial”. Steiner atribuía a la condición de exiliados que comparten tantos escritores contemporáneos “el principal impulso de la literatura actual”, ocupándose de precisar que dicha condición no tiene por qué obedecer siempre a motivaciones políticas, sino que tiene que ver con algo más amplio: “con el problema más general de la pérdida de centro”. Aunque Steiner apenas la bosquejaba, y lo hacía con bastante imprecisión, esta categoría —la de *extraterritorial*— ha ganado entretanto connotaciones que la hacen cada vez más útil. Sin necesidad de circunscribirla al ámbito estrictamente idiomático, lo cierto es que en el contexto del nuevo “internacionalismo cultural”, bajo los efectos “globalizadores” de la cultura de masas, la noción de extraterritorialidad subvierte —mejor aún que la de “literatura mundial”— la ya anticuada y más complaciente de cosmopolitismo, para sugerir aquellos aspectos de la literatura moderna en que ésta se perfila, en palabras del propio Steiner, como “una estrategia de exilio permanente” (George Steiner, *Extraterritorial. Ensayos sobre literatura y la revolución lingüística* [1971], 2002).

narrativa redefine la condición misma de escritor latinoamericano, y socava muchos de los presupuestos asociados a ella, erosionando la situación que —en un pasaje ya célebre, y profusamente citado, muy en particular en los debates sobre “literatura mundial”— Juan José Saer acertó a describir en los siguientes términos: “La tendencia de la crítica europea a considerar la literatura latinoamericana por lo que tiene de específicamente latinoamericano me parece una confusión y un peligro, porque parte de ideas preconcebidas sobre América Latina y contribuye a confinar a los escritores en el *ghetto* de la latinoamericanidad. Si la obra de un escritor no coincide con la imagen latinoamericana que tiene un lector europeo se deduce inmediatamente de esta divergencia la inautenticidad del escritor, descubriéndosele además, en ciertos casos, singulares inclinaciones europeizantes. Lo que significa que Europa se reserva los temas y las formas que considera de su pertenencia dejándonos lo que concibe como típico de América Latina” (“La selva espesa de lo real”, en *Una literatura sin atributos*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1988).

Lo que Saer dice sobre la crítica europea admite ser traspolado, con tantos o más motivos, a la crítica estadounidense y, más ampliamente, proyectado a los mecanismos de recepción y de construcción de lo que se quiera entender por “literatura mundial”. Las “ideas preconcebidas sobre América Latina” que Saer menciona no han dejado de operar en la recepción de la obra de Bolaño, pero ésta, sin embargo ha conseguido remover algunas de ellas, a fuerza de entretrejerlas a un conjunto de ideas más amplio y más complejo, también más perturbador. “Latinoamérica es como el manicomio de Europa”, declaraba Bolaño en 2002 a un entrevistador francés. “Tal vez, originalmente, se pensó en Latinoamérica como el hospital de Europa, o como el granero de Europa. Pero ahora es el manicomio. Un manicomio salvaje, empobrecido, violento, en donde, pese al caos y a la corrupción, si uno abre bien los ojos, es posible ver la sombra del Louvre”⁷.

*

Por otra parte, a la hora de explicarse la fortuna de Bolaño en Estados Unidos conviene reparar en un aspecto nunca suficientemente

⁷ Declaración hecha por Roberto Bolaño durante la entrevista de Dominique Aussenac publicada en la revista *Le Matricule* septiembre de 2002; el pasaje está recogido en su *Bolaño por sí mismo*, Andrés Braithwaite (ed.), 2006, pp. 269-280; el pasaje citado se encuentra en la p. 269.

destacado: el parentesco que la literatura de Bolaño guarda con la de aquella nación. El éxito en Estados Unidos de novelas como *Los detectives salvajes* y *2666* no puede desvincularse de la familiaridad de sus patrones compositivos con los de la gran narrativa estadounidense. El mismo Bolaño dejó dicho, a propósito de *Los detectives salvajes*, que podía reconocerse en esta novela “una lectura, una más de las tantas que se han hecho en la estela del *Huckleberry Finn* de Mark Twain”. Y añadía: “el Mississippi de *Los detectives* es el flujo de voces de la segunda parte de la novela”. Por su parte, la crítica no ha cesado de establecer paralelismos entre *2666* y *Moby Dick*, de Herman Melville.

Con ocasión de escribir un prólogo para *Las aventuras de Huckleberry Finn*, en 1999, Bolaño dijo: “Todos los novelistas americanos, incluidos los autores de lengua española, en algún momento de su vida consiguen vislumbrar dos libros recortados en el horizonte, que son dos caminos, dos estructuras y sobre todo dos argumentos. En ocasiones, dos destinos. Uno es *Moby Dick*, de Melville, el otro es *Las aventuras de Huckleberry Finn*, de Mark Twain”⁸.

Pues bien: Bolaño recorrió los dos caminos, exploró las dos estructuras, cultivó los dos argumentos. Y asumió los dos destinos, también. No debe subestimarse el papel que ello ha tenido en la empatía con que su literatura ha sido acogida por los lectores estadounidenses. La hermandad que Bolaño sugiere al hablar de “los novelistas americanos” no es retórica. Tiene importancia, aquí, recordar el título del libro con el que por primera vez alcanzó una notoria visibilidad: *La literatura nazi en América*. En cierta ocasión, un entrevistador mencionó este título equívocadamente: *La literatura nazi en Latinoamérica*, dijo. A lo que Bolaño puntualizó: “...en América: es todo el continente. Hay varios autores norteamericanos. Te lo aseguro”⁹. A Susan Sontag, buena lectora, no se le escapó la importancia de este dato. Barbara Epler cuenta que fue ella quien le recomendó que la versión inglesa de la novela

⁸ Roberto Bolaño, “Nuestro guía en el desfiladero”, prólogo a la edición de *Las aventuras de Huckleberry Finn*, de Mark Twain, publicada en la Biblioteca Universal del Círculo de Lectores, Barcelona, 1999; recogido en *Entre paréntesis. Ensayos, artículos y discursos (1998-2003)*, 2013, 241-245; véanse también las pp. 13 y 353.

⁹ Entrevista de Eliseo Álvarez publicada en la revista *Turia*, Barcelona, junio de 2005; recogida en *Bolaño por sí mismo*, edición de Andrés Braithwaite, 2006, pp. 34-45.

llevara por título *Nazi Literature in the Americas*, con empleo del plural, para evitar reduccionismos. “¡Cuidate de llamarlo *Nazi Literature in America!*”, le había advertido.

*

Habría que intentar levantar —si no se ha intentado ya— un mapa de las devociones literarias de Bolaño. Se trata de una tarea difícil, dada la frondosidad de sus lecturas. En lo que toca a la literatura estadounidense, ese mapa haría notorio el ascendente que sobre Bolaño tuvieron escritores como Twain y Melville, por supuesto, pero también William Burroughs y los escritores de la generación *beat*; toda la novela negra, hasta llegar a James Ellroy; Philip K. Dick y los autores de ciencia ficción; Carver y la gran tradición de los cuentistas norteamericanos... Por nombrar ahora modelos a los que el mismo Bolaño se refirió con admiración en uno u otro lugar. A ellos habría que sumar muchos otros autores que sin duda leyó y admiró, y con los que su obra revela evidentes conexiones, como puede ser el Kurt Vonnegut de *Matadero cinco* o el John Cheever de *La crónica de los Wapshop* y de *Bullet Park*, entre muchos otros. Por no entrar aquí en el territorio de la poesía.

Más complicado sería el levantamiento de ese mapa en lo relativo a las lecturas de escritores europeos, tanto ingleses como continentales, incluida la literatura española. Las lecturas de Bolaño alcanzaban parajes muy remotos, tanto en el tiempo como en el espacio. En cuanto a libros y escritores latinoamericanos, Bolaño sembró muchas pistas, que en algunos casos velaban otras igualmente relevantes. Así, por ejemplo, el magisterio insistentemente invocado de Borges y Cortázar oscurece el que ejercieron sobre él Rulfo y Onetti. Y luego, ya en otro plano, está la red de complicidades que estableció con algunos escritores latinoamericanos de su misma franja generacional, y mediante la cual Bolaño contribuyó a actualizar el canon contemporáneo de la narrativa del continente, en el que hoy día figuran nombres como los de Daniel Sada, Juan Villoro, Horacio Castellanos Moya, Rodrigo Rey Rosa, Ricardo Piglia, César Aira, Alan Pauls, Rodrigo Fresán o Pedro Lemebel, entre otros, todos ellos reivindicados por él en una u otra ocasión.

A la hora de postular su nombre como representante de la nueva “literatura mundial” —cualquiera cosa que se quiera entender por

ello—, el escrutinio de la biblioteca de Bolaño quizás arrojase tanta o más luz que el recuento y análisis de las reseñas dedicadas a sus libros. Su voracidad lectora, su nomadismo tanto biográfico como literario, su asimilación y combinación de modelos procedentes de una y otra orilla del Atlántico, el modo en que su propia literatura navega entre esas dos orillas en un constante recorrido de ida y vuelta, son elementos todos ellos que sirven para explicar la aceptación y el aplauso prácticamente unánime que Bolaño ha cosechado en buena parte del mundo, donde lectores de todo tipo detectan en su obra resonancias que les son familiares.

*

www.cepchile.cl

Pero más arriba he aludido muy pasajeramente a las circunstancias extraliterarias invocadas por algunos para explicar el fenómeno creado en torno a Bolaño, muy en particular en Estados Unidos. Me refiero a circunstancias extraliterarias, como la de su muerte relativamente temprana, cuyo nimbo trágico intensifica la leyenda de una juventud borrascosa. Por mucho que no sirvan por sí solas para justificar —como se ha pretendido en más de una ocasión— la sensacional fortuna de la obra de Bolaño, conviene no desdeñar la forma en que estas circunstancias potencian algunos temas tan cardinales dentro de esa obra como son el tema del fracaso de la revolución y de la vanguardia, el tema recurrente de los escritores perdidos, o el de la risible posteridad.

Bolaño manifestó en muchas ocasiones su escepticismo respecto a cualquier idea de posteridad. A veces, con un extraño *pathos*, como en este pasaje de un correo electrónico dirigido a Rodrigo Fresán: “Entiendo que haya quienes creen en la inmortalidad del alma, incluso puedo entender a los que creen en el Paraíso y el Infierno y en esa estación intermedia y sobrecogedora que es el Purgatorio, pero cuando escucho a un escritor hablar de la inmortalidad de determinadas obras literarias me dan ganas de abofetearlo. No estoy hablando de pegarle sino de darle una sola bofetada y después, probablemente, abrazarlo y confortarlo”¹⁰.

¹⁰ Pasaje citado por Rodrigo Fresán en “Apuntes para un atlas del planeta de los monstruos”, prólogo a una edición en un único volumen de *Estrella distante, Amuleto y Nocturno de Chile*, en Roberto Bolaño, *Tres novelas*, 2003, p. 19n.

En 2666, en “La parte de Archiboldi”, se cuenta cómo el editor Bubis y sus colaboradores se burlan de los escritores que se revelan “dispuestos a usurpar *cualquier* reputación, con la certeza de que esto les proporcionaría una posteridad, *cualquier* posteridad”. La sola idea provoca “la risa de las correctoras y de los demás empleados de la editorial e incluso la sonrisa resignada de Bubis, pues nadie mejor que ellos sabía que la posteridad era un chiste de vodevil que sólo escuchaban los que estaban sentados en primera fila”.

¿Pensaría Bolaño que era él uno de los que estaban sentados en primera fila? Razones no le faltaban. Como sea, en otra de las entrevistas que concedió asegura que “aspirar a la posteridad es el mayor absurdo imaginable, son trabajos de amor perdidos, como diría Shakespeare”. Para añadir a continuación: “Pero precisamente por esto tiene también su lado hermoso...”.

Al tema de la posteridad va asociado el del escritor perdido, que vertebra sus dos novelas mayores, sin duda, pero que emerge a lo largo de toda su obra, asomándola una y otra vez al abismo a cuyo borde mismo transcurrió buena parte de la trayectoria de Bolaño como escritor: el abismo de olvido en que se sumen las obras desconocidas, los escritores ignorados.

De *Los detectives salvajes* se dice en el propio libro que es “una historia de poetas perdidos y de revistas perdidas y de obras sobre cuya existencia nadie conocía una palabra”. En cuanto a 2666, entre las notas preparatorias de la novela hay una en la que se apunta la siguiente explicación para la voz que, en “La parte de Amalfitano”, este personaje oye cuando está solo, y con la que dialoga: “Pregunta Amalfitano a la voz el porqué de su viaje a través del tiempo. La voz le responde que viaja a rescatar obras. Obras perdidas. ¿Por qué? Porque, por ejemplo, las obras perdidas, en literatura, suelen ser tan buenas (¡o mejores!) que las que se imprimieron y perdurarán”...

Habría mucho que decir sobre el tema de los escritores perdidos y de las obras perdidas en Bolaño, íntimamente vinculado, a su vez, al de la posteridad, y uno y otro relacionados, en definitiva, con el tema de la muerte, que es en realidad el tema de fondo que recorre la obra entera de Bolaño, quien se refirió en cierta ocasión al “silencio de la muerte” como aquel “que corta de tajo lo que pudo ser y nunca más va a poder ser, lo que no sabremos jamás”¹¹.

¹¹ Declaración hecha por Roberto Bolaño durante la entrevista de Eliseo Álvarez publicada en la revista *Turia*, Barcelona, junio de 2005; recogida en *Bolaño por sí mismo*, edición de Andrés Braithwaite, 2006.

No cabe duda de que la muerte de Bolaño, apenas cumplidos los cincuenta años de edad, y cuando estaba a punto de concluir un libro de las proporciones gigantescas de *2666*, escrito en feroz competencia con el tiempo, amplifica poderosamente el peso que la muerte misma tiene en su obra, y contribuye a dotar a ésta de una dimensión heroica. Lo hace, además, en unos tiempos en que el acelerado encogimiento de todo horizonte de posteridad mueve a muchos a plantearse la condición trágica del arte y del artista, y a sondear —como se está haciendo aquí mismo— la contingencia de los mecanismos que determinan el éxito y la canonización de un autor, y su eventual consagración como clásico.

*

En cuanto al tema del fracaso de la revolución y de la vanguardia, quizá contengan, más que ningún otro, la clave de la atención que la obra de Bolaño ha conquistado por doquier, y una espinosa justificación del lugar tan destacado que su figura ha terminado por ocupar en la “literatura mundial”.

En 2009, en el número de verano de la revista *Comparative Literature*, Sarah Pollack, profesora de la City University of New York, publicó un ensayo titulado “Latin America Translated (Again): Roberto Bolaño’s *The Savage Detectives* in the United States”. El ensayo discute sobre la construcción del mito de Bolaño en Estados Unidos, que según ella fue cuidadosamente planeada (hipótesis que parecen refrendar las palabras de Jonathan Galassi citadas más arriba). El énfasis que la mayoría de los artículos publicados por la prensa estadounidense sobre Bolaño pusieron en los bien conocidos episodios de su juventud tumultuosa abonaban, según Pollack, la construcción de ese mito. “Estos episodios iconoclastas eran demasiado tentadores como para que no fueran convertidos en una tragedia de proporciones míticas: he aquí alguien que vivió los ideales de su juventud hasta sus últimas consecuencias. O como rezaba el titular de uno de esos artículos: ¡Descubran al *Kurt Kobain de la literatura latinoamericana!*”.

Para Pollack, el mito propicia una lectura de *Los detectives salvajes* en clave conservadora, dado que, si bien refuerza la idea de que la novela es, en buena medida, un canto a la juventud y a la aventura, subraya que ese canto es elevado en clave elegíaca, dando a entender así que la rebeldía es una actitud pasajera, condenada a someterse al princi-

pio de realidad. Pollack advierte de la tendencia (según ella inducida) a leer *Los detectives salvajes* como un cuento moral, en el sentido de que “está muy bien ser un rebelde descarado a los diecisiete años, pero si uno no crece y no se convierte en una persona adulta, seria y asentada, las consecuencias pueden ser trágicas y patéticas”. Y añade: “Es como si Bolaño estuviera confirmando lo que las normas culturales de Estados Unidos promocionan como la verdad”.

Comentando el ensayo de Pollack, Horacio Castellanos Moya (de quien tomo tanto la noticia del ensayo en cuestión como la traducción de las citas empleadas) se lamenta de que “algunos lectores estadounidenses, a través de *Los detectives salvajes*, quieran confirmar sus peores prejuicios paternalistas hacia Latinoamérica”, entre los que se cuentan “la superioridad de la ética protestante del trabajo o esa dicotomía por la cual los norteamericanos se ven a sí mismos como trabajadores, maduros, responsables y honestos, mientras que a los vecinos del sur nos ven como haraganes, adolescentes, temerarios y delincuentes”¹².

El mismo Horacio Castellanos Moya observa que la propia biografía de Bolaño potencia una lectura de este tipo, dado que él mismo “necesitó asentarse y contar con una sólida base familiar para escribir la imponente obra que escribió”. Pero no sólo su biografía: también muchas declaraciones de Bolaño dan pie a tendenciosas interpretaciones en el sentido apuntado por Pollack. Así, por ejemplo, en el texto que redactó para ser incluido en el programa de mano del acto en que recogió el Premio Rómulo Gallegos de 1999, Bolaño decía de *Los detectives salvajes* que intenta “reflejar una cierta derrota generacional y también la felicidad de una generación, felicidad que en ocasiones fue el valor y los límites del valor”¹³.

Al discurso que leyó en esa misma ocasión, el llamado “Discurso de Caracas”, pertenece el célebre pasaje en el que, después de evocar un conocido capítulo del *Quijote*, dice Bolaño: “Y esto me viene a la cabeza porque en gran medida todo lo que he escrito es una carta de amor o de despedida a mi propia generación, los que nacimos en la década

¹² Horacio Castellanos Moya, “El mito de Bolaño en Estados Unidos”, artículo publicado originalmente en el suplemento ADN del diario *La Nación*, de Buenos Aires, el 19 de septiembre de 2009; recogido en *La metamorfosis del sabueso. Ensayos personales y otros textos*, 2011, pp. 118-123.

¹³ R. Bolaño, “Acerca de Los detectives salvajes” [1999], recogido en su *Entre paréntesis*, Ignacio Echevarría, editor, 2013, pp. 326-327.

del cincuenta y los que escogimos en un momento dado el ejercicio de la milicia, en este caso sería más correcto decir la militancia, y entregamos lo poco que teníamos, lo mucho que teníamos, que era nuestra juventud, a una causa que creímos la más generosa de las causas del mundo y que en cierta forma lo era, pero que en la realidad no lo era”. Palabras a las que añade, inmediatamente a continuación: “De más está decir que luchamos a brazo partido, pero tuvimos jefes corruptos, líderes cobardes, un aparato de propaganda que era peor que una leprosería, luchamos por partidos que de haber vencido nos habrían enviado de inmediato a un campo de trabajos forzados, luchamos y pusimos toda nuestra generosidad en un ideal que hacía más de cincuenta años que estaba muerto, y algunos lo sabíamos, y cómo no lo íbamos a saber si habíamos leído a Trotski o éramos trotskistas, pero igual lo hicimos, porque fuimos estúpidos y generosos, como son los jóvenes, que todo lo entregan y no piden nada a cambio, y ahora de esos jóvenes ya no queda nada, los que no murieron en Bolivia murieron en Argentina o en Perú, y los que sobrevivieron se fueron a morir a Chile o a México, y a los que no mataron allí los mataron después en Nicaragua, en Colombia, en El Salvador. Toda Latinoamérica está sembrada con los huesos de estos jóvenes olvidados”¹⁴.

En otros muchos lugares, especialmente en entrevistas, Bolaño evocó con tintes elegíacos el sueño revolucionario de su juventud, compartido por buena parte de los miembros de su generación. Él mismo se consideraba un “superviviente” (“lo digo así porque muchos de mis amigos han muerto, sea en las luchas revolucionarias armadas o por sobredosis de drogas o por el sida”)¹⁵, una condición de la que es fácil hacer derivar un mensaje como el que Sarah Pollack sostiene que instila subrepticamente la construcción de su mito.

*

Pero no se trata solamente de la derrota de los ideales revolucionarios, de su fracaso presentado —y asumido, en cierta medida—

¹⁴ R. Bolaño, “Discurso de Caracas” [1999], recogido en su *Entre paréntesis*, Ignacio Echevarría, editor, pp. 31-39.

¹⁵ Declaración hecha por Roberto Bolaño durante la entrevista de Héctor Soto y Matías Bravo publicada en la revista *Capital*, Santiago, diciembre de 1999; recogida en *Bolaño por sí mismo*, edición de Andrés Braithwaite, 2006, pp. 49-53.

como inevitable. Se trata también de la derrota de otra utopía: la de la vanguardia artística, tantas veces solidaria de la revolución. Preguntado acerca de cómo los personajes que pueblan *Los detectives salvajes* están “cruzados por la idea de revolucionar el arte y cambiar el mundo”, respondía Bolaño: “Revolucionar el arte y cambiar la vida eran los objetivos del proyecto de Rimbaud. Y reinventar el amor. En el fondo, hacer de la vida una obra de arte”¹⁶. Y en otra ocasión dijo: “Pero mi interés básico era ése, vivir como poeta. Para mí, ser poeta era, al mismo tiempo, ser revolucionario y estar totalmente abierto a cualquier manifestación cultural, a cualquier expresión sexual, en fin, abierto a todo”¹⁷.

El proyecto revolucionario, pues, era inseparable, para Bolaño, del proyecto artístico. Y el fracaso de uno conlleva el del otro. De ahí que las suspicacias de Sarah Pollack respecto a la tendenciosa lectura política que estimula la particular mitificación de Bolaño deban hacerse extensibles a determinadas prácticas artísticas que el canon cultural sólo ha tolerado al precio de museizarlas y fosilizarlas.

En la obra de Bolaño, la cuestión de las vanguardias, de su vigencia y de su obsolescencia, ocupa un lugar sin duda central, como queda de manifiesto en su poesía y ya en sus primeras novelas (*La literatura nazi en América*, *Estrella distante*)¹⁸. Se trata de una cuestión ligada a su propia experiencia de la juventud y de los ideales que entonces sostuvo. Como en el caso de la revolución, no es fácil llegar a conclusiones firmes sobre las posiciones de Bolaño a este respecto, a veces recalcitrantes y otras veces melancólicas. No hay que confundir sus propias opiniones con el dibujo que en su obra hace de la derrota y el desleimiento de la vanguardia y de sus eventuales conquistas. Sus declaraciones, llenas de humor y de ambigüedades, tampoco contribuyen gran cosa a esclarecer sus verdaderas ideas al respecto, razón por la cual conviene ser muy prudente en este terreno.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Declaración hecha por Roberto Bolaño durante la entrevista de Eliseo Álvarez publicada en la revista *Turia*, Barcelona, junio de 2005; recogida en su *Bolaño por sí mismo*, edición de Andrés Braithwaite, 2006.

¹⁸ Mientras redacto este artículo, llega a mis manos la tesis doctoral que está a punto de presentar David Guzmán en la Universidad de Deusto, Facultad de Ciencias Sociales, bajo el título “Detectives en la vanguardia: Modernidad y posmodernidad en Bolaño”, donde se hace un lúcido planteamiento del tema de la vanguardia en su obra.

En otro lugar me he referido a las implicaciones que, desde el punto de vista de su temprana adscripción a la vanguardia, tiene el paso de Bolaño desde la poesía a la novela. A este respecto, Alejandro Zambra ha subrayado con acierto cómo, en el caso de Bolaño, el narrador hace comprensible al poeta. Cómo el novelista inteligible pone en escena al poeta ininteligible. Zambra sugiere que la novelística de Bolaño viene a ser la traducción de su poesía. Sugiere más: sugiere que el tránsito de la poesía a la novela, por parte de Bolaño, se produce al precio de una renuncia, alentada precisamente por esa conciencia no sólo de incomunicabilidad, sino también de imposibilidad de la poesía. “La obra de Bolaño cuenta la historia de un poeta resignado a novelista”, afirma Zambra¹⁹.

La condición de superviviente que Bolaño reclamaba para sí no sólo remite, así, a los pactos que él mismo hubo de hacer con una forma de vida relativamente “aburguesada”, o cuando menos desentendida en alto grado del arrebato de sus años juveniles. Es una condición que atañe a su faceta de poeta tramutado en novelista.

Se ha observado a menudo que el género de la nueva “literatura mundial” es la novela. Una observación a cuya luz cobra sentido preguntarse si la entronización de Bolaño en el marco de esa “literatura mundial” no estaría relacionada, siquiera sea subliminalmente, con esa indirecta tematización que él hace, a través de sus novelas, de la victoria del “género burgués” por excelencia sobre la poesía.

He sostenido alguna vez que el lugar de Bolaño en el canon es un agujero²⁰. No me refería con ello al vacío dejado por su muerte, o no solamente. A propósito de *Los detectives salvajes*, observaba Alan Pauls que, siendo una novela que habla todo el rato de poetas, en ella sin embargo la poesía queda fuera. Poco antes que Pauls, en la misma línea, el poeta mexicano Luis Felipe Fabre ya había observado, también a propósito de *Los detectives salvajes*, que sus protagonistas “son lectores de huecos”. Poetas ellos mismos, viven esta condición que los caracteriza —la de poetas— en clave elegíaca, añorando o buscando empedernida-

¹⁹ Alejandro Zambra, “La poesía de Roberto Bolaño”, recogido en su *No leer. Crónicas y ensayos sobre literatura*, selección y edición de Andrés Braithwaite, 2010.

²⁰ Lo hice en una charla impartida en la Georgetown University de Washington, en el transcurso de unas jornadas de homenaje a Roberto Bolaño organizadas en noviembre de 2008.

mente el rastro perdido de la poesía entendida nada menos que “como una tentativa de transformación del mundo”.

Los detectives salvajes, sigue diciendo Luis Felipe Fabre, viene a ser una asamblea de ausencias, de poetas ignorados. Se trata, en definitiva, de “un libro que describe la silueta de una ausencia”. Y esa ausencia no sería otra que “la del poema imposible”²¹.

¿Imposible? ¿Desde cuándo?

Quizá desde siempre. Si bien lo decisivo, en este punto, es creer o no en esa imposibilidad.

La obra de Roberto Bolaño se edifica desde el convencimiento de esa imposibilidad. Pero también desde la nostalgia, desde la terrible nostalgia de un tiempo en que esa imposibilidad no había sido aún asumida. La gran operación de Bolaño consiste en tematizar el fin de la revolución y de la vanguardia, y de hacerlo a fuerza de remitir una y otra a un estrato legendario.

La “solución Bolaño”, según Alan Pauls: “inventar la Vanguardia como leyenda y convertirse en su mitógrafo, su mitólatra, su mitócrata”²². Dicho en otras palabras: hacer sentir, en el seno del fatalismo que caracteriza la cultura contemporánea, el hueco dejado en su centro mismo por la utopía. Desde este punto de vista, cabe entender la obra entera de Bolaño como el negativo de la pasión utópica. Otra cosa es que de ello se pretenda sacar una lección conservadora que el mismo Bolaño sin duda hubiera impugnado, persuadido como estaba de que el valor de la literatura consistía en sostener vivo el espíritu de la utopía, aun sabiéndola condenada a su incumplimiento.

A propósito de la multitud de poetas que pueblan la obra de Bolaño, Luis Felipe Fabre observa agudamente que, lejos de alentar ningún optimismo sobre el futuro de la poesía misma, son para Bolaño “la señal de una catástrofe: la del fin de la poesía como una tentativa de transformación del mundo”.

²¹ Luis Felipe Fabre, “La poesía está en otra parte: tras la pista de Los detectives salvajes”, recogido en su *Leyendo agujeros. Ensayos sobre (des)escritura, antiescritura y no escritura*, 2005, pp. 68-82.

²² Alan Pauls, “La solución Bolaño”, texto leído el 8 de abril de 2006 en el Encuentro Internacional sobre Roberto Bolaño realizado en la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México); recogido en su *Temas lentos*, selección y edición de Leila Guerrero, 2012, pp. 60-69.

Es en el hueco dejado por la poesía así entendida donde Bolaño levanta su obra novelística. A través de ella, los lectores del presente se asoman a ese hueco y experimentan la emoción del abismo. La mayoría aplauden aliviados y satisfechos de no haber sucumbido a su atracción. Pero Bolaño no les habla desde fuera, sino desde el interior mismo de ese hueco.

REFERENCIAS

- Álvarez, Eliseo. Entrevista a Roberto Bolaño. Revista *Turia*, junio de 2005. [Recogida en Roberto Bolaño; Andrés Braithwaite (editor), *Bolaño por sí mismo: Entrevistas escogidas*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2006].
- Aussenac, Dominique. Entrevista a Roberto Bolaño. Revista *Le Matricule Des Anges, Montpellier*; septiembre de 2002.
- Bolaño, Roberto. *Estrella distante*. Anagrama, 1996. [*Distant Star*. New Directions, 2004].
- . *Los detectives salvajes*. Anagrama, 1998. [*The Savage Detectives*. Farrar, Straus & Giroux, 2007].
- . “El pasillo sin salida aparente”. Revista *Ajoblanco*, mayo 1999, Barcelona.
- . *Amuleto*. Anagrama, 1999. [*Amulet*. New Directions, 2006].
- . “Nuestro guía en el desfiladero”. Prólogo a la edición de *Las aventuras de Huckleberry Finn*, de Mark Twain. Barcelona: Biblioteca Universal del Círculo de Lectores, 1999. [Recogido en Roberto Bolaño, *Entre paréntesis. Ensayos, artículos y discursos (1998-2003)*. Ignacio Echevarría (editor). Anagrama, 2013].
- . *Nocturno de Chile*. Anagrama, 2000. [*By Night in Chile*. New Directions, 2003].
- . *Tres novelas*. Barcelona: Círculo de Lectores, 2003.
- . *2666*. Anagrama, 2004.
- . Andrés Braithwaite (editor). *Bolaño por sí mismo: Entrevistas escogidas*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2006.
- . Ignacio Echevarría (editor). *Entre paréntesis. Ensayos, artículos y discursos (1998-2003)*. Anagrama, 2013.
- . “Acerca de Los detectives salvajes” [1999]. En Roberto Bolaño; Ignacio Echevarría (editor), *Entre paréntesis. Ensayos, artículos y discursos (1998-2003)*. Anagrama, 2013.
- . “Discurso de Caracas” [1999]. En Roberto Bolaño; Ignacio Echevarría (editor). *Entre paréntesis. Ensayos, artículos y discursos (1998-2003)*. Anagrama, 2013.

- Casanova, Pascale. *La République mondiale des lettres*. Paris: Seuil, 1999. [Trad. española de Jaime Zulaika, *La república mundial de las letras*. Barcelona: Anagrama, 2001].
- Castellanos Moya, Horacio. “El mito de Bolaño en Estados Unidos”. Suplemento ADN del diario *La Nación* de Buenos Aires, el 19 de septiembre de 2009. [Recogido en Horacio Castellanos Moya, *La metamorfosis del sabueso. Ensayos personales y otros textos*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2011].
- Corral, Wilfrido H. *Bolaño traducido: Nueva literatura mundial*. Madrid: Ediciones Escalera, 2011.
- Damrosch, David (editor). *Teaching World Literature*. Pearson Education Inc. 2003.
- Echevarría, Ignacio. “Bolaño extraterritorial” [noviembre 2002]. En Ignacio Echevarría, *Desvíos. Un recorrido crítico por la reciente narrativa latinoamericana*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2006, pp. 44-53. [Recogido también en Edmundo Paz Soldán y Gustavo Faverón Patriau (eds.), *Bolaño salvaje*. Barcelona: Candaya, 2008].
- . Charla en jornada “Roberto Bolaño: Homage to the Savage”, organizada por Georgetown University (School of Foreign Service), 21 de noviembre de 2008.
- Epler, Barbara. “Roberto Bolaño en Estados Unidos”. En *Archivo Bolaño 1977-2003*, catálogo de la exposición “Roberto Bolaño en Estados Unidos”. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB), marzo de 2013.
- Fabre, Luis Felipe. “La poesía está en otra parte: Tras la pista de *Los detectives salvajes*”. En Luis Felipe Fabre, *Leyendo agujeros. Ensayos sobre (des) escritura, antiescritura y no escritura*. México: Conaculta, 2005.
- Fresán, Rodrigo. “Apuntes para un atlas del planeta de los monstruos”, Prólogo. En Roberto Bolaño, *Tres novelas*. Barcelona: Círculo de Lectores, 2003, p. 19n.
- Furió, Vicenç. *Arte y representación. Estudios sobre el reconocimiento artístico*. Edicions Universitat Barcelona, 2012.
- . “Valores relativos, pero no arbitrarios”. *Culturas* (suplemento cultural del diario *La Vanguardia*, Barcelona), N° 564, abril de 2013, pp. 3-4.
- Gramuglio, María Teresa. “El retorno de la literatura mundial”. *Diario de Poesía*, N° 81, diciembre de 2010-abril de 2011, Buenos Aires-Rosario.
- Guzmán, David. “Detectives en la vanguardia. Modernidad y posmodernidad en Bolaño”. Proyecto de tesis doctoral, Universidad de Deusto, Facultad de Ciencias Sociales, 2013.
- Jösch, Melanie. Entrevista con Roberto Bolaño. Diario *La Tercera*, Santiago de Chile, 25 de febrero de 2000.
- Levin, Kate. Reseña de *Nocturno de Chile*. Revista *The Nation*, March 2004.
- Ossandón, Felipe. Entrevista a Roberto Bolaño. Diario *El Mercurio*, Santiago de Chile, 14 de febrero de 2003.

- Pauls, Alan. "La solución Bolaño" [8 de abril de 2006]. En Alan Pauls, *Temas lentos*. Leila Guerrero, selección y edición. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2012.
- Pollack, Sarah. "Latin America Translated (Again): Roberto Bolaño's *The Savage Detectives in the United States*". *Comparative Literature*, Summer 2009.
- Saer, Juan José. "La selva espesa de lo real". En Juan José Saer, *Una literatura sin atributos*. Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 1988.
- Sánchez-Prado, Ignacio. *América Latina en la "literatura mundial"*. Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, Universidad de Pittsburg, 2006.
- Soto, Héctor, y Matías Bravo. Entrevista a Roberto Bolaño. Revista *Capital*, Santiago de Chile, diciembre de 1999. [Recogida en Roberto Bolaño; Andrés Braithwaite (editor), *Bolaño por sí mismo: Entrevistas escogidas*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2006].
- Steiner, George. *Extraterritorial. Ensayos sobre literatura y la revolución lingüística* [1971]. Trad. española de Edgardo Russo. Madrid: Siruela, 2002.
- Pasquini, Gabriel. "Entrevista con James Wood". *Letras Libres*, septiembre 2009.
- Zamora, Alejandro. "La poesía de Roberto Bolaño". En Alejandro Zamora, *No leer. Crónicas y ensayos sobre literatura*. Selección y edición de Andrés Braithwaite. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2010. □

CRITERIOS A CONSIDERAR PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO*

José Pablo Arellano

Cieplan

Vittorio Corbo

CEP

En este documento se reproduce el primer capítulo del libro *Tributación para el desarrollo* (2013), que contiene los resultados del análisis del sistema tributario chileno y de las oportunidades de mejora, realizado conjuntamente por el CEP y Cieplan. Basados en la teoría y evidencia de las finanzas públicas, en el estudio de las reformas tributarias introducidas y propuestas en países de la OCDE y la experiencia nacional e internacional, este artículo contiene una propuesta de reformas orientadas a mejorar el funcionamiento del sistema tributario chileno y, al mismo tiempo, obtener recursos

JOSÉ PABLO ARELLANO. Investigador senior de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan).

VITTORIO CORBO. Investigador asociado senior del Centro de Estudios Públicos (CEP).

* Capítulo 1 del libro *Tributación para el desarrollo: Estudios para la reforma del sistema chileno*, editado por José Pablo Arellano y Vittorio Corbo (Santiago: CEP/Cieplan, 2013). La última revisión del capítulo fue realizada el 10 de mayo de 2012, por tanto cambios posteriores en la legislación tributaria no son considerados.

adicionales para financiar el presupuesto público sustentablemente. La propuesta incluye la eliminación de distorsiones que el esquema tributario introduce, ganancias de eficiencia en el cumplimiento tributario y la administración del sistema, mejoras a la equidad horizontal y a la progresividad del sistema a través de la eliminación de una serie de regímenes especiales y una un ajuste en impuestos específicos para proteger el medio ambiente, sin afectar los incentivos al ahorro, la inversión y el crecimiento.

Contenido:

1. Principios generales de un sistema tributario eficiente y equitativo	205
2. El sistema tributario actual en Chile: Aspectos destacados	214
3. Recomendaciones de reforma.....	216

El desarrollo y la democracia en una sociedad moderna requieren de un Estado capaz de proveer un nivel de bienes públicos compatible con el nivel de ingreso per cápita del país y financiados en forma sostenible por un buen sistema tributario. Un buen sistema tributario debe recaudar un nivel de recursos predeterminado en forma equitativa y lo debe hacer minimizando los costos de eficiencia, de administración y de cumplimiento. En Chile, con el aumento del ingreso promedio de las familias, ha surgido la necesidad de aumentar el nivel de gasto público permanente para que, unido con una mayor eficiencia en su uso, se pueda avanzar con más fuerza en mejorar la oferta de bienes públicos.

Son estas ideas centrales las que llevaron a CEP y a CIEPLAN a proponerse un examen del sistema tributario chileno, con miras a sugerir cambios en este que contribuyan a mejorar la equidad, la eficiencia y la progresividad del esquema y, al mismo tiempo, a movilizar, de la mejor forma posible, recursos adicionales para el sector público. Cuando se planteó esta iniciativa, hace alrededor de dos años, el tema no estaba en la agenda nacional. Hoy en cambio se ha convertido en un tema cotidiano y seguramente será materia de debate durante varios meses.

Para llevar a cabo este proyecto se constituyó un grupo de trabajo y se asignaron responsabilidades específicas a tres especialistas para examinar el sistema tributario chileno. El grupo encargado de emprender esta tarea estuvo compuesto por los dos codirectores del proyecto, José Pablo Arellano y Vittorio Corbo, en conjunto con Claudio Agostini —encargado del estudio de impuestos a la renta—, José Yáñez —encargado del estudio de los impuestos indirectos—, Michel Jorratt —encargado del estudio de evaluación del gasto tributario y de políticas para reducir la evasión— y Jorge Rodríguez Cabello y Ricardo González, que colaboraron con el equipo de trabajo. En las primeras etapas del proyecto también cooperó Jorge Desormeaux Matthei. Los progresos en la elaboración de los trabajos se analizaron en reuniones semanales de trabajo. Asimismo, se realizaron varias sesiones de trabajo con especialistas en el tema y con personas que han sido responsables de la administración y política tributaria en distintos momentos de nuestra historia. El fin último de este proyecto es aportar antecedentes para definir los cambios más convenientes para nuestro sistema tributario, a partir de un diagnóstico de su realidad actual. Para ese efecto, en este proyecto se han revisado las recomendaciones de la teoría de finanzas públicas, la evidencia empírica de la literatura económica nacional e internacional, las recomendaciones de reformas tributarias hechas en Chile y en el extranjero, especialmente los proyectos de reforma tributaria más relevantes de los últimos años en los países de la OCDE.

En este capítulo se ofrece una síntesis de las conclusiones del proyecto con propuestas de reforma basadas en los trabajos que han formado parte de este proyecto y en la discusión generada en torno a ellos. Se inicia este capítulo con una revisión de los principios generales que deben servir de base a un sistema tributario eficiente y equitativo. Luego se repasan las características principales del sistema chileno, para concluir con recomendaciones para mejorar su eficiencia, su progresividad y su equidad.

1. Principios generales de un sistema tributario eficiente y equitativo

En una sociedad moderna el sector público juega un rol central para proveer bienes públicos necesarios para el funcionamiento adecuado de la sociedad. En particular, la justicia, la seguridad, la institucionalidad

financiera, el marco regulatorio de los mercados, el cumplimiento de los contratos, la defensa, la ley y el orden, el acceso de los más pobres a servicios básicos, y la institucionalidad pública son fundamentales para el buen funcionamiento de una democracia y de una economía de mercado. Dado el nivel de gasto público elegido por una sociedad, es necesario ejecutarlo en forma eficiente y financiarlo de la forma más equitativa y eficiente posible. Esto es, un sistema tributario que recaude un nivel de impuestos que permita financiar el nivel de gasto público elegido, de acuerdo a su institucionalidad, generando las menores distorsiones posibles en la toma de decisiones de los agentes económicos, y que satisfaga los principios centrales de equidad horizontal y de progresividad que debe cumplir todo sistema tributario. Debe entenderse eso sí que las transferencias del Estado son un complemento central al sistema tributario. Por lo tanto, la progresividad debe ser analizada en forma conjunta, considerando el esquema tributario y de transferencias del Estado¹.

La estructura tributaria afecta la conducta de personas y empresas, pudiendo generar costos importantes que hay que tomar en cuenta al evaluar dicho esquema. En particular, los impuestos influyen sobre las decisiones de los agentes económicos, afectando el tiempo dedicado al trabajo y al ocio, el ahorro y la inversión y por esa vía influyen sobre la eficiencia en el uso de los recursos, el crecimiento y el bienestar de la población. Además, su implementación implica costos administrativos para el gobierno, tanto en la recaudación como en la fiscalización del cumplimiento del sistema. También los contribuyentes incurren en costos para cumplir con sus obligaciones tributarias. En sistemas tributarios complejos y con muchas exenciones y regímenes especiales, los contribuyentes también invierten en actividades poco productivas para la sociedad con el fin de eludir el pago de sus obligaciones tributarias sin salirse del ámbito legal. Por lo tanto, en su diseño hay que considerar no solo la recaudación que se obtiene, sino que también los comportamientos y conductas que induce y los costos de operar el sistema y de cumplimiento para el Estado y para los contribuyentes.

Para un nivel dado de gasto público a financiar y para objetivos distributivos predefinidos, un sistema tributario eficiente y equitativo es uno que procura minimizar las distorsiones, busca asegurar la

¹ En la literatura económica se define un impuesto como progresivo si la tasa media del impuesto aumenta con el ingreso. No obstante, evaluar la progresividad de la política fiscal de manera integral implicaría mirar tanto la progresividad del sistema tributario como la del gasto público. Nótese que eso no cambia la definición de progresividad de un impuesto en particular.

equidad horizontal, junto con el sistema de subsidios, monetarios y no monetarios; promueve la progresividad, y al mismo tiempo minimiza los costos de administrar el sistema tanto para el Estado como para los contribuyentes.

Los principios básicos de un sistema tributario eficiente y equitativo fueron analizados recientemente, en detalle, por la comisión presidida por el premio Nobel de Economía, James Mirrlees, quien por encargo del Instituto de Estudios Fiscales del Reino Unido, un ente autónomo de gran prestigio, reunió a destacados economistas y *policy-makers* con el objetivo de hacer propuestas para mejorar el sistema tributario del Reino Unido, de modo que el gobierno obtuviera el ingreso fiscal y los objetivos redistributivos deseados de forma más eficiente que con la estructura vigente². Para ello, dicha comisión estableció que una estructura tributaria eficiente debiera ser simple, transparente y coherente con la evidencia teórica y empírica sobre los efectos de los impuestos en las decisiones de personas y empresas, de modo de recaudar el nivel deseado de ingresos al menor costo posible. La simpleza del sistema ayudaría a reducir los costos de administración y cumplimiento de la estructura tributaria, al tiempo que la evidencia teórica y empírica ayudaría a determinar la forma en que la base tributaria debiera ser definida para minimizar sus costos de eficiencia y la progresividad que debiese tener el sistema para cumplir con los objetivos distributivos en forma eficiente.

Del estudio anterior y de una amplia literatura económica sobre el tema, se derivan una serie de principios que debiera cumplir una estructura tributaria eficiente:

- (i) *En general un sistema tributario óptimo debe incluir una combinación de impuestos al ingreso e impuestos al consumo*

En un esquema ideal, la base del impuesto debiera ser la capacidad de cada persona de generar ingresos a lo largo de toda su vida. Pero como esto no es observable en forma directa, se hace necesario utilizar

² El informe de Mirrlees *et al.* (2011) tuvo un ámbito más amplio que el abarcado por el informe del Comité presidido por otro premio Nobel, James Meade, en 1978, que se limitó a proponer reformas a la tributación directa. Dicho informe también ha sido un clásico en la teoría y la práctica de las reformas tributarias. Véase Meade (1978).

medidas indirectas de esta capacidad. Esto se logra en forma óptima combinando un impuesto a los ingresos con un impuesto al gasto. El impuesto al gasto o consumo tiene la ventaja de que no desincentiva el ahorro y el trabajo y, al estar el consumo más correlacionado con el ingreso permanente, toma en cuenta el ingreso más permanente de los contribuyentes.

(ii) *Como regla general hay que evitar discriminar entre actividades*

Un sistema tributario eficiente debiera fijar la misma tasa impositiva para todas las actividades que sean similares, para así evitar distorsiones. En efecto, cuando el tratamiento es muy disímil, las actividades menos favorecidas tienden a “disfrazarse” de aquellas que gozan de algún beneficio tributario. Además, una estructura pareja contribuye a reducir los costos de cumplimiento porque simplifica el monitoreo de dichas actividades. En particular, en lo que al IVA se refiere, dicho impuesto debiera ser de tasa pareja y aplicarse a todas las actividades que generan valor agregado. En casos de actividades en las que la aplicación del IVA pueda resultar muy costosa (por ejemplo, aquellas en que es más difícil definir el valor agregado), se recomienda utilizar impuestos que se asemejen a un IVA. Este puede ser el caso del impuesto de timbres y estampillas en el sector financiero.

La excepción a esta regla son algunas actividades o bienes que, por su naturaleza, es eficiente que reciban un tratamiento tributario diferente. Es el caso del consumo de cigarrillos y alcoholes y de las actividades que dañan el medio ambiente. Dichas actividades producen externalidades negativas que implican un costo para el resto de la sociedad, lo que hace necesario desincentivarlas imponiéndoles un impuesto equivalente a la externalidad negativa que generan. Un buen instrumento para hacerlo son los impuestos que encarezcan el consumo de esos bienes y/o la producción de esas actividades según la externalidad que se genere en el consumo o en la producción. En particular, en este sentido cobran cada día más importancia, y lo seguirán haciendo en el futuro, los llamados impuestos verdes que buscan encarecer el uso de productos que son ambientalmente perjudiciales.

Por el contrario, hay actividades que producen beneficios para la sociedad más allá de los beneficios privados y que debieran incentivarse a través de subsidios explícitos o rebajas impositivas. En esta categoría,

se encuentra el ahorro previsional, las contribuciones a planes de salud y algunas otras actividades en las que el beneficio social de su consumo o ejecución es mayor que su beneficio privado (por ejemplo, investigación y desarrollo, las artes y la cultura).

Sin embargo, es preciso ser muy cuidadosos con las excepciones, porque ellas aumentan los costos de cumplimiento del sistema y crean incentivos para que las actividades que no cumplen los principios de la excepción se hagan pasar por ese tipo de actividades para capturar dicho beneficio. Así, una estructura pareja y simple, esto es, sin regímenes especiales, reduce los incentivos de evasión, planificación y elusión tributaria (los incentivos tributarios alteran en forma importante las decisiones de empresas y personas). Es por eso que el número de actividades que recibe un tratamiento tributario diferencial debe reducirse al mínimo.

Esta neutralidad del sistema tributario, también debe alcanzar a territorios y regiones, particularmente en un país políticamente unitario como Chile. El sistema tributario no es el mejor mecanismo para estimular la localización de empresas o compensar por diferencias en el costo de vida en distintos lugares.

(iii) En cuanto a los impuestos a la renta

Se debe velar por la equidad horizontal y vertical. Respecto a la equidad horizontal, dos personas con el mismo ingreso debieran pagar el mismo monto de impuestos independientemente de las fuentes de ingreso. En cuanto a la equidad vertical, personas con mayores ingresos, independiente de su fuente, deben pagar mayores impuestos.

Para darle un carácter progresivo al impuesto a la renta, las personas con más ingresos deben pagar una mayor proporción de su ingreso en impuestos, pero el sistema tributario no debe alterar el ranking de ingresos de las personas antes y después de impuestos. Para que un sistema tributario sea adecuadamente progresivo, este debe reflejar la evidencia más precisa sobre la distribución del ingreso del país y los efectos que el sistema tributario tiene sobre el comportamiento de las personas en distintos niveles de ingreso.

En aras de la simpleza, para evitar distorsiones y para lograr una cierta progresividad, todas las fuentes de ingreso (ingreso de trabajadores dependientes e independientes, ingresos por arriendos de propieda-

des, ahorros, rentas empresariales, dividendos y ganancias de capital) deberían enfrentar la misma estructura tributaria. De lo contrario, surge una serie de distorsiones que afecta las decisiones económicas, que buscan la apropiación de rentas y que, en último término, constituyen el motivo de evasión tributaria, terminan generando inequidades y le restan progresividad al impuesto a la renta.

Para que todas las fuentes de ingreso estén afectas a la misma estructura tributaria es fundamental que el sistema esté completamente integrado, es decir, que las rentas que se perciben como empleado dependiente, como dueño o accionista de empresa y como empleado independiente, estén reunidas en un solo sistema y que, entonces, se apliquen las tasas impositivas correspondientes. De esta manera, se reducen los costos de administración del sistema y se logra la equidad horizontal.

Se podría pensar que si todas las fuentes de ingreso enfrentan la misma estructura tributaria, entonces no sería necesario imponer una tasa de impuesto a las empresas por cuanto las ganancias derivadas de ellas se pueden incorporar en la categoría correspondiente del impuesto a la renta. Sin embargo, es imprescindible introducir un impuesto corporativo a las empresas, con un crédito en el impuesto a las personas, porque es conveniente para la administración del sistema y para reducir la evasión. De lo contrario, el sistema debería determinar el porcentaje de propiedad de cada uno de los propietarios de todas las empresas de la economía, lo que sería excesivamente costoso, aun con la tecnología moderna. Así, en un sistema eficiente, las empresas actúan también como recaudadoras del impuesto, reduciendo los costos administrativos del sistema como un todo. La experiencia internacional también muestra que los impuestos que tienen retención en la fuente disminuyen fuertemente la evasión y la elusión.

En un sistema como el chileno lo anterior se logra mediante el impuesto a las empresas, que es un crédito en el global complementario de las personas. En esto, el sistema tributario chileno se encuentra en la frontera de los sistemas tributarios de los países de la OCDE. De hecho, las últimas tres propuestas de reformas tributarias hechas por comisiones de expertos en EE.UU. también han incluido esta propuesta.

Además, la base imponible del impuesto a las empresas debe descontar todos los costos necesarios para generar ese ingreso. De lo contrario, surgen distorsiones que favorecen a las actividades de bajos

costos que generan pocos ingresos en desmedro de actividades de altos costos que generan altos ingresos. De la misma manera, debiera descontarse de la base la inversión en capital, porque esta es un insumo de los ingresos que se generarán en el futuro, los que serán gravados en el momento en que se generen.

Asimismo, en el impuesto a la renta de las personas, el ahorro debiera considerarse como un insumo para aumentar el ingreso y el consumo futuro. Por lo tanto, el retorno normal del ahorro debería estar exento de impuesto. De esta forma, se acercaría más a un sistema de un impuesto progresivo al gasto. El exceso de retorno sí debiera estar afecto a impuesto, porque este componente es pura renta económica y, como tal, no se crean distorsiones cuando se les obliga a los contribuyentes a pagar por esas rentas. Por consiguiente, el impuesto sobre este exceso no desincentiva el ahorro. Las tasas que se deberían aplicar por dichas rentas serían simplemente las que correspondan de acuerdo al tramo del ingreso personal que alcancen, incluyendo esas rentas, y no enfrentar una tasa especial. Respecto al riesgo, incluido en el retorno del ahorro, este debiera ser compartido por el Estado con un sistema de crédito por pérdidas que puedan llevarse hacia delante y hacia atrás en el sistema tributario.

Por otra parte, la base del impuesto debiera ser lo más amplia posible, con pocas exenciones, y así recaudar un monto determinado de ingresos tributarios con tasas más bajas y reducir efectos no deseados (en contraposición a los impuestos específicos) en la asignación de recursos. A su vez, la reducción de exenciones hace al impuesto a la renta más eficiente, más justo, además de que disminuye la elusión, la evasión y los costos de administración y cumplimiento.

(iv) *Los regímenes especiales y exenciones al impuesto a la renta terminan rompiendo la equidad horizontal, generan ineficiencias y promueven la elusión y la evasión. Adicionalmente, terminan también reduciendo la progresividad del sistema*

En particular, la tasa del impuesto a las empresas debe ser única. Las diferencias por tamaño de empresas o por sector económico incentivan la evasión y la elusión, y terminan generando inequidades e ineficiencias y también reducen la progresividad del impuesto a la renta. Así, no es una buena política pretender favorecer a las medianas

y/o pequeñas empresas con un trato tributario especial. Ello originará situaciones de inequidad y facilitará la elusión, por cuanto las empresas tendrán incentivos para dividirse y así evitar o reducir el pago de su obligación tributaria. En el caso de las empresas más pequeñas, para reducir sus costos de cumplimiento, se propone más abajo un esquema simplificado, que aprovecha los actuales sistemas tecnológicos para simplificar al máximo el cumplimiento tributario.

Donde sí se justifica un trato diferente es en el caso de los recursos naturales que generan rentas. Excepcionalmente en ese caso se justifica un gravamen específico sobre esa renta. De acuerdo a las recomendaciones de la teoría económica, la base de este impuesto debe ser las utilidades operacionales o el flujo de caja, no la cantidad del recurso extraído³.

- (v) *La progresividad de las finanzas públicas hay que analizarla considerando el sistema tributario, las transferencias y los subsidios del Estado como un todo y no tomando cada componente por separado (impuesto a la renta de las personas, impuesto a la renta de las empresas, IVA y subsidios públicos)*

Para lograr progresividad en la política fiscal se debe analizar en forma conjunta la totalidad del sistema tributario, las transferencias y los subsidios del Estado.

La mejor forma de redistribuir es utilizando una combinación de impuestos progresivos al ingreso con un sistema de subsidios focalizados en los grupos de más bajos ingresos. De esta manera, el resto de los impuestos (por ejemplo, el IVA, impuesto a los combustibles y al tabaco, y cobro por uso de servicios) no debieran fijarse con objetivos redistributivos, sino que debieran estar enfocados en lograr una adecuada recaudación y también contribuir a lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos que gravan el consumo y no la inversión. Para esto último, el IVA es un impuesto eficiente, de acuerdo a lo que se expone más abajo.

En particular, el IVA es un impuesto al consumo que minimiza distorsiones, porque se aplica a todas las actividades que generan valor agregado, y por lo tanto, es un impuesto eficiente. Así, no deberían

³ Véase Agostini (2012).

existir impuestos con un uso específico predefinido de los ingresos recaudados (no *earmarking*). Al IVA no se le deben pedir objetivos distributivos sino de recaudación. Para el logro de objetivos distributivos, se debe utilizar el impuesto a la renta, combinado con subsidios y transferencias a las personas o familias necesitadas.

(vi) *El sistema tributario debe ser suficiente, estable, competitivo y unificado*

El sistema tributario debe ser suficiente para financiar el gasto fiscal, ajustado por el ciclo de manera sustentable, esto es, manteniendo la solvencia del Estado y velando por el bienestar de las generaciones futuras. En una economía como la chilena, en la que los ingresos del cobre son muy relevantes para el fisco y, dadas las grandes fluctuaciones de los precios de este metal, este aspecto es especialmente relevante. En este sentido, el manejo fiscal en base a los ingresos estructurales ajustados por el ciclo, que el país viene aplicando por más de veinte años —que se perfeccionó en la década pasada con la introducción de una regla de balance fiscal ajustado por el ciclo de precios del cobre y del PIB—, es un criterio esencial que debe preservarse. Los ingresos tributarios estructurales o ajustados por el ciclo deben ser suficientes en el mediano plazo y deben evaluarse más allá de la coyuntura. Es mérito, en parte, de la política fiscal y, como parte de ella, de la estructura tributaria, que el país esté próximo a cumplir treinta años sin una crisis fiscal, habiendo ocurrido dos crisis internacionales severas en ese lapso de tiempo. Esto representa un quiebre con nuestra historia económica anterior. Otros dos factores que han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país son la política monetaria conducida por un Banco Central autónomo, con un mandato explícito de velar por la estabilidad de precios, y una apropiada regulación y supervisión bancaria.

El sistema tributario debe ser estable para dar un horizonte de planificación adecuado a las personas y empresas y de esa forma contribuir a reducir la incertidumbre. Ello requiere que los cambios a la legislación tributaria se hagan con la debida preparación y consenso político para lograr su estabilidad en el tiempo.

El sistema tributario debe ser competitivo para que el país pueda competir en un mundo globalizado, en el que personas y empresas toman decisiones de consumo, inversión y localización, teniendo en cuenta la situación tributaria de los países y territorios en que pueden operar.

Esto es especialmente relevante en economías pequeñas y abiertas a los flujos comerciales, financieros y de inversión extranjera directa como es Chile.

El sistema tributario debe ser unificado, evitando la afectación de impuestos y la fragmentación de su recaudación. En un país unitario y pequeño como Chile debe evitarse la fragmentación de la recaudación por niveles de gobierno o por áreas geográficas, así como la afectación de los impuestos. La afectación de los ingresos, una vez que se admite en un caso, termina inevitablemente extendiéndose a otros impuestos. Ello rigidiza la política fiscal e impide lograr eficiencia y equidad de la recaudación a medida que cambian las condiciones. La experiencia histórica internacional en materia fiscal muestra que la fragmentación y afectación tributaria con frecuencia son causas de crisis fiscales y de ineficiencia tributaria.

A la luz de estos principios y de las mejores prácticas internacionales, este proyecto ha examinado la situación actual del sistema tributario chileno y se hacen recomendaciones de reforma. Para definir las mejores prácticas conviene examinar no solo la situación actual de los países que destacan por sus sistemas tributarios y su realidad fiscal, sino especialmente las tendencias de cambio observadas en la última década, así como las orientaciones de las propuestas de reforma más recientes. Aparte de la propuesta de reforma de la comisión, encabezada por Mirrlees ya mencionada⁴, se analizaron también las propuestas de reforma en EE.UU.⁵ y el recuento de tendencias de reforma en la OCDE⁶.

2. El sistema tributario actual en Chile. Aspectos destacados

El sistema tributario chileno, comparado al de los países de la OCDE, tiene una serie de elementos que se consideran como constitutivos de los buenos sistemas tributarios. De hecho, varias de las propuestas recientes de reforma en esos países pretenden introducir aspectos que ya están resueltos en Chile.

Neutralidad. El sistema tributario chileno está totalmente indexado a la inflación. La indexación del sistema tributario comenzó a

⁴ Véase Mirrlees *et al.* (2011).

⁵ Véase Report of the President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005).

⁶ Véase Brys *et al.* (2011).

introducirse por ley en los años sesenta y se completó en 1975. Ello nos permite contar con una legislación tributaria neutral frente a la inflación y que consigue estabilidad en el tiempo. Además, existe integración de impuestos a personas y empresas, que tal como se discutió en la sección anterior se considera como uno de los elementos que debiera incorporar un sistema tributario eficiente. El IVA y los demás impuestos tienen en general tasas parejas, lo cual contribuye a la neutralidad, aunque hay excepciones que requieren evaluarse.

Existe una cultura de cumplimiento relativamente alta, simplicidad e incorporación de nuevas tecnologías. La cultura de cumplimiento y el combate a la evasión no solo son importantes desde el punto de vista tributario, sino que simultáneamente persiguen las actividades ilícitas en general: drogas y crimen. Esta cultura de cumplimiento es un activo del país que se debe preservar y fortalecer. El uso de tecnologías está bastante difundido en el país, al punto que casi el 100% de las declaraciones de global complementario se hacen en línea. Asimismo, está extendido el uso de boletas electrónicas y se ha estado avanzando en el uso de la factura electrónica.

Estructura tributaria concentrada en impuestos al consumo.

Existe mayor énfasis en impuestos indirectos que gravan el consumo, especialmente a través del IVA. Con ello se reducen los desincentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión. Es precisamente por esta razón que en los países de la OCDE la tendencia de los últimos veinte años ha sido elevar la importancia de este impuesto⁷. Chile se ubica entre los cinco países de la OCDE de mayor importancia del IVA como proporción del PIB (después de Noruega y Suecia)⁸.

El sistema chileno es unificado y sin afectaciones, aunque hay excepciones. Una es la ley reservada del cobre que debería terminarse y sobre la cual existe un proyecto de ley que se está discutiendo en el Congreso. Otras son las contribuciones a los bienes raíces, en cuyo caso una fracción del monto recaudado es asignado a la municipalidad correspondiente, y el *royalty* a la minería, en el que una fracción de la recaudación se asigna a la región donde se extraen los recursos.

⁷ Véase Brys *et al.* (2011).

⁸ Es importante destacar que tanto Noruega como Suecia tienen una muy buena distribución del ingreso, resultado al que contribuyen la progresividad del impuesto a la renta y las transferencias del Estado.

A pesar de sus claras fortalezas, el sistema tributario chileno tiene espacio para mejoras, especialmente si se reducen exenciones y franquicias que muchas veces terminan promoviendo la elusión y la evasión y afectan la equidad horizontal y la progresividad del impuesto a la renta. Como se detalla más adelante en el trabajo de Jorratt, desde 2001 se lleva un registro del costo de las franquicias o exenciones, el llamado gasto tributario, en el que se puede apreciar cómo estas han aumentado en cantidad. Además, en lo que se refiere a impuestos indirectos específicos, hay oportunidades para mejorar la eficiencia en el uso de recursos y contribuir al medio ambiente mediante reformas de los impuestos a los combustibles.

3. Recomendaciones de reformas

(i) *Evasión*

La reducción de la evasión debería ser primera prioridad. Con ello se contribuye a aumentar la eficiencia y equidad horizontal, condicional al esquema tributario existente. De acuerdo a los antecedentes sobre evasión del IVA del SII, la evasión llegó a un mínimo del 8% de los ingresos tributarios potenciales el año 2007 para subir después a un 12% el año 2008 y a un 18% el 2009. En el trabajo de Jorratt se estima que esta tasa se habría reducido al 16% el 2010 y al 14% el 2011. La subida del 2008-2009 coincide con la Gran Crisis Financiera internacional, que tuvo un impacto negativo importante en la economía chilena. Reducir la evasión del IVA desde el 14% actual al promedio alcanzado los dos años anteriores a la crisis, cuando llegó a un 8,5%, permitiría recaudar unos US\$ 1.100 millones anuales. En el caso del impuesto de primera categoría, reducir la tasa de evasión a los niveles alcanzados para el promedio anual 2006-2007, permitiría recaudar algo más de US\$ 800 millones anuales⁹.

Para ello, en el trabajo de Jorratt a continuación, se sugiere una serie de medidas administrativas que en poco tiempo debieran permitir, al menos, hacer retroceder la evasión a los niveles previos a la crisis. Estas medidas requieren fortalecer la capacidad de recaudación del SII

⁹ Esta estimación se refiere solo a la recaudación del impuesto de primera categoría, no incluye la posible recaudación adicional sobre el global complementario. La cifra se basa en las tasas de tributación vigentes en 2011.

a fin de mejorar la fiscalización a base de tecnologías de información, orientándola en función del riesgo de evasión (por ejemplo, incorporando las experiencias internacionales respecto al tema), y seguir extendiendo el uso de documentación electrónica en el cumplimiento tributario, en particular, promoviendo el uso generalizado de las facturas electrónicas, ya que la principal fuente de evasión del IVA sería el uso de facturas falsas. Para ello, es necesario elevar las capacidades del SII en fiscalización y acceso a información, mejorar la medición de precios de transferencia (utilizando las normas de la OCDE sobre esa materia), e incorporar normas antielusión en el Código Tributario. Esto último es necesario para reducir los incentivos a utilizar planificación tributaria con el objetivo último de evitar el pago de impuestos. El SII debería dar señales claras de una mayor prioridad al combate a la evasión y difundir sus acciones orientadas a este fin, lo cual históricamente ha probado ser efectivo para lograr una mejor práctica de cumplimiento. Asimismo, es conveniente reforzar el combate a la evasión ampliando la información que entrega regularmente el SII sobre sus resultados en esta materia.

(ii) *Eliminación de franquicias, exenciones y regímenes especiales*

Como ya se ha señalado, las franquicias y las exenciones y/o regímenes especiales deben limitarse a situaciones muy excepcionales, ya que generan inequidades horizontales, son fuente de ineficiencias y facilitan la evasión y elusión. Por ese motivo, a continuación, se enumeran una serie de esas normas que después de examinarlas resulta conveniente eliminar o revisar a fondo. Como criterio general, debe evitarse la creación de nuevas franquicias o regímenes especiales, y los que se han creado, deben evaluarse cuidadosamente, para lo cual resulta recomendable que se les fije por ley un plazo de duración, exigiendo una evaluación previa a su posible renovación. Se debiera establecer un sistema de evaluación de franquicias, análogo al que existe hoy en Dipres, para la evaluación de programas de gasto.

(iii) *El IVA debe preservarse como nuestro principal impuesto, con una tasa única, y debe continuar extendiéndose a todas las actividades, eliminando las excepciones que todavía persisten*

En particular, debería extenderse el IVA a las ventas de todos los bienes raíces nuevos, a base de la tasa general que grava a otros bienes,

terminando así de asimilarlo al régimen general, en línea con las modificaciones tributarias de los últimos veinte años. Actualmente, las viviendas de valor inferior a las UF 4.500 cuentan con un crédito especial equivalente a aplicar una tasa reducida de IVA de 6,65%. En ese sentido, parece conveniente focalizar este beneficio en aquellas viviendas que la política habitacional del Estado pretende subsidiar, que actualmente son viviendas de hasta UF 2.000. Para este propósito, el subsidio habitacional vigente debería elevarse para compensar el encarecimiento de la vivienda resultante de este cambio en el IVA. Para evitar la posible elusión del impuesto, es conveniente también gravar no solo la primera venta de los bienes raíces a un intermediario, sino también las siguientes que realicen intermediarios que no serán los usuarios finales del bien raíz. De acuerdo a las estimaciones presentadas en el trabajo de Jorratt, el efecto conjunto de estas dos medidas recaudaría en términos brutos del orden de US\$ 700 millones. Sin embargo, si a dicha cifra le restamos el costo de elevar los subsidios habitacionales para contrarrestar el alza en el valor de las viviendas afectas a subsidio, vale decir hasta UF 2.000, entonces la mayor recaudación neta sería de alrededor de US\$ 560 millones anuales.

Asimismo, es recomendable eliminar la exención al transporte aéreo de pasajeros. Como este servicio es utilizado mayoritariamente por empresas, su efecto recaería en reducir distorsiones y tendría un costo en menor recaudación, estimada en cerca de US\$ 28 millones anuales, debido a que las compañías aéreas podrán recuperar el IVA por sus insumos y los montos a recuperar serán mayores que lo que se recaude de IVA por ventas a consumidores finales.

En el caso del resto de los servicios, en el trabajo de Jorratt se proponen algunas alternativas para mejorar la forma en que actualmente se integran al régimen general del IVA. El tratamiento tributario de los servicios es una materia que requiere actualizarse a la par con la creciente importancia de los servicios en la economía. Aquí se recomienda, en una etapa inicial, dar prioridad al tratamiento de las exportaciones de servicios empresariales en vista de la creciente importancia de estas exportaciones para el desarrollo del país. En particular, a fin de no perjudicar la exportación de servicios empresariales, se les debería dar el mismo trato que reciben las exportaciones de bienes, extendiendo la tasa cero a las exportaciones de servicios empresariales. El costo estimado de esta medida sería del orden de los US\$ 180 millones anuales.

Se debe señalar eso sí, que dada la naturaleza de los servicios, su aplicación tiene riesgos mayores de evasión, por tanto, su implementación debe hacerse cuidando especialmente la mitigación de esos riesgos.

Los servicios financieros están actualmente exentos del IVA, tal como ocurre prácticamente en todos los países de la OCDE. Sin embargo, en nuestro país existe un impuesto muy similar, que es el llamado impuesto de timbres y estampillas. Resulta por tanto recomendable que mientras no sea factible avanzar en gravar los servicios financieros con el IVA, se mantenga este impuesto con una tasa equivalente a lo que representaría aplicar la tasa general del IVA. En el estudio de Yáñez (capítulo 3) se determinó que esa tasa equivale a un 0,0667% mensual con un máximo de 0,8% anual, levemente mayor que la actual tasa del 0,05% mensual con un nivel máximo anual de 0,6%. Dado que este impuesto se aplica en sustitución del IVA, debiera tener un trato equivalente al IVA que grava a otros insumos y por lo tanto debiera ser crédito de los pagos por IVA¹⁰. Se estima que esto tendría un impacto neto de reducir la recaudación en cerca de US\$ 220 millones.

(iv) *Impuestos a externalidades negativas*

Entre los impuestos a las externalidades negativas es recomendable avanzar en el uso de impuestos verdes. En el sistema chileno, tal como en el resto del mundo, los principales impuestos verdes son los que gravan a los combustibles. En esto resulta necesario seguir usando el sistema tributario como mecanismo que desaliente la generación de externalidades negativas. En el estudio de Yáñez se estima que el impuesto actual al petróleo diésel es sustancialmente inferior al que correspondería aplicar en virtud de las externalidades negativas que produce en el medio ambiente. En el caso del diésel hay otro problema adicional que se requiere corregir. En la actualidad existen créditos especiales al IVA cuando el diésel se usa como insumo intermedio en la producción, con lo cual de hecho no existe impuesto a la externalidad en su uso como insumo intermedio. Esto es equivalente a subsidiar el uso del diésel en la producción. Al mismo tiempo, este aprovechamiento del crédito tributario estimula la organización y creación de empresas con el único propósito de aprovechar el beneficio tributario.

¹⁰ Este tratamiento ya se permite para las empresas de menor tamaño y aquí se sugiere extenderlo a todos los contribuyentes de IVA.

En la misma dirección, es recomendable avanzar en aplicar un impuesto corrector a los otros combustibles contaminantes usados como insumo intermedio en la producción (carbón, gas, leña, etc.).

Conviene tener en cuenta asimismo que la actual recaudación por concepto de impuestos a los combustibles no alcanza a financiar el costo para el Estado de mantener y financiar la infraestructura vial que no está afecta a cobro por su uso. Lo recomendable es que la infraestructura vial sea financiada por sus usuarios y mientras no exista un sistema tecnológicamente adecuado para hacer ese cobro, lo más recomendable es seguir utilizando el gravamen a los combustibles.

Comparado con los países de la OCDE, la tasa de impuesto a la gasolina en Chile es menos de la mitad de la tasa promedio de esos países, y en el caso del impuesto al diésel es menos de un quinto de la tasa media de esos países.

Con todos los antecedentes anteriores lo recomendable sería elevar gradualmente estos impuestos, particularmente el del petróleo diésel para igualarlo a la gasolina, y además eliminar el crédito en el IVA, que da origen al impuesto sobre el diesel de los vehículos de carga, y la exención del impuesto específico al petróleo diesel de uso no vehicular. Es importante la gradualidad para que los consumidores se ajusten al mayor costo que representa llegar a los niveles de impuesto que compensarían las externalidades asociadas al consumo de petróleo diésel y gasolina, y que se acercan a los gravámenes de los países de la OCDE. El aumento de recaudación por este concepto se estima en unos US\$ 1.500 millones anuales¹¹.

En lo que respecta a los impuestos a los tabacos y al alcohol, se podría mejorar su aplicación, si como se recomienda en el trabajo de Yáñez, siguiendo las mejores prácticas en esta materia, se grava la cantidad consumida en vez de su valor. En el caso del tabaco debería gravarse el número de cigarrillos y en el caso del alcohol, la cantidad de gramos de alcohol puro contenido en cada bebida alcohólica, manteniendo la actual recaudación que se estima está a un nivel acorde con las externalidades producidas. El cambio en el diseño de estos impues-

¹¹ De este monto, US\$ 980 millones corresponden a lo que se recaudaría de igualar la tasa del impuesto específico del diésel con el de la gasolina en UTM 6 por metro cúbico. El resto se obtiene de eliminar el crédito en el IVA, que da origen al impuesto sobre el diésel en el transporte de carga, y la exención del impuesto específico al petróleo diésel de uso no vehicular.

tos permite dirigir en forma más precisa el gravamen a la externalidad que se produce.

(v) *Impuesto a la renta de empresas y personas*

El sistema de impuestos a la renta de empresas y personas en Chile, aparte de estar totalmente indexado al IPC, está totalmente integrado. Estas disposiciones han sido propuestas en los proyectos de reforma de los países de la OCDE, sin embargo, en Chile ya están presentes, por lo tanto, es fundamental preservarlas.

En esos países la tendencia de las reformas ha sido ampliar la base tributaria y reducir las tasas para así disminuir las distorsiones que crean los impuestos. Con todo, la recaudación por este concepto como porcentaje del PIB es bastante menor en Chile que en los países de la OCDE. En promedio, para el período 2005-09, el último con datos comparables, en Chile se recaudó el 8% del PIB mientras en el promedio de la OCDE la recaudación fue del 12,2% del PIB.

En lo que se refiere al impuesto a la renta, hay varias materias que recomendamos revisar: en primer lugar, el régimen especial llamado renta presunta. Este régimen se creó con el propósito de reducir el costo del cumplimiento tributario y de la fiscalización de los contribuyentes cuando no existían las facilidades tecnológicas que hoy están disponibles para registrar y declarar los impuestos. Es necesario revisarlo a la luz de la realidad actual del país y de los sectores que son favorecidos por ese sistema. Resulta recomendable en este caso reemplazar los regímenes de renta presunta por el actual régimen 14 ter, que está destinado a gravar en forma simplificada a pequeños contribuyentes. En el estudio de Agostini se simuló este cambio sobre la base de una muestra representativa de contribuyentes. Lo primero que llama la atención es que de las 18.098 empresas¹² que hoy se acogen al régimen de renta presunta, el 86,5% de las utilidades de estas empresas pertenecen a contribuyentes que están en el decil de más altos ingresos. Se simuló el reemplazo del régimen de renta presunta por el régimen 14 ter, elevando casi en tres veces el máximo de ventas requerido para acogerse a este régimen a UF 25 mil, que es la definición de CORFO para pequeñas empresas (actualmente el límite es

¹² Esto excluye a los taxis colectivos y particulares.

de 5 mil UTM, lo que equivale a menos de UF 8.800). De acuerdo a las simulaciones realizadas por Agostini, el resultado es que todos los contribuyentes que actualmente están exentos permanecen en esa situación y que poco menos de 1.600 contribuyentes que hoy se acogen a renta presunta, teniendo ingresos efectivos muy superiores, verían aumentar el pago de sus impuestos, generando una recaudación adicional de US\$ 60 millones anuales y corrigiendo una situación de gran inequidad horizontal y que al mismo tiempo reduce la progresividad del impuesto a la renta.

En segundo lugar, es recomendable reemplazar los otros sistemas especiales como el 14 bis y el 14 quáter por el 14 ter, elevando el límite de ventas aplicable en los términos descritos más arriba¹³. Este último permite una mejor fiscalización de los contribuyentes afectos a regímenes especiales. La mayor recaudación al eliminar estas dos medidas sería del orden de los US\$ 47 millones anuales.

En tercer lugar, deben revisarse las franquicias que se han creado con el propósito de promover el mercado de capitales. La única excepción deberían ser aquellas que promueven el ahorro previsional y/o permiten a los contribuyentes ahorrar para el retiro, vale decir, extender el período en el cual se mide el ingreso que es gravado. Deben revisarse y eliminarse el resto de las franquicias. En particular, es necesario revisar el trato diferenciado de distintas formas de ganancias de capital. En esta área se debe avanzar en ir acercando gradualmente su tratamiento tributario al que tienen las otras fuentes de ingreso. Se debiera, eso sí, descontar la tasa libre de riesgo del retorno bruto de la inversión, porque esa fracción es un insumo necesario para generar mayores ingresos en el futuro.

Otra área que es indispensable reformar es el tratamiento de los ingresos de los asalariados. Para ellos el período tributario al cual se aplica el impuesto es un mes. Nuestro sistema actualmente no permite que los asalariados puedan reliquidar el impuesto retenido en el año

¹³ Unificar estos regímenes especiales contribuye a la equidad horizontal y a la eficiencia. El 14 ter es más recomendable que los otros regímenes, ya que al establecer la retención del impuesto de primera categoría, facilita su fiscalización. Asimismo su operatoria es más simple. Como la base imponible está determinada por ingresos menos gastos de las empresas, equivale a estimular la inversión en activos fijos, ya que se les otorga depreciación instantánea a la compra de activos.

tributario correspondiente. Esto representa una inequidad que además afecta mayoritariamente a trabajadores de bajos ingresos. Como muestran las estimaciones de Agostini, más del 65% del costo de esta situación recae sobre trabajadores del quintil de menores ingresos. La recomendación en esta área es introducir la reliquidación de este impuesto para restablecer la equidad horizontal en favor de contribuyentes de ingresos más bajos. Esta medida tiene un costo de menor recaudación estimada en unos US\$ 24 millones anuales.

En cuanto a la forma en que se gravan los ingresos obtenidos por las utilidades de las empresas, el sistema chileno desde 1984 grava las utilidades al momento en que son distribuidas. El impuesto a las sociedades es uno de retención, que se acredita en el pago del impuesto al global complementario de las personas al momento en que esas utilidades son retiradas y por tanto en ese momento se pagan los impuestos personales por dichas utilidades. Este mecanismo constituye un incentivo a retener utilidades para todos los contribuyentes, cuya tasa marginal de impuestos personales es superior a la tasa del impuesto que grava a las empresas (situación que ocurre actualmente para contribuyentes con rentas anuales superiores a \$33 millones). En los hechos, para el conjunto de las sociedades que declararon impuestos, los retiros han sido algo superiores al 31% de las utilidades tributarias como promedio en los últimos diez años. Es por tanto un estímulo al ahorro en las empresas o sociedades y una fuente de financiamiento para la inversión vía reinversión de utilidades. Aunque no hay estimaciones precisas, sin duda esto ha contribuido a que en las últimas décadas el ahorro de empresas represente una fracción significativa del ahorro nacional.

Este esquema establece un beneficio a favor de los contribuyentes que obtienen rentas del capital o de sus sociedades, en comparación con quienes obtienen ingresos por su trabajo (vía sueldos y honorarios), los cuales no pueden ahorrar de esa manera, postergando el pago de sus impuestos. Esto también genera un incentivo a formar sociedades con el único propósito de beneficiarse de este mecanismo de tributación al momento del retiro. Asimismo, este sistema es más fácil de eludir, ya que las utilidades podrían tributar muchos años después de haber sido generadas. El incentivo a la evasión y elusión crece debido a la diferencia entre la tasa marginal del impuesto a las personas comparada al de las empresas. Esta diferencia es actualmente superior a 20 puntos porcentuales (40% la tasa marginal máxima de las personas y 17% en régimen

de la tasa del impuesto de primera categoría). En un sistema en que se gravan las utilidades devengadas, las tasas de impuesto a las personas pueden ser más bajas, reduciendo las diferencias entre el tratamiento a los ingresos del trabajo y del capital, y desincentivando los incentivos a la formación de sociedades y evasión o elusión tributaria.

El trabajo de Agostini examina en detalle alternativas de tributación a las utilidades de las empresas. Para estudiar este tema, como parte de este proyecto se realizaron simulaciones inéditas en nuestro país. A través de un meticuloso estudio, se logró elaborar una muestra representativa de contribuyentes asociándolos con sus respectivas sociedades en las cuales participan directa o indirectamente, asignando así todas las rentas de la cadena de sociedades al contribuyente final, que es una persona natural. Entre ellas, y con el fin de reducir las diferencias entre la tasa que grava a empresas y personas, se simuló lo que sucedería si se gravaran las utilidades devengadas (en vez de los retiros) y se redujeran las tasas del impuesto global complementario a cuatro tramos con una tasa marginal máxima de 30%. Para mantener el estímulo a la inversión en capital fijo, se consideró la aplicación de depreciación acelerada al máximo, es decir, depreciación instantánea. De acuerdo a esta simulación, con una tasa a las utilidades devengadas del 25%, la recaudación anual se eleva en US\$ 1.077 millones. Además se produce una fuerte redistribución entre contribuyentes, ya que aproximadamente 78.900 contribuyentes, cuyos ingresos provienen principalmente del capital, ven elevados sus impuestos personales, y 297 mil, que pagan principalmente por su trabajo, los ven disminuir.

Alternativamente, manteniendo el sistema actual en que se paga sobre la base de retiros de utilidades —para no arriesgar un debilitamiento del estímulo al ahorro—, lograr el objetivo de mayor equidad horizontal y eficiencia se requiere avanzar en reducir exenciones y regímenes especiales por sus efectos en la equidad y la progresividad. En esta dirección, el reemplazo de los regímenes especiales de renta presunta, del 14 bis y del 14 quáter por el 14 ter, ya discutido más arriba, es una medida recomendable. En esa misma línea, también es recomendable generalizar el sistema que grava a las empresas, asimilando todos los casos al régimen tributario que se aplica a las sociedades anónimas, incluyendo los Fondos de Inversión Privados (FIP). No es conveniente que el régimen tributario de la renta a las empresas difiera dependiendo de si se trata de una sociedad anónima o no, con la única excepción de

quienes se acogen al 14 ter. Para asimilar el trato de sociedades de personas al de las sociedades anónimas se debe revisar el tratamiento de los retiros de utilidades financieras que superan las utilidades tributarias en las sociedades de personas, así como el tratamiento de los gastos rechazados. La mantención del sistema que grava los retiros hace también recomendable revisar el tratamiento de las pérdidas tributarias y el plazo y situaciones en que se pueden acreditar contra otros impuestos.

Asimismo, se simuló el efecto de mantener la tasa del 20%, que ha gravado a las empresas de manera transitoria, bajando la tasa marginal máxima que grava a las personas al 37% con el propósito de disminuir la brecha de tasas y así reducir el estímulo a la elusión ya mencionado. Tal modificación genera una recaudación neta adicional de US\$ 980 millones. En la medida que se va ampliando la base de impuestos a través de la eliminación de exenciones y franquicias que la erosionan, se podría seguir reduciendo la tasa marginal máxima y, con ello, la brecha existente con la tasa de primera categoría.

La información disponible no permitió estimar el efecto de todos estos cambios del impuesto a la renta y a los ingresos que aquí se sugieren. Se simuló eso sí la eliminación de regímenes especiales y exenciones¹⁴. Este conjunto de modificaciones genera, por concepto de impuesto a la renta, una mayor recaudación anual en régimen de unos US\$ 1.460 millones y a la vez mejora la equidad horizontal, la progresividad y la eficiencia del sistema tributario.

(vi) *Suficiencia de la recaudación*

Como se destacó más arriba, la suficiencia de la recaudación para financiar el gasto fiscal en una perspectiva de mediano plazo es un principio esencial que debe cumplir un sistema tributario que preserve una sólida solvencia de las cuentas fiscales. Esta ha sido una característica distintiva de nuestro sistema tributario por más de veinte años, que se

¹⁴ Aparte de las correcciones ya mencionadas más arriba, se consideró la eliminación del crédito por compras de activo fijo que, al sumarse a la depreciación acelerada, en ciertos casos permite una depreciación tributaria superior a la inversión. Asimismo, se homologó el tratamiento del *leasing* con el que se recibe la compra de activos financiada con crédito y se consideró la homologación del tratamiento tributario que perciben las sociedades de personas con aquel percibido por las sociedades anónimas, en lo que se refiere a retiros en exceso y gastos rechazados.

consolidó con la regla de balance fiscal ajustado por el ciclo y que debe preservarse. No ha sido el propósito de este estudio evaluar la suficiencia de la recaudación que genera el actual sistema tributario, sin embargo, algunas observaciones en ese sentido son necesarias al momento de hacer recomendaciones sobre nuestra estructura tributaria.

La carga tributaria chilena, incluyendo todos los impuestos, alcanzó el 2011 un 21% del PIB, similar al promedio del quinquenio 2006-10 (abarcando todos los impuestos de Codelco y los impuestos de beneficio municipal). Así, el nivel de la carga tributaria chilena es superior al promedio de América Latina (13,5% del PIB) e inferior al promedio de la OCDE (25,7%). Para una mejor comparación de las obligaciones que enfrentan los contribuyentes chilenos es importante incluir los pagos al sistema de seguridad que, en el caso chileno, está en su gran mayoría al margen del sistema tributario y del presupuesto fiscal, aunque, desde el punto de vista de las personas y empresas, constituyen aportes obligatorios con cargo a sus ingresos (ni los beneficios previsionales ni las cotizaciones obligatorias para obtenerlos son parte de los ingresos y gasto fiscal). Si se agregan las cotizaciones obligatorias a la seguridad social a los impuestos, la carga en Chile es de 28% del PIB, comparado al 19% en América Latina y al 34% en la OCDE. Nuestro país se encuentra en una situación comparable a la de EE.UU. y superior a los países de Asia, pero por debajo de los países de la Unión Europea. Sin embargo, si se ajusta por el nivel de ingreso per cápita las diferencias con los países de la OCDE se reducen. Desde el punto de vista de la competitividad internacional, el nivel de la carga tributaria actual no es bajo, por tanto hay un espacio, aunque limitado, para elevar la carga.

El tamaño de la recaudación tributaria que requiere el país es una decisión que debe tomar en cuenta el nivel necesario de gasto público para proveer los bienes públicos, tomando debida cuenta de la eficiencia del gasto público y los efectos de los impuestos en el crecimiento y el bienestar. El propósito de este trabajo ha sido el de revisar opciones de política para mejorar la eficiencia y la equidad del sistema tributario chileno. En particular, el trabajo no busca determinar cuál es la recaudación tributaria que el país requiere para los próximos años. Sin embargo, el estudio aquí realizado es útil para señalar las opciones disponibles para generar más ingresos fiscales mediante políticas encaminadas a cerrar vacíos que no solo reducen los ingresos públicos, sino que también hacen menos equitativo el sistema tributario.

El conjunto de recomendaciones que aquí se han priorizado para mejorar la equidad horizontal y vertical, la progresividad y la eficiencia del sistema tributario, podrían generar una mayor recaudación neta del orden de US\$ 3.100 millones, los cuales llegarían a US\$ 5 mil millones si se agregasen los US\$ 1.900 millones de mayor recaudación que se podrían obtener por hacer retroceder la evasión.

Una evaluación de la suficiencia de la recaudación, que no fue el propósito de este proyecto, debiera considerar los elementos que a continuación detallamos.

Acerca de las necesidades fiscales de mediano plazo, las estimaciones de la situación fiscal sobre la base de la legislación vigente a septiembre pasado, presentadas con motivo de la ley de presupuestos del 2012, mostraban una holgura de recursos para el período 2013-15 muy reducida, a pesar de considerar ingresos fiscales favorecidos por los altos precios del cobre. De hecho, para el trienio 2013-15, la proyección realizada al presentar el proyecto de presupuestos estima que no existen holguras, sino un déficit estructural anual promedio del 1,0% del PIB. A lo anterior cabría agregar las nuevas iniciativas de gasto que se han enviado al Congreso Nacional o se han comprometido con posterioridad a septiembre pasado. Entre ellas, las principales en términos de mayores gastos son las iniciativas para mejorar la educación y el financiamiento del Transantiago.

En cuanto a la sustentabilidad de la recaudación tributaria, es imprescindible destacar que el actual período registra uno de los mayores precios históricos del cobre. La recaudación fiscal por concepto de la minería del cobre el año pasado llegó a 3,5% del PIB y para este año se proyecta una cifra similar. Se trata de recaudaciones que el país no ha conocido en el pasado y que dependen de la mantención del ciclo de precios altos que se está experimentando. Esto obliga a la prudencia en su uso, además de la conveniencia de ahorrar parte de esos ingresos por tratarse de entradas derivadas de recursos no renovables. La regla fiscal chilena permite lograr llevar a la práctica esta prudencia al gastar de acuerdo a los ingresos ajustados por el ciclo. La misma meta fiscal puede redefinirse para alcanzar un valor suficientemente positivo y así acumular recursos para el futuro, previendo el agotamiento de los recursos no renovables y, al mismo tiempo, protegiendo al resto de los sectores transables de la pérdida de competitividad por efecto tipo enfermedad holandesa.

Por último, debe considerarse la realidad internacional, tanto porque el sistema tributario debe mantener la competitividad de nuestra economía como para comparar nuestra situación con la de los países actualmente desarrollados cuando estaban en nuestra etapa de desarrollo.

En síntesis, desde el punto de vista de la suficiencia de los recursos tributarios, el país requiere de una recaudación superior a la que se obtiene con la actual estructura tributaria. En este documento se han propuesto distintas alternativas para perfeccionar el sistema tributario, las que resultan también en un aumento de la recaudación tributaria ajustada por el ciclo. Se pueden eliminar franquicias, regímenes especiales y exenciones que, junto con contribuir a una mayor equidad horizontal, elevan la recaudación tributaria. Se puede acometer también una serie de iniciativas para elevar la recaudación haciendo retroceder la evasión a niveles que el país ya logró en años recientes, acelerando la tendencia de los últimos dos años. Por supuesto que también es indispensable evaluar la eficiencia del gasto público en términos de la efectividad en el logro de los objetivos que se persiguen con este.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agostini, Claudio A. (2012). “Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile”. En J. P. Arellano y V. Corbo, *Tributación para el desarrollo: Estudios para la reforma del sistema chileno*. Santiago: CEP-Cieplan.
- Brys, Bert, Stephen Matthews y Jeffrey Owens (2011). “Tax Reform Trends in OECD Countries”. OECD Taxation Working Papers, No. 1. OCDE Publishing.
- Jorratt, Michel (2012). “Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: Evaluación y propuestas”. En J. P. Arellano y V. Corbo, *Tributación para el desarrollo: Estudios para la reforma del sistema chileno*. Santiago: CEP-Cieplan.
- Meade, James E. (1978). *The Structure and Reform of Direct Taxation. Report of a Committee Chaired by Professor James E. Meade*. London: George Allen & Unwin.
- Mirrlees, James, Stuart Adam, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles y James Poterba (eds.) (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Report of the President’s Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005). “Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America’s Tax System”. Disponible en <http://www.taxpolicycenter.org/taxtopics/upload/tax-panel-2.pdf>.

Yáñez, José (2012). “Impuestos indirectos en Chile: Análisis y propuestas de reformas”. En J. P. Arellano y V. Corbo, *Tributación para el desarrollo: Estudios para la reforma del sistema chileno*. Santiago: CEP-Cieplan. □