

# ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 152

PRIMAVERA

2018

- 
- |   |   |
|---|---|
| <b>Adolfo Fuentes y<br/>Rodrigo Vergara</b> | Premio salarial en el sector público:<br>evolución en el período 1990-2017  |
| <b>José Hernández y<br/>Juan Monckeberg</b> | (In)sinceridad regulatoria: (des)considerando los costos<br>de hacer cumplir la regulación ambiental                            |
| <b>Virginia Rivas</b>                       | La reputación técnica y el emprendimiento<br>de políticas como fuentes de poderes:<br>el caso de la Fiscalía Nacional Económica |
| <b>Valentina Verbal</b>                     | La identidad de género como un derecho de libertad  |
| <b>Inés Quintero</b>                        | Usos políticos de la historia en la Venezuela<br>de Chávez y Maduro   |
|   | SEMINARIO “LA CENTROIZQUIERDA EN CHILE” (1/2)   |
| <b>Carlos Vergara</b>                       | La centroizquierda parece no comprender<br>el Chile actual  |
| <b>Jorge Correa Sutil</b>                   | Muerte ¿y resurrección? de la centroizquierda   |
| <b>Alfredo Joignant</b>                     | La crisis de la socialdemocracia:<br>las izquierdas chilenas refractadas  |
| <b>Juan Antonio Ennis</b>                   | Transcribir: el legado de Bello<br>( <i>Cuadernos de Londres</i> , de Andrés Bello)   |
| <b>Alfredo Bullard</b>                      | La casa de papel<br>( <i>American Default</i> , de Sebastián Edwards)   |
| <b>Joaquín Trujillo</b>                     | Aleksiéovich, una espía<br>( <i>El fin del “Homo sovieticus”</i> , de Svetlana<br>Aleksiévich)                                  |
-

# ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 152 primavera 2018

## CONTENIDOS

	<i>Artículo</i>	
<i>Adolfo Fuentes y Rodrigo Vergara</i>	Premio salarial en el sector público: evolución en el período 1990-2017	7
	<i>Artículo</i>	
<i>José Hernández y Juan Monckeberg</i>	(In)sinceridad regulatoria: (des)considerando los costos de hacer cumplir la regulación ambiental	47
	<i>Artículo</i>	
<i>Virginia Rivas</i>	La reputación técnica y el emprendimiento de políticas como fuentes de poderes: el caso de la Fiscalía Nacional Económica	91
	<i>Ensayo</i>	
<i>Valentina Verbal</i>	La identidad de género como un derecho de libertad	139
	<i>Conferencia</i>	
<i>Inés Quintero</i>	Usos políticos de la historia en la Venezuela de Chávez y Maduro	173
	SEMINARIO “LA CENTROIZQUIERDA EN CHILE” (1/2)	
	<i>Conferencia</i>	
<i>Carlos Vergara</i>	La centroizquierda parece no comprender el Chile actual	213
	<i>Conferencia</i>	
<i>Jorge Correa Sutil</i>	Muerte ¿y resurrección? de la centroizquierda	219
	<i>Conferencia</i>	
<i>Alfredo Joignant</i>	La crisis de la socialdemocracia: las izquierdas chilenas refractadas	229

	<i>Presentación</i>	
<i>Juan Antonio Ennis</i>	Transcribir: el legado de Bello ( <i>Cuadernos de Londres</i> , de Andrés Bello)	239
	<i>Reseña</i>	
<i>Alfredo Bullard</i>	La casa de papel ( <i>American Default</i> , de Sebastián Edwards)	255
	<i>Reseña</i>	
<i>Joaquín Trujillo</i>	Aleksiévich, una espía ( <i>El fin del “Homo sovieticus”</i> , de Svetlana Aleksiévich)	271

ARTÍCULO

# PREMIO SALARIAL EN EL SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN EN EL PERIODO 1990-2017

**Adolfo Fuentes**

Centro de Estudios Públicos

**Rodrigo Vergara**

Centro de Estudios Públicos

**RESUMEN:** Este artículo estima el premio salarial del sector público para el período 1990-2017, utilizando los datos de la encuesta Casen. Se entiende el premio salarial como la diferencia entre el salario del sector privado y público que no es explicado por observables de los trabajadores en ambos sectores. Los resultados muestran que dicho premio ha aumentado de 1,5 por ciento en 1990 a 20 por ciento en 2017. Esto es, en la actualidad un empleado del sector público gana un 20 por ciento más que uno del sector privado con similares características observables. La descomposición de Blinder-Oaxaca arroja que el premio pasó de representar un 5 por ciento de la diferencia salarial entre ambos sectores en 1990 (el otro 95 por ciento se explicaba por observables) a un 48 por ciento en 2017. Las estimaciones a nivel de percentiles indican que en la década de 1990 los mayores premios eran para los ingresos más bajos, mientras que en la actualidad los premios son similares para los distintos niveles de ingreso. Se observa también que la política salarial del sector público tiende a dar un mayor incentivo a las mujeres

---

ADOLFO FUENTES. Economista de la Universidad de Chile. Investigador asistente en el Centro de Estudios Públicos (CEP). Email: [afuentes@cepchile.cl](mailto:afuentes@cepchile.cl).

RODRIGO VERGARA. Investigador senior en el CEP. Investigador asociado del Centro Mossavar-Rahmani de la Escuela de Gobierno (Kennedy) de Harvard University. Email: [rvergara@cepchile.cl](mailto:rvergara@cepchile.cl).

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Hernán Herrera, Claudia Martínez y de los árbitros anónimos de *Estudios Públicos*.

y a personas con estudios técnicos y universitarios, sin importar su edad. Para verificar la robustez de los resultados se hacen comparaciones con estimaciones basadas en la Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE para el período 2010-2017.

PALABRAS CLAVE: empleo público, política de remuneraciones, premio salarial sector público, evolución brecha salarial, Casen, ESI.

RECIBIDO: septiembre 2018; ACEPTADO: noviembre 2018.

### THE PUBLIC SECTOR WAGE PREMIUM AND ITS EVOLUTION IN THE PERIOD 1990-2017

*ABSTRACT: This article uses data from Chile's National Socioeconomic Survey (CASEN) to estimate the public sector wage premium for the period 1990-2017. By the wage premium is meant the difference between private and public sector wages that is not explained by worker observables in the two sectors. The findings show this premium to have increased from 1.5 per cent in 1990 to 20 per cent in 2017. In other words, a public sector employee now earns 20 per cent more than a private sector one with similar observable characteristics. The Blinder-Oaxaca decomposition indicates that the premium rose from 5 per cent of the wage difference between the two sectors in 1990 (the other 95 per cent was explained by observables) to 48 per cent in 2017. The percentile-level estimates show that in the 1990s the largest premiums were for the lowest incomes, while today's premiums are similar across the different income levels. It is also observed that public sector wage policy tends to particularly reward women and people with a technical or university education, irrespective of age. To check the robustness of the findings, they are compared with estimates based on the National Institute of Statistics (INE) Supplemental Income Survey for the period 2010-2017.*

*KEYWORDS: public sector employment, remuneration policy, public sector wage premium, evolution of the wage gap, CASEN, Supplemental Income Survey.*

RECEIVED: September 2018; ACCEPTED: November 2018.

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**n Chile, todos los años, se negocia entre el gobierno y las cúpulas sindicales el reajuste salarial de los empleados que trabajan en el sector público. Los criterios para este reajuste tienden a basarse en la inflación, el crecimiento y la capacidad fiscal del momento, con negociaciones que se dan en un contexto tanto político como técnico.

En la práctica, estas negociaciones han concluido con reajustes que han significado que los salarios públicos crezcan a un ritmo mayor que los salarios privados, lo que ha generado un premio para los primeros.

Varios autores han medido dicho premio en Chile, para diversos periodos y con diversas metodologías. Cerda (2016), Navarro y Selman (2014) y Gallegos et al. (2011) son algunos de los más recientes. La medición de este premio es muy relevante para la política pública, ya que hay una variada gama de temas asociados a éste como gasto fiscal,<sup>1</sup> productividad en el sector y percepción de captura del Estado, entre otros. Sin embargo, se trata de estudios sobre años en particular o sobre períodos cortos, de forma que no permiten un análisis exhaustivo de la política de remuneraciones del sector público en el tiempo.

Este artículo tiene el objetivo principal de calcular la evolución del premio del sector público para el periodo 1990-2017. La fuente principal de datos para nuestro estudio es la encuesta Casen. Asimismo, se estimará dicho premio por nivel de ingreso. El punto es ver si los datos avalan la creencia, bastante generalizada, y verificada por Melly (2005), de que en el sector público el premio es mayor a menor nivel de ingreso. Esto implicaría, en consecuencia, que en el sector público la desigualdad de salarios sería inferior a la del sector privado.

El premio se entenderá como aquel porcentaje adicional del salario del empleado privado que, en promedio, obtiene un empleado público, tras controlar por características observables. En otras palabras, es aquel monto adicional de remuneración que recibe un empleado público en relación con un empleado del sector privado, considerando características similares de ambos empleados (es decir, controlando por factores como nivel de educación, experiencia y género, entre otros). El premio se medirá para cada uno de los años de la muestra, tanto para el promedio del sector utilizando una regresión lineal, como para percentiles de ingresos utilizando regresiones de cuantiles. Adicionalmente a esto, a modo de ver si nuestras estimaciones son robustas, descompondremos la diferencia promedio de salario entre ambos sectores con la metodología de Blinder-Oaxaca, para determinar el premio del sector, y calcular qué parte de la diferencia promedio no es explicada por observables de los individuos. Por último, veremos cómo la política de

---

<sup>1</sup> Balbontín et al. (2018) mencionan que, entre 2007 y 2016, el gasto en personal ha sido del orden del 20 por ciento del gasto total del gobierno central.

remuneraciones entre ambos sectores puede generar incentivos a que determinados grupos de personas busquen trabajo en el sector público.

Una potencial crítica que se le puede hacer a un estudio de estas características es la utilización de la encuesta Casen al momento de determinar la magnitud de los premios del sector público. Esto se debe a que la importancia del sector público en dicha encuesta está subestimada según registra Cerda (2016), a través de la comparación con los datos de la Encuesta Suplementaria de Ingreso (ESI), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas. Anclada a esta crítica está el hecho de que la encuesta Casen considera datos autorreportados del ingreso de los trabajadores, lo que genera un problema habitual en este tipo de encuestas a la hora de estimar ecuaciones de salarios. Se trata de un problema efectivo, que hay que tomar en cuenta. No obstante, de haber sesgo y mantenerse en el tiempo, las tendencias son una buena representación de las tendencias reales de estos premios. Por otra parte, hacemos un ejercicio similar con datos de la ESI para el periodo 2010-2017, que es el lapso que ambas encuestas tienen en común, y obtenemos resultados que confirman los resultados obtenidos por la Casen. Debe destacarse que, precisamente, el principal motivo para utilizar la encuesta Casen radica en la capacidad que nos provee esta encuesta de poder realizar estimaciones desde el año 1990 hasta 2017.

Para efectos de este artículo, se estudiará y se reportarán los resultados cuando se utiliza el salario o ingreso total<sup>2</sup> y no el salario por hora. Esto se debe a varias razones. Por un lado, las horas efectivamente trabajadas son autorreportadas en la Casen, de forma que pueden estar sesgadas y alterar el salario por hora. Adicional a esto, e incluso en ausencia de sesgo, las horas efectivamente trabajadas son afectadas por las licencias médicas,<sup>3</sup> tal como menciona Cerda (2016). Por otro lado, en Chile la regulación de salarios va mayoritariamente en función de la jornada laboral completa (45 horas a la semana actualmente), como ocurre en el caso del salario mínimo, a diferencia de Estados Unidos, donde se regula un salario mínimo por hora tra-

---

<sup>2</sup> En estricto rigor, se debería hablar del ingreso de los trabajadores del sector público, pero en Chile se habla del salario del sector público y se refiere al ingreso de un trabajo.

<sup>3</sup> Si alguien tiene licencia médica, cuando le pregunten cuántas horas efectivamente trabajó dirá cero horas o un número menor de horas a lo trabajado habitualmente, lo que aumentará artificialmente el salario por hora.

bajada. De todas formas, para efectos de robustez se hacen también las estimaciones para el salario por hora utilizando para su cálculo las horas efectivamente trabajadas de la encuesta Casen. A partir de ello se calcula el premio del sector público para el salario por hora. Los resultados indican una tendencia similar a la encontrada cuando se toma el ingreso total, en cinco puntos porcentuales aproximadamente. El gráfico se puede ver en el Anexo.

Nuestras estimaciones, a nivel de ingresos por ocupación principal, arrojan que el premio del sector público varía desde 1,5 por ciento en 1990 a 20 por ciento en 2017. Mientras que, a nivel de percentiles, vemos una transición de un escenario en 1990 cuando el percentil 10 obtiene un premio promedio de 19 por ciento y el percentil 90, un castigo de 26 por ciento, hacia una situación relativamente homogénea en 2017, cuando el percentil 10 tiene un premio de 19,5 por ciento y el percentil 90, un premio de 18 por ciento.<sup>4</sup>

Los dos resultados anteriores son interesantes. Indican, por una parte, que el premio del sector público ha ido aumentando en el tiempo. Así, con el transcurrir la diferencia de salarios entre trabajadores de ambos sectores con iguales observables se ha ido ampliando. Por otra parte, indican que se ha pasado desde una situación en la que el premio de los sectores de menores ingresos era mayor que el de los sectores de mayores ingresos (en estos últimos, de hecho, había un castigo) a un premio homogéneo por nivel de ingreso. En efecto, la diferencia o premio del sector público es hoy muy similar para los distintos niveles de ingreso, cosa que no era así hasta hace unos años.

Sobre la descomposición de Blinder-Oaxaca, encontramos que su estimación del premio público (entendido como la fracción no explicada de la diferencia) es concordante con la estimación de la regresión lineal. El mayor aporte de esta descomposición es mostrar que, a medida que ha pasado el tiempo, una cada vez mayor fracción de la diferencia promedio entre ambos salarios es explicada por el simple premio, y no

---

<sup>4</sup> Cuando se estima utilizando datos de la ESI, aparece un premio público que va desde 20,5 por ciento en 2010, hasta 22,7 por ciento en 2017. Con respecto a los percentiles, encontramos en 2010 un escenario donde el percentil 10 tiene un premio promedio de 15,7 por ciento y el percentil 90, un premio promedio de 20,2 por ciento, y en 2017 encontramos una situación homogénea para los percentiles 10 a 70 (con premios promedios de 28 y 23 por ciento, respectivamente) y para el percentil 90, un premio promedio de 19 por ciento.

por las características de los agentes. Así, mientras en 1990 sólo el 5 por ciento de la diferencia de salarios no era explicada por características, en 2017 esta proporción fue de 48 por ciento de la diferencia de salarios. Las estimaciones con datos de la ESI también van en esta línea, encontrando que en 2017 dicho valor fue de 53 por ciento.

Con respecto de los incentivos por determinadas características, encontramos que, a nivel de género, las mujeres poseen un incentivo mayor que los hombres a buscar empleo en el sector público, aunque éste ha ido bajando en el tiempo. En 1990 una mujer tenía el 86 por ciento de probabilidad de que existiese un trabajo mejor remunerado en el sector público,<sup>5</sup> mientras que dicha probabilidad para un hombre era de 39 por ciento. Estas probabilidades en 2017 cambian a 91 por ciento y 82 por ciento, respectivamente. Sobre la edad, no encontramos incentivos específicos a un grupo etario, sino un aumento generalizado desde una probabilidad de 64 por ciento de que existiese un trabajo mejor remunerado en el sector público en 1990, hacia el 88 por ciento de probabilidad<sup>6</sup> en 2017. Destacamos, no obstante, el período entre 1998 y 2011, cuando se aprecia un claro castigo a la edad en el sector público. Por último, con respecto a los incentivos por niveles educacionales completos, observamos una situación homogénea en 1990, cuando cualquier calificación entregaba el 61 por ciento de probabilidad de que existiese un empleo mejor remunerado en el sector público. Dicha homogeneidad se rompe en 2017, cuando encontramos probabilidades de 73, 89, 95 y 98 por ciento para educación básica, educación media, educación técnica y educación universitaria, respectivamente.

Las estimaciones con datos de la ESI reafirman el incentivo a la mujer por sobre el hombre, aunque encontrando una brecha menor entre ambos. Sobre el incentivo a la edad, encontramos una convergencia similar a la observada con datos de la encuesta Casen. Finalmente, sobre los niveles educacionales completos, las estimaciones confirman que la educación técnica y universitaria tienen probabilidad casi segura de que

---

<sup>5</sup> Esta probabilidad, como se explicará en su correspondiente sección, se refiere a que el salario público proyectado para una persona de determinadas características sea mayor al salario privado proyectado. Es importante aclarar que no se refiere a la probabilidad de obtener un trabajo mejor remunerado, sino a la existencia de éste.

<sup>6</sup> Esta probabilidad es el promedio de los cuatro grupos.

exista un trabajo mejor remunerado en el sector público, seguidas por la educación media y, posteriormente, la básica, aunque son distintas en la magnitud del incentivo de estas dos últimas, así como en su evolución durante los últimos ocho años.

La estructura de este artículo es la siguiente. En la segunda sección haremos una revisión bibliográfica de artículos relacionados con la medición del premio en el sector público, tanto para Chile como para otros países. En la tercera sección describiremos las bases de datos con las que contamos y presentaremos algunas estadísticas descriptivas de ellas. En la cuarta sección expondremos los modelos, las variables relacionadas y las metodologías de estimación de cada uno de ellos. En la quinta sección mostraremos los resultados relacionados con los distintos modelos a estimar. A continuación, la sexta sección presenta una discusión en torno a los resultados obtenidos y los distintos factores que pueden incidir en ellos. La séptima sección entrega las conclusiones de este artículo. Finalmente se incluyen algunos anexos.

## 2. REVISIÓN DE LITERATURA

Dentro de la literatura de premios salariales en el sector público existen variadas metodologías para poder estimar dicho valor. La forma más simple de hacerlo es como lo hace Cerda (2016), quien utiliza una estimación por mínimos cuadrados ordinarios con una *dummy* para el sector público. Cerda utiliza dos bases de datos, y cada una representa a un sector de la economía para el año 2015. La base pública está construida a partir de las bases de datos proporcionadas por la Ley de Transparencia en los distintos ministerios y servicios del Estado, de forma que tiene carácter censal de dicho sector. La base privada consiste en los datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas. Tras controlar por variables de edad, género, educación y región geográfica, obtiene que el premio público asciende a 32 por ciento para dicho año.

Otra forma de estimar este premio corresponde a la metodología de Navarro y Selman (2014). Ellos argumentan que trabajar directamente con datos de corte transversal genera que no se puedan medir no observables y que éstos sean incluidos en la estimación del premio. Para solucionar este problema, ellos realizan una estimación lineal (como

la de Cerda) con datos de panel, utilizando los datos de la Encuesta de Protección Social (EPS) para los años 2002-2009. Su metodología consiste en realizar un procedimiento de *propensity score matching* (PSM), combinado con diferencias en diferencias, y luego estimar una ecuación de salarios como la de Cerda (2016) que controla por efectos fijos. Encuentran que el premio del sector público es menor al 2 por ciento, y en general no estadísticamente significativo, para el rango de la serie.

Una tercera forma de realizar esto es como lo trabajan Gallegos et al. (2011). Ellos utilizan el método de PSM, pero utilizando datos de las encuestas de hogares para varios países de Latinoamérica.<sup>7</sup> Obtienen para Chile que la diferencia de salarios públicos y privados para el periodo 1996-2006 bordea el 40 por ciento, y que la parte no explicada por características transita desde el 3 por ciento en 1996 al 13 por ciento en 2006.

En el área internacional hay tres estudios que resultan particularmente interesantes. Melly (2005) propone una metodología de regresión por cuantiles para determinar el premio del sector público —similar a Cerda—, pero para variados tramos de la distribución de salarios. Utilizando datos de Alemania para el año 2000, determina que el sector público tiene un premio que ronda entre el 10 por ciento y el 20 por ciento para los primeros dos deciles de ingreso, y que luego es un premio negativo (un castigo) de entre 10 por ciento y 20 por ciento.

En esta misma línea, un poco más lejos va Mueller (1998), quien calcula el premio del sector público para Canadá usando tanto regresiones lineales y de cuantiles, como la descomposición de Blinder-Oaxaca. En primer lugar, encuentra resultados similares en ambos grupos de estimaciones, lo que de alguna forma valida ambos métodos de estimación. En segundo lugar, encuentra que los premios son positivos para los percentiles más bajos (cerca de 10 por ciento para el percentil 10) y negativos para los percentiles más altos (cerca de al menos 5 por ciento para el percentil 90).

Por otro lado, Adamchik y Bedi (2000) proponen una metodología que permite entender los incentivos que genera la política de salarios públicos sobre determinados grupos de personas. Ellos realizan una estimación de máxima verosimilitud con información completa (FIML,

---

<sup>7</sup> Para Chile utilizan los datos de la encuesta Casen para los años 1996, 2000, 2003 y 2006.

por sus siglas en inglés) con datos laborales de Polonia, con la intención de medir la diferencia de salarios e incentivos que ofrecía el sector público polaco. Lo interesante de esta modelación es que permite ver cómo la probabilidad de trabajar en un sector u otro es afectada por diversas características de los agentes y, de esta forma, ver qué agentes están siendo incentivados a buscar empleo en el sector privado. Por ejemplo, para Polonia ellos encuentran que el sector privado incentiva la búsqueda de empleo de hombres de alto nivel educacional.

### 3. DATOS

Para determinar el premio del sector público utilizaremos las encuestas Casen desde el año 1990 al año 2017, y para tener una mirada robusta a posibles sesgos utilizaremos la Encuesta Suplementaria de Ingreso (ESI) para el periodo 2010-2017.<sup>8</sup> Ambas encuestas incorporan una variable que permite identificar el sector económico en el que trabaja el encuestado, dentro de los que se distingue el público.<sup>9</sup> Este sector en general considera a funcionarios del poder legislativo y judicial, gobierno central, ministerios, servicios asociados y organismos de defensa del Estado. Esta clasificación excluye a funcionarios municipales, profesores, personal de salud y empleados de empresas públicas. El resto de los sectores que no pertenezcan a esta categoría serán considerados privados. Esta variable, agregada a todo el resto de la información socioeconómica de la encuesta, nos permite caracterizar correctamente el premio del sector público para cada uno de los años de la encuesta.

Según datos de la encuesta Casen, la relevancia del sector público dentro del mercado laboral ha ido en aumento. Mientras en 1990 agrupaba al 2,85 por ciento de los trabajadores, actualmente agrupa al 4,97 por ciento. El principal aumento se dio entre los años 2006 y 2009, cuando la planta pública pasó de representar el 3,53 por ciento del mercado laboral al 4,30 por ciento, lo que se observa en el cuadro 1.

---

<sup>8</sup> En ambos casos, la población considerada son aquellas personas que tienen entre 15 y 59 años en el caso de las mujeres, y entre 15 y 64 años en el caso de los hombres.

<sup>9</sup> La definición exacta del sector es “Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria”.

Cuadro 1. RELEVANCIA DEL SECTOR PÚBLICO EN EL MERCADO DEL TRABAJO SEGÚN LA CASEN

Año	Relevancia sector público (%)
1990	2,85
1992	3,11
1994	3,05
1996	3,43
1998	3,76
2000	3,81
2003	3,80
2006	3,53
2009	4,30
2011	4,13
2013	4,23
2015	5,02
2017	4,97

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas Casen 1990-2017.

Según datos de la ESI, la relevancia del sector público dentro del mercado laboral ha presentado un leve aumento entre 2010 y 2017, siempre manteniéndose sobre el 5 por ciento. Aquí es donde observamos la subestimación de la participación del sector público por parte de la encuesta Casen, subestimación que a 2017 es de poco más de 0,6 por ciento. Esto lo vemos en el cuadro 2.

Respecto de la participación de la mujer en el sector público, vemos que ésta pasa del 27 por ciento en 1990 al 42 por ciento en 2017. Cabe destacar que el mayor impulso a la mujer se dio entre 2000 y 2009, cuando se llegó al 41 por ciento. Desde entonces la participación femenina en el sector público se ha mantenido relativamente estable, lo que se puede observar en el cuadro 3.<sup>10</sup>

Lo anterior concuerda con datos de la ESI, en donde podemos apreciar el mismo nivel de estancamiento que se observa desde 2009

<sup>10</sup> Se debe tener en consideración que la porción mayoritaria de los hombres se produce por la inclusión de los órganos de defensa. Balbontín et al. (2018) muestran que a nivel de trabajadores civiles las mujeres tienen mayor presencia que los hombres (57,8 y 42,2 por ciento, respectivamente).

en la encuesta Casen. Vale destacar que la ESI incluso encuentra una menor participación de la mujer en el sector público. Esto se observa en el cuadro 4.

**Cuadro 2. RELEVANCIA DEL SECTOR PÚBLICO EN EL MERCADO DEL TRABAJO, SEGÚN LA ESI**

Año	Relevancia sector público (%)
2010	5,15
2011	5,72
2012	5,80
2013	5,48
2014	5,70
2015	5,57
2016	5,41
2017	5,64

*Fuente:* Elaboración propia en base a ESI 2010-2017.

**Cuadro 3. PARTICIPACIÓN LABORAL POR GÉNERO DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO (CASEN)**

Año	Hombres (%)	Mujeres (%)
1990	73	27
1992	77	23
1994	74	26
1996	74	26
1998	68	32
2000	71	29
2003	69	31
2006	66	34
2009	59	41
2011	59	41
2013	56	44
2015	57	43
2017	58	42

*Fuente:* Elaboración propia en base a encuestas Casen 1990-2017.

**Cuadro 4. PARTICIPACIÓN LABORAL POR GENERO DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO (ESI)**

Año	Hombres (%)	Mujeres (%)
2010	59	41
2011	61	39
2012	59	41
2013	62	38
2014	60	40
2015	60	40
2016	61	39
2017	59	41

Fuente: Elaboración propia en base a ESI 2010-2017.

Otro factor que se debe tener en consideración es la evolución de los salarios públicos y privados. En promedio, los salarios públicos han sido, a excepción de 1992 y 2000, mayores que su contraparte privada. Esto se observa en el cuadro 5.

**Cuadro 5. EVOLUCIÓN SALARIO PROMEDIO Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO (CASEN)**

Año	Promedio público (\$)	Desv. estándar público (\$)	Promedio privado (\$)	Desv. estándar privado (\$)
1990	88.620	81.536	81.506	161.806
1992	123.017	111.549	125.132	259.154
1994	210.671	221.514	168.831	840.483
1996	230.303	217.154	214.446	401.741
1998	279.618	287.483	262.269	560.880
2000	275.088	235.104	285.536	574.913
2003	348.638	310.598	304.104	728.016
2006	373.890	369.670	306.914	531.303
2009	529.820	509.446	407.978	680.343
2011	568.844	823.004	432.335	654.257
2013	600.801	592.472	415.137	530.919
2015	682.734	597.452	455.820	520.617
2017	758.109	673.612	514.022	605.741

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas Casen 1990-2017.

Según datos de la ESI, dicha evolución también se ve reflejada. Se observa incluso que la brecha es mayor a la estimada vía encuesta Casen, lo que se puede observar en el cuadro 6.

**Cuadro 6.** EVOLUCIÓN SALARIO PROMEDIO Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO (ESI)

Año	Promedio público (\$)	Desv. estándar público (\$)	Promedio privado (\$)	Desv. estándar privado (\$)
2010	504.397	514.109	320.795	405.905
2011	528.433	554.142	367.011	450.730
2012	590.892	519.177	406.027	472.307
2013	658.278	594.139	438.632	483.740
2014	692.953	624.406	458.390	507.008
2015	743.066	640.018	486.036	541.304
2016	715.955	619.178	509.525	563.895
2017	802.705	706.834	535.792	563.590

Fuente: Elaboración propia en base a ESI 2010-2017.

## 4. METODOLOGÍA

En esta sección presentamos las distintas metodologías que aplicaremos en este estudio. Es muy relevante aclarar que todas ellas se realizan a nivel de cada base de datos independientemente, de forma que corresponden a estimaciones independientes de corte transversal.

### 4.1. Premio del sector público

Definiremos el premio del sector público como aquel porcentaje del salario del sector privado que un trabajador del sector público gana en promedio, tras controlar por observables. Este premio se calcula a través de una estimación lineal de la forma:<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Ésta es la forma funcional exacta para la estimación con la encuesta Casen 2017. Estimaciones para otros años tienen menor cantidad de regresores debido a la menor cantidad de regiones o de niveles educacionales especificados.

$$\log w_k = \beta_0 + \beta_1 \cdot P_k + \beta_2 \cdot M_k + \beta_3 \cdot exp_k + \beta_4 \cdot exp_k^2 + \sum_{i=1}^{12} \beta_{4+i} \cdot Educ_{k,i} + \sum_{j=1}^{15} \beta_{16+j} \cdot R_j + u_k \quad (1)$$

Aquí,  $\log w_k$  corresponde al logaritmo del salario del trabajador  $k$ . La variable  $P_k$  es una variable dicotómica que toma valor 1 si es que el sector del trabajador  $k$  es público o 0 si es privado. La variable  $M_k$  es una variable dicotómica que toma valor 1 si es que el trabajador  $k$  es mujer o 0 si es hombre. La variable  $exp_k$  representa un *proxy* de experiencia laboral del trabajador  $k$ . Dicho *proxy* se calcula de la forma tradicional, correspondiente a la edad del individuo, menos su cantidad de años de escolaridad, menos seis años. El conjunto  $\{Educ_{k,i}\}_{i=1}^{12}$  comprende variables dicotómicas para los distintos niveles educacionales considerados.<sup>12</sup> A su vez, el conjunto  $\{R_j\}_{j=1}^{15}$  corresponde a variables dicotómicas que representan las regiones del país.<sup>13</sup> El uso de *dummies* regionales se utiliza para controlar por la posibilidad de que las regiones se especialicen en distintos sectores productivos o que haya diferencias igualadoras entre ellas, y también son utilizadas en Cerda (2016).

Una vez planteado todo esto, se puede estimar vía mínimos cuadrados ordinarios el parámetro  $\hat{\beta}_1$ , que corresponde al premio del sector

<sup>12</sup> Los niveles considerados son: enseñanza básica, enseñanza media (técnico-profesional y científico-humanista), educación técnica, educación universitaria y estudios de postgrado. Además, se precisa si dichos niveles están completos o incompletos. El nivel de postgrado se incorpora en 1994, sólo indicando si se tiene estudios de postgrado ya sean incompletos o no. En ese caso se usa una *dummy* que identifique dicho nivel, de forma que se controla por esa variable. A partir de 2013 existe la descomposición entre postgrado incompleto y completo, de forma que ahí se controla por ambas. La *dummy* omitida corresponde a todos aquellos que tienen un nivel educacional menor a enseñanza básica.

<sup>13</sup> Entre 1990 y 2006, había 13 regiones en el país. A partir de 2007 se incrementaron a 15 regiones, y a partir de septiembre de 2018, a 16 regiones. Dado que la Casen se adelanta a las implementaciones administrativas, las estimaciones se hacen con la máxima cantidad de regiones detalladas por esta encuesta en cada año. Esto permite que en 2006 la estimación ya considere 15 regiones, y que en 2017 considere 16 regiones. La justificación para esto es que los criterios para determinar qué es parte de una región y qué no son relevantes como control en este aspecto. La región omitida corresponde a la I, Región (de Tarapacá).

público. Dado que la estimación es sobre el logaritmo del salario, dicho parámetro corresponde a un porcentaje del salario base, que en este caso es el salario privado.

#### 4.2. Premio del sector público por percentiles

El premio anteriormente calculado corresponde a una estimación promedio del sector público. Como es lógico, dicho premio reúne a una gran cantidad de trabajadores distintos, que realizan diversas tareas y poseen diferentes características. Esta amplia heterogeneidad genera que la interpretación del premio sea compleja de realizar. Con la intención de medir un premio más específico a grupos se plantea realizar regresiones por cuantiles de ingreso.

Las regresiones por cuantiles son estimaciones no lineales que ponderan los datos de una muestra de forma distinta, con el propósito de enfocarse en un cuantil (percentil) en particular. La alternativa a este tipo de estimaciones es realizar una regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios, sólo para los datos de un percentil determinado. Sin embargo, acotar la muestra a niveles de deciles o de percentiles genera un doble problema para la regresión lineal: por un lado, se reduce sustancialmente la muestra,<sup>14</sup> y, por otro, seleccionar partes determinadas de una distribución elimina la normalidad de la muestra, lo que perjudica la robustez de la estimación. En contraposición a esta aproximación, las regresiones por cuantiles, al ponderar todos los datos de la muestra, no pierden datos y es una estimación neutra frente a la distribución de la muestra, de forma que la pérdida de normalidad no la afecta.

Dado un cuantil determinado  $\theta \in (0,1)$ , realizar una regresión de cuantiles implica resolver el siguiente problema:

$$\hat{\beta}_\theta = \arg \min \left[ \sum_{i: y_i \geq x_i' \beta} \theta |y_i - x_i' \beta| + \sum_{i: y_i \leq x_i' \beta} (1 - \theta) |y_i - x_i' \beta| \right] \quad (2)$$

Donde el parámetro  $y_i$  se estima a través de:

$$y_i = x_i' \beta + u_\theta \quad (3)$$

<sup>14</sup> Realizar una estimación para un percentil en particular implica perder el 99 por ciento de la muestra.

Y donde se debe cumplir que:

$$E(y_i|x_i)_{\text{Dado cuantil } \theta} = x_i' \beta \quad (4)$$

Es necesario mencionar que la estimación que realizaremos en (3) será con la misma forma funcional que usamos en (1), de forma que dichos resultados sean consistentes entre sí.

Lo anterior se puede escribir como un problema de programación lineal y ser resuelto vía métodos basados en simplex (Koenker y D'Orey 1987). De cada estimación, es decir para cada cuantil, se obtendrá un conjunto de estimadores  $\hat{\beta}_\theta$ , que son válidos sólo para dicho espacio de la distribución. De esta forma, tendremos estimadores  $\hat{\beta}_\theta$  para caracterizar potencialmente toda la distribución condicional. Estos estimadores, ahora sí, permiten inferir cómo la política de salarios va influyendo a través de grupos de trabajadores relativamente homogéneos; al menos, en ingresos.

Para efectos de nuestras estimaciones consideraremos los percentiles 10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90 y 99 de la distribución de salarios.

### 4.3. Descomposición de Blinder-Oaxaca

A modo de tener una estimación alternativa del premio promedio del sector público y darle robustez a los resultados, se realizó una descomposición de Blinder-Oaxaca. Esta descomposición consiste en separar las diferencias promedio (en este caso de salarios) en un componente explicado por características, y otro no explicado por características (que vendría a ser el premio). En particular, nos interesa saber qué medida no es explicada por características, y su magnitud dentro del total de la diferencia promedio. El objetivo es el mismo de la estimación anterior, por lo que representa una nueva estimación que nos permite chequear si los resultados son coherentes con los anteriores.

Esta metodología, aplicada a nuestro caso, consiste en estimar la siguiente ecuación tanto para el sector público como para el sector privado:

$$\log w_k = \beta_0 + \beta_1 \cdot M_k + \beta_2 \cdot \exp_k + \beta_3 \cdot \exp_k^2 + \sum_{i=1}^{12} \beta_{3+i} \cdot Educ_{k,i} + \sum_{j=1}^{15} \beta_{15+j} \cdot R_j + u_k \quad (5)$$

De forma que tendremos dos vectores de estimadores: los  $\hat{\beta}$  correspondientes a la estimación del sector privado ( $\hat{\beta}_{priv}$ ) y los  $\hat{\beta}$  correspondientes a la estimación del sector público ( $\hat{\beta}_{pub}$ ). Si adicionalmente consideramos  $\bar{X}_{priv}$  que es un vector con el promedio de las características del sector privado, y  $\bar{X}_{pub}$  su homólogo del sector público, tenemos entonces que la descomposición en dos partes de Blinder-Oaxaca<sup>15</sup> se puede determinar como:

$$D \equiv \log \bar{w}_{pub} - \log \bar{w}_{priv} = [\bar{X}_{pub} - \bar{X}_{priv}]' \hat{\beta}_{priv} + \bar{X}_{priv} [\hat{\beta}_{pub} - \hat{\beta}_{priv}]$$

Donde el primer sumando corresponde a la diferencia explicada por las distintas dotaciones promedio de los trabajadores de ambos sectores. El segundo sumando corresponde a la diferencia explicada por las valoraciones distintas de las características entre ambos sectores.

Para efectos de este artículo, consideramos que el premio del sector público va a venir dado por la magnitud del segundo sumando, ya que el sector público debiese valorar de igual manera —en teoría— las características de los trabajadores que el sector privado.

Adicionalmente, la proporción que nos interesa corresponde a la fracción de la diferencia total que no es explicada por las características de los individuos (que denominaremos  $D_{NE}$ ), lo que corresponde a la siguiente expresión:

$$D_{NE} = \frac{\bar{X}_{priv} [\hat{\beta}_{pub} - \hat{\beta}_{priv}]}{(\log \bar{w}_{pub} - \log \bar{w}_{priv})}$$

#### 4.4. Incentivos del sector público

Prácticamente cualquier política de salarios que se tenga en el sector público generará diferencias con el sector privado, de forma que aparecerán incentivos a trabajadores de determinadas características a buscar empleo en un sector u otro.

<sup>15</sup> En inglés se denomina: *Two-fold decomposition*.

Dado esto, queremos desarrollar una metodología que permita ver si hay incentivos para que una persona de determinadas características busque empleo en el sector público, independientemente de en qué sector trabaje actualmente. Consideraremos que el principal mecanismo de incentivo se produce a través de la paga de un mayor salario.<sup>16</sup> De esta forma, diremos que una persona estará incentivada a buscar empleo en el sector público si es que existe un empleo en dicho sector que le pague un salario mayor al que actualmente tiene.

Para determinar ello, lo primero que estimaremos son las ecuaciones de salarios para los dos sectores de la economía (público y privado) por separado. Esto consiste en estimar la ecuación (1) para cada uno de los sectores:

$$(\log w | P_k = 1)$$

$$= \beta_0 + \beta_1 \cdot M_k + \beta_2 \cdot exp_k + \beta_3 \cdot exp_k^2 + \sum_{i=1}^{12} \beta_{4+i} \cdot Educ_{k,i} + \sum_{j=1}^{15} \beta_{15+j} \cdot R_j + u_k \quad (6)$$

$$(\log w | P_k = 0)$$

$$= \gamma_0 + \gamma_1 \cdot M_k + \gamma_2 \cdot exp_k + \gamma_3 \cdot exp_k^2 + \sum_{i=1}^{12} \gamma_{3+i} \cdot Educ_{k,i} + \sum_{j=1}^{15} \gamma_{15+j} \cdot R_j + u_k \quad (7)$$

Donde se obtendrá un conjunto de estimadores  $\hat{\beta}$  y estimadores  $\hat{\gamma}$ , que representan la valoración promedio de estos atributos en cada uno de los dos sectores.

Luego, un trabajador tendrá incentivos para buscar empleo en el sector público si el salario estimado de ese sector (dadas sus características) es mayor que el salario estimado para el sector privado; vale decir, el agente  $k$  cumple con:

<sup>16</sup> Esto ignora, al igual que expresan Adamchik y Bedi (2000), los beneficios laborales no monetarios, sobre los que no hay cómo controlar.

$$(\log \hat{w} | P_k = 1) > (\log \hat{w} | D_k = 0)$$

$$(\log \hat{w} | P_k = 1) - (\log \hat{w} | D_k = 0) > 0$$

Luego, se genera una variable dicotómica que tomará valor 1 si es que el trabajador tiene incentivos para buscar trabajo en el sector público y 0 si es que no los tiene, vale decir:

$$q_i = \begin{cases} 1 & \text{si } [(\log \hat{w} | P_k = 1) - (\log \hat{w} | D_k = 0)] > 0 \\ 0 & \text{si } [(\log \hat{w} | P_k = 1) - (\log \hat{w} | D_k = 0)] \leq 0 \end{cases}$$

Con esta variable tenemos un modelo probit, en el que, a través de una estimación de máxima verosimilitud, pretendemos encontrar los parámetros  $\hat{\delta}$  que maximizan la expresión dada por:

$$L = \prod_{i=1}^N \Phi(x_i' \delta)^{q_i} \cdot [1 - \Phi(x_i' \delta)]^{1-q_i} \quad (8)$$

Cabe destacar que la expresión  $x_i' \delta$  de (8) no puede contener las mismas variables explicativas que las ecuaciones de salarios de (6) y (7), dado que habrá problemas de identificación. Para evitar este problema, seguiremos los mismos pasos de Adamchik y Bedi (2000) y en la ecuación (8) utilizaremos la edad en vez de la experiencia como variable explicativa, y los años de escolaridad en vez de las *dummies* educacionales. La idea aquí es que, mientras la experiencia puede ser relevante a la hora de determinar un salario, la edad es relevante a la hora de ver dónde trabajar. Según los autores, esto se debe a que alguien joven tiene más facilidades para trabajar en el sector privado que alguien de mayor edad, quien, a su vez, podría preferir el sector público, dada su mayor estabilidad. El cambio en las variables de educación se debe a que agregar otro conjunto de variables *dummies* interactivas con el sector público podría generar problemas de colinealidad en la estimación. Adicionalmente, incluir la variable escolaridad permite obtener una visión promedio del incentivo a la educación. Las demás variables explicativas se mantendrán de la misma forma. Por último, vale mencionar que continuaremos controlando por región geográfica de Chile.

De esta forma, estimaremos un modelo probit en el que las variables de interés que tendremos serán el género, la edad y los años de escolaridad.

Una vez que tengamos los coeficientes del modelo, estimaremos la probabilidad de que para cada persona exista un trabajo mejor remunerado en el sector público. Luego calcularemos la probabilidad promedio de que exista un trabajo mejor remunerado en el sector público para distintos grupos de personas: por género, por grupos de edad (20, 30, 40 y 50 años), y por grupos educacionales (enseñanza básica, media, técnica y universitaria completas).

## 5. RESULTADOS

En esta sección presentamos los resultados de las estimaciones para los diversos modelos planteados anteriormente. También comentamos los resultados más importantes, y las formas en que éstos deben ser interpretados. Los cuadros con los diversos resultados secundarios se encuentran en el Anexo.

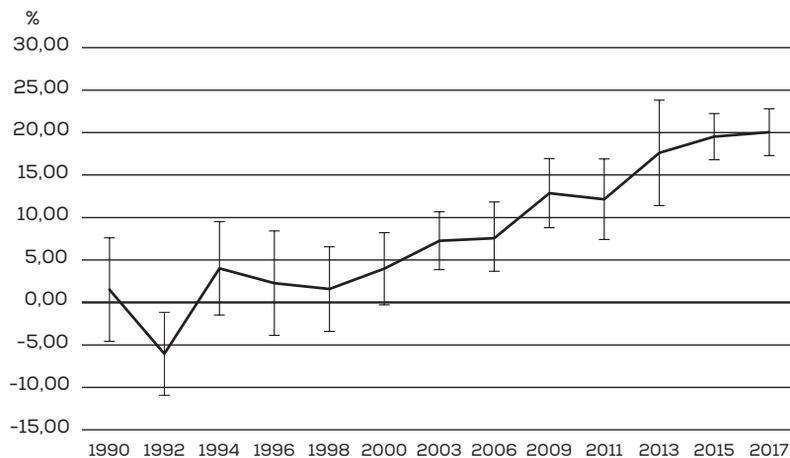
### 5.1. Premio del sector público

La figura 1 muestra la evolución del premio para el sector público desde 1990 a 2017. Debemos recordar que este premio representa aquel porcentaje adicional al salario del empleado privado que, en promedio, obtiene un empleado público, tras controlar por características observables. Lo más notorio de este gráfico es que ha habido un importante aumento del premio salarial de los empleados públicos en el último cuarto de siglo. Mientras a principios de la década de 1990 fluctuaba entre menos 5 por ciento (es decir un castigo más que un premio) y 5 por ciento, en el último año de la encuesta llegó a 20 por ciento, con una clara tendencia ascendente en el período.

A partir de 1998 el premio sólo cae en una ocasión, que corresponde al periodo entre 2009 y 2011, cuando pasó de 12,87 por ciento a 12,15 por ciento; es decir, un cambio muy menor.

El cuadro 7 muestra la evolución y significancia de los índices estimados. Se puede observar que para los años 1990, 1994, 1996 y 1998 no es posible rechazar la hipótesis nula (al 90 por ciento de confianza); es decir, de que el premio público sea cero por ciento. En el año 1992

Figura 1. EVOLUCIÓN DEL PREMIO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL PERIODO 1990-2017 (CASEN)



Nota: Intervalos de confianza al 95 por ciento. Detalles en Anexo.

Cuadro 7. COEFICIENTES DEL PREMIO PÚBLICO Y SIGNIFICANCIA ESTADÍSTICA (CASEN)

Año	Premio	Significancia	N	R <sup>2</sup>
1990	1,51		32944	0,33
1992	-6,05	**	46370	0,34
1994	4,01		56399	0,38
1996	2,27		43003	0,39
1998	1,57		60565	0,43
2000	3,97	*	72459	0,43
2003	7,27	***	81867	0,41
2006	7,57	***	90014	0,38
2009	12,87	***	80890	0,41
2011	12,15	***	71835	0,39
2013	17,92	***	63544	0,44
2015	19,52	***	73148	0,44
2017	20,04	***	58795	0,44

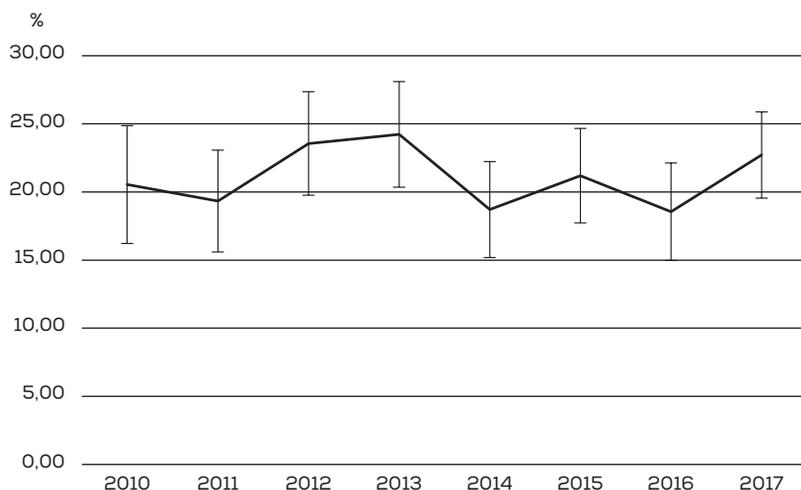
Nota: \* indica una significancia al 90 por ciento, \*\* al 95 por ciento y \*\*\* al 99 por ciento.

existió un castigo para el sector público de seis por ciento, lo que se debe a un alza importante de salarios del sector privado mayoritariamente, más que a una disminución en los salarios del sector público.

Por otro lado, el crecimiento del premio entre 1998 y 2017 es bastante pronunciado. El premio crece en ese periodo a un ritmo promedio de 0,97 puntos porcentuales por año. A partir de 2000 dicho premio es estadísticamente significativo (se rechaza que sea cero).

La figura 2 exhibe las estimaciones con la ESI. Como se aprecia, la ESI no reporta el aumento del premio que, según la encuesta Casen, ha presentado el sector público entre 2010 y 2017, pero sí confirma niveles de premio en torno al 20 por ciento.<sup>17</sup> La figura 3 muestra la evolución del premio a partir de la encuesta Casen, y las estimaciones de la ESI para los años 2011, 2013, 2015 y 2017. Aunque no muy diferentes, el estimado con la encuesta Casen está por debajo del estimado con la ESI.

Figura 2. EVOLUCIÓN DEL PREMIO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL PERIODO 2010-2017 (ESI)

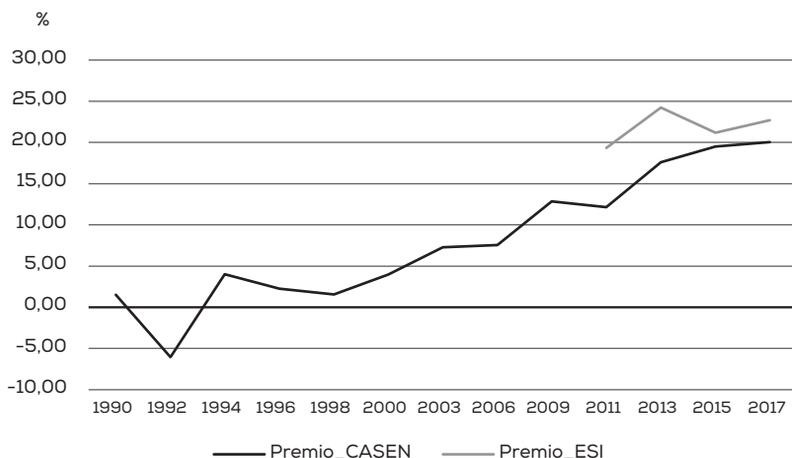


Nota: Intervalos de confianza al 95 por ciento. Detalles en el Anexo.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>17</sup> En las estimaciones con la ESI los premios son todos estadísticamente significativos al 99 por ciento.

Figura 3. EVOLUCIÓN DEL PREMIO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL PERIODO 1990-2015 (CASEN MÁS DATOS ESI PARA 2011, 2013, 2015 Y 2017)



Fuente: Elaboración propia.

## 5.2. Premio del Sector Público por percentiles

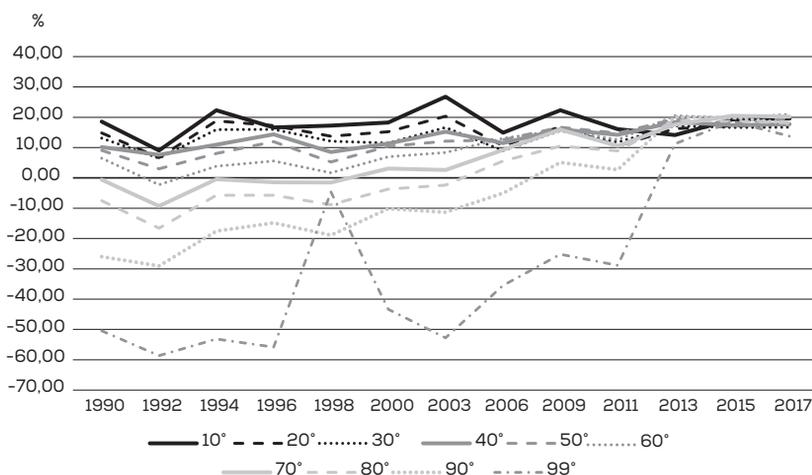
Como ya habíamos comentado, el premio anteriormente expuesto es un premio promedio para el conjunto de la economía, por lo que resulta interesante ver cómo este premio se comporta a través de distintos cuantiles de ingreso.

Los cuantiles (percentiles) de ingreso utilizados fueron: 10 por ciento, 20 por ciento, 30 por ciento, 40 por ciento, 50 por ciento, 60 por ciento, 70 por ciento, 80 por ciento, 90 por ciento y 99 por ciento. La figura 4 representa la evolución de los premios para cada uno de estos cuantiles a través del tiempo.

Como podemos observar, los percentiles más bajos de la distribución consistentemente tienen un premio positivo que ronda entre el 10 por ciento y 20 por ciento. El movimiento de los percentiles más altos es mucho más dinámico, y vemos que suben paulatinamente a lo largo de la serie. El caso más evidente de esta situación es la evolución del percentil 99, que pasa de tener un castigo público cercano al 50 por ciento a terminar con un premio de 14 por ciento.

Esta evolución de la política salarial chilena llama la atención en algunos aspectos. En primer lugar, existe una cierta percepción de que

Figura 4. EVOLUCIÓN PREMIO DEL SECTOR PÚBLICO POR PERCENTILES (CASEN)



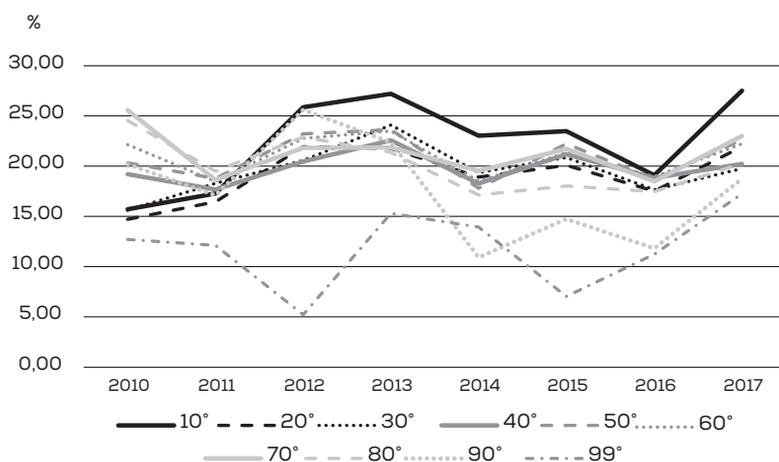
Fuente: Elaboración propia.

los trabajadores menos calificados son más favorecidos por trabajar en el sector público. Lo que nuestras estimaciones muestran es que esto era así hasta hace unos años atrás, pero que las diferencias por percentiles se han ido cerrando y que incluso en 2017 están prácticamente cerradas. Así, el premio para todos los percentiles es en torno a 18,5 por ciento, a excepción del percentil 99, en el que es 14 por ciento.

En segundo lugar, se podría argumentar que las negociaciones salariales del sector público tienen como uno de sus objetivos reducir las desigualdades de ingresos en el sector público. Si ése fuera el caso, entonces los premios debieran bajar a medida que aumenta el ingreso. Vemos que eso fue así históricamente, pero que ha ido perdiendo fuerza en el tiempo. En síntesis, lo novedoso de estas estimaciones es ver cómo se ha ido cerrando la diferencia de premio en el tiempo, para llegar a ser en la actualidad muy similar, independientemente del percentil de ingreso.

Por su parte, las estimaciones con datos de la ESI sostienen parcialmente las estimaciones realizadas vía encuesta Casen, lo que se puede observar en la figura 5. Esto, ya que confirman una convergencia hacia un premio mayor a 20 por ciento, aunque muestran que los percentiles 90 y 99 están por debajo de eso, si bien sobre 15 por ciento.

Figura 5. EVOLUCIÓN PREMIO DEL SECTOR PÚBLICO POR PERCENTILES (ESI)



Fuente: Elaboración propia.

### 5.3. Descomposición de Blinder-Oaxaca

Una forma adicional de estimar el premio del salario de los empleados públicos controlando por características es mediante la denominada descomposición de Blinder-Oaxaca. Esto se realiza con la intención de obtener una robustez a nuestras estimaciones. En el cuadro 8 se muestran los resultados. Como era de esperar, ambas estimaciones, la anterior mediante la estimación lineal del parámetro asociado a una variable *dummy* por año y ésta —Blinder-Oaxaca— arrojan resultados similares. Las diferencias del premio entre ambas estimaciones nunca superan el 1 por ciento.<sup>18</sup>

Por su parte, la figura 6 muestra la evolución de la proporción de la diferencia promedio de salarios no explicada por características observables. Esto equivale a ver qué porcentaje de la diferencia promedio de salarios corresponde al premio. Como se puede ver, desde 1998 dicha proporción ha aumentado consistentemente a lo largo de los distintos periodos. Cabe hacer notar que, en un comienzo de la década de 1990, la proporción del premio no explicada por características era menor al

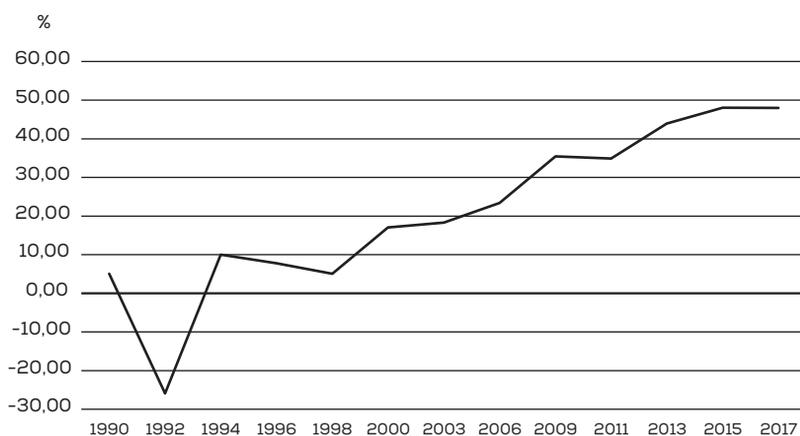
<sup>18</sup> Lo mismo ocurre cuando se hacen las estimaciones con la ESI.

**Cuadro 8. EVOLUCIÓN DEL PREMIO DEL SECTOR PÚBLICO VÍA REGRESIÓN CON DUMMY Y BLINDER-OAXACA (CASEN)**

Año	Dummy	Blinder-Oaxaca
1990	1,51	1,54
1992	-6,05	-5,93
1994	4,01	4,08
1996	2,27	2,32
1998	1,57	1,59
2000	3,97	4,04
2003	7,27	7,26
2006	7,57	7,35
2009	12,87	12,92
2011	12,15	12,21
2013	17,91	18,07
2015	19,52	19,61
2017	20,04	20,07

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 6. EVOLUCIÓN PROPORCIÓN DEL PREMIO NO EXPLICADA POR CARACTERÍSTICAS OBSERVABLES (CASEN)**



Fuente: Elaboración propia.

10 por ciento. Sin embargo, esta situación cambió significativamente, llegando a la actualidad a cerca del 50 por ciento.<sup>19</sup>

#### 5.4. Incentivos del sector público

En esta sección veremos cómo las características de los trabajadores afectan la probabilidad de que existan, para cada uno de ellos, trabajos mejor remunerados en el sector público que en el privado.

Los componentes presentados a continuación representan la probabilidad promedio de que un agente agrupado en una característica encuentre un empleo mejor remunerado en el sector público. Esto último no implica que dicho individuo gane el empleo, sino que el puesto exista. Las características sobre las que mediremos las probabilidades son: género, edad y nivel educacional completo.

Con respecto al género, se ve que el sector privado genera mayores incentivos a las mujeres que a los hombres a lo largo de toda la serie, algo que se puede apreciar en la figura 7. Si bien la serie de las mujeres presenta más movimientos que la de los hombres, la primera siempre está por sobre la segunda. En términos de valores, vemos que en 1990 las mujeres tenían un 86 por ciento de probabilidad de ser mejor pagadas en el sector público, mientras que para los hombres este valor era de 39 por ciento. Hacia 2017, las mujeres tenían un 91 por ciento de probabilidad de tener un mejor salario en el sector público, mientras que en los hombres dicha cifra crece a 82 por ciento.

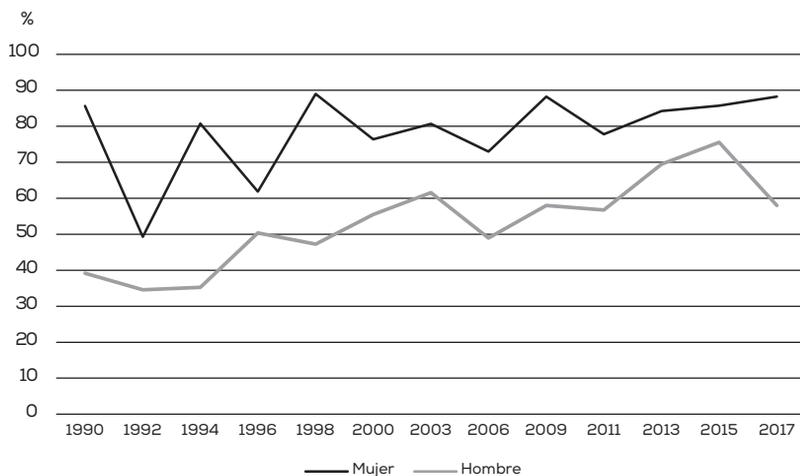
En los resultados de la ESI encontramos algo similar, lo que puede verse en la figura 8. Si bien no se detecta el nivel de brecha que detectamos en la encuesta Casen, sí se mantiene el incentivo a las mujeres por sobre los hombres. En términos de valores, en 2017 las mujeres tenían 89 por ciento de probabilidad de que existiera un trabajo mejor remunerado en el sector público, mientras que para los hombres dicha probabilidad era de 82 por ciento.

Sobre la edad, vemos que tanto al comienzo como al final de la serie los incentivos a las edades son parejos, aunque aumentan en el tiempo, lo que se puede observar en la figura 9. En 1990, a cualquier edad se tenía una probabilidad del 64 por ciento de que existiera un

---

<sup>19</sup> Al estimar con datos de la ESI, la proporción pasa de 52 por ciento en 2010 a 53 por ciento en 2017.

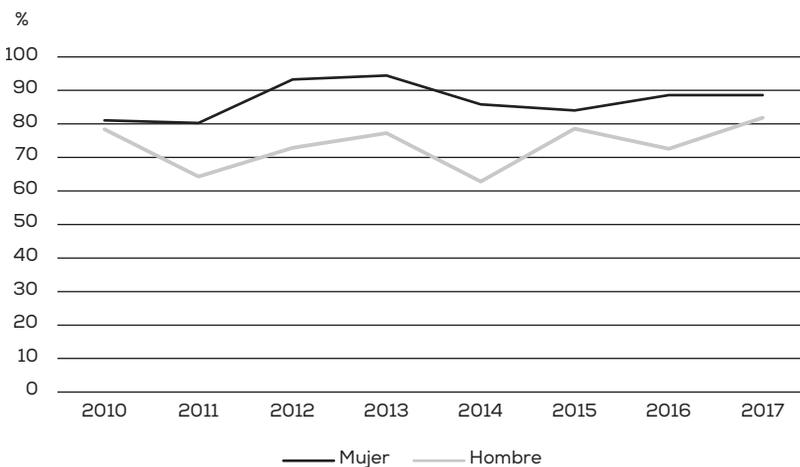
Figura 7. EVOLUCIÓN INCENTIVO A MUJERES (CASEN)



*Nota:* Dada la escala del gráfico, los intervalos de confianza son muy pequeños para ser reportados. Diferencias estadísticamente significativas al 99 por ciento en todos los años.

*Fuente:* Elaboración propia.

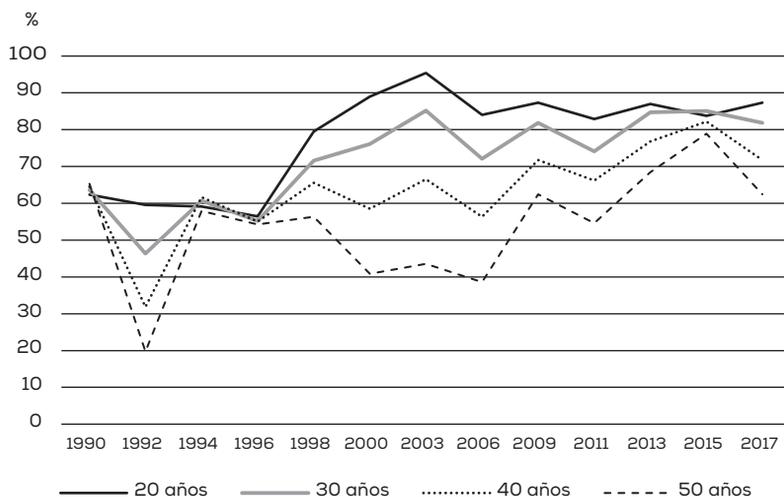
Figura 8. EVOLUCIÓN INCENTIVO A MUJERES (ESI)



*Nota:* Dada la escala del gráfico, los intervalos de confianza son muy pequeños para ser reportados. Diferencias estadísticamente significativas al 99 por ciento en todos los años.

*Fuente:* Elaboración propia.

Figura 9. EVOLUCIÓN INCENTIVO A LA EDAD (CASEN)



*Nota:* Dada la escala del gráfico, los intervalos de confianza son muy pequeños para ser reportados.\*

*Fuente:* Elaboración propia.

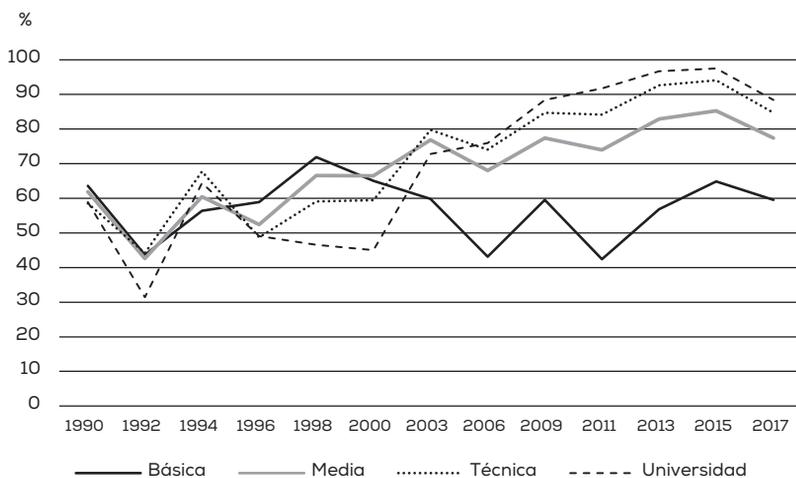
trabajo mejor remunerado en el sector público. Dicha probabilidad se dispersa en 2017, para un rango entre el 83 y el 90 por ciento. Sin embargo, lo más interesante se da en la mitad de la serie, entre los años 1998 y 2011, donde se aprecian claros incentivos a los más jóvenes. En 2003, a los 20 años, la probabilidad de que existiera un trabajo mejor remunerado en el sector público era de 95 por ciento; a los 30 años, de 85 por ciento; a los 40 años, de 67 por ciento, y a los 50 años, sólo era de 44 por ciento.<sup>20</sup>

En cuanto a los incentivos por niveles educacionales completos, los resultados se observan en la figura 10. En 1990, para todos los niveles educacionales la probabilidad de que existiera un trabajo mejor remunerado en el sector público era en torno al 60 por ciento. Hacia 2017 dichos valores se vuelven heterogéneos por nivel educacional. Las

\* Diferencias estadísticamente significativas al 99 por ciento en los cuatro grupos en 1992, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011 y 2017.

<sup>20</sup> En las estimaciones utilizando la ESI, los resultados son coherentes. En 2010 la probabilidad de encontrar trabajos mejor remunerados en el sector público era mayor para los más jóvenes. Al igual que la estimación usando la encuesta Casen, se observa que dichas brechas se cierran hacia 2017, aunque no completamente.

Figura 10. EVOLUCIÓN INCENTIVO A LA ESCOLARIDAD (CASEN)



Nota: Dada la escala del gráfico, los intervalos de confianza son muy pequeños para ser reportados.\*

Fuente: Elaboración propia.

probabilidades son 73 por ciento, 89 por ciento, 95 por ciento y 98 por ciento, para educación básica, educación media, educación técnica y educación universitaria, respectivamente.<sup>21</sup>

## 6. DISCUSIÓN

Los resultados expuestos en la sección anterior son llamativos, y requieren de una discusión que ayude a elaborar algunas hipótesis sobre los factores que los pueden estar generando. En primer lugar, es prudente mencionar algunos aspectos econométricos de las estimaciones. Se debe recordar que en éstas hay un conjunto de no observables que pueden estar influyendo en los resultados, en particular factores psicológicos que afecten a los trabajadores y a su productividad. Así,

\* Diferencias estadísticamente significativas al 99 por ciento en los cuatro grupos en 1994, 1998, 2000, 2003, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017.

<sup>21</sup> En este caso los resultados utilizando los datos de la ESI son algo distintos. Muestran cifras sobre 90 por ciento para todo el período (2010-2017) en educación profesional y técnica; sobre 80 por ciento en media, y entre 40 y 70 en básica.

sólo por este hecho, una explicación potencial del premio encontrado en el sector público sería que los trabajadores de dicho sector poseen no observables que los hacen más productivos que los trabajadores del sector privado, y que dichos no observables son recompensados a través de mayores salarios. Lo anterior podría esperarse de un contexto de competencia perfecta, en el cual a los trabajadores se les paga el valor del producto marginal que genera el último trabajador contratado, y en el cual exista un sesgo de selección que hace que quienes trabajen en el sector público no sea un conjunto aleatorio de los trabajadores. Sin embargo, pensar que los empleados del sector público son 20 por ciento más productivos que sus pares del sector privado parece poco plausible. Por otro lado, si bien es posible que exista un sesgo de selección entre los trabajadores que se emplean en el sector público, no es evidente qué tipo de variables podrían modelar dicha decisión.<sup>22</sup> En este sentido, es preferible asumir dicho posible sesgo a intentar explicarlo de forma poco satisfactoria.

La ausencia de ciertas variables —denominadas no observables— es persistente en este tipo de estimaciones, ya que la encuesta Casen no incluye un cuestionario psicológico que permita obtenerlas.<sup>23</sup> Por otra parte, utilizar efectos fijos en encuestas longitudinales, como la EPS, capturaría no sólo dichos factores, sino también los que sean comunes entre los distintos periodos, como por ejemplo el poder de negociación, que es importante mantener fuera de la estimación. De esta forma, no existe una forma aceptada en la literatura sobre cómo lidiar con los no observables.

Habiendo discutido aspectos econométricos que podrían ser parte de la explicación de la brecha, pasamos ahora a considerar posibles explicaciones económicas. Un efecto que puede estar jugando un rol relevante en el premio encontrado es el de la sindicalización. Esta última permite generar un mayor poder de negociación a la hora de establecer los salarios, el cual eventualmente permitiría conseguir rentas —esto es, pagos que van más allá del valor de la productividad marginal del último trabajador contratado—, que se estarían midiendo a través del

---

<sup>22</sup> Cuando se enfrenta un problema de sesgo de selección para medir la brecha de género, la literatura usualmente utiliza medidas como los años de escolaridad de la mujer y la presencia de niños menores de seis años en el hogar, lo que tiene sentido dado el problema. Sin embargo, no es claro qué variables inciden en las preferencias de trabajar en un sector u otro.

<sup>23</sup> Y carece de sentido, dada la finalidad de la encuesta, que es medir la pobreza.

cálculo del premio salarial. La literatura económica es abundante en torno al estudio de los efectos de la participación en sindicatos sobre el efecto en los salarios. Robinson y Tomes (1984) muestran que el premio del sector público encontrado para Canadá estaría principalmente reflejando las consecuencias de una mayor sindicalización de dicho sector. Al momento de analizar por grupos de calificación, Card (1996) muestra, utilizando datos de Estados Unidos, que los sindicatos ayudan a subir las remuneraciones de los trabajadores de menor calificación, mientras que los de alta calificación pueden incluso quedar en una peor situación si ingresan al sindicato. Sin embargo, la evidencia sobre premio al salario y calificación es mixta. Así, por ejemplo, Blanchflower y Bryson (2010), quienes utilizan datos del Reino Unido, muestran que el premio de afiliación a sindicatos en el sector público es mayor para los trabajadores de pagos más altos, mientras que el premio de afiliación en el sector privado es mayor para los trabajadores de menores ingresos.

Teniendo esta literatura en consideración, es posible que el sector público tenga un premio con respecto al sector privado debido a una distinta naturaleza sindical entre ambos sectores, como plantean Robinson y Tomes (1984). Si esto fuese cierto, al momento de controlar por la sindicalización de los individuos podríamos observar que el premio del sector público debiese caer.<sup>24</sup> Dado que en el sector público en Chile no se pueden formar sindicatos,<sup>25</sup> cuando hablamos de sindicalización de este sector nos referimos al grado de centralización de la negociación por sus condiciones salariales, que notablemente en Chile es muy elevada. En efecto, sí están permitidas las asociaciones de funcionarios de los sectores que no tienen acceso a sindicalización,<sup>26</sup> generando asociaciones como la ANEF, que reemplazan en alguna medida dicha función articuladora. Por otra parte, la sindicalización en el sector privado no supera el 20 por ciento.

---

<sup>24</sup> Esto es el premio del sector público libre del efecto de la sindicalización, ya que entonces el generador del premio sería la sindicalización existente y no el sector público en sí.

<sup>25</sup> El estatuto administrativo en Chile prohíbe: “Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado”.

<sup>26</sup> Ella se realiza en base a la Ley 19.296, que “Establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado”.

También existe literatura que mide el efecto de la especialización y la baja movilidad que implica trabajar en un solo sector (Antel 1986; Garloff y Kuckulenz 2006). Siguiendo esta línea, puede ser que el sector público esté pagando mayores salarios en un intento de compensar la especialización y baja movilidad que podría generar este sector. Lo anterior tiene sentido económico si trabajar en el sector público otorga una experiencia laboral que no es valorada en el resto de los sectores productivos (en este caso, el sector privado agregado). Si esto fuese así, para incentivar a los trabajadores a participar en el sector público habría que pagarles un premio, de modo de compensar la falta de movilidad sectorial que están aceptando al trabajar allí, la que sería creciente con el paso del tiempo, lo que podría implicar un premio cada vez mayor.<sup>27</sup> Si éste fuera el caso, debiera esperarse que el premio del sector público se vea reflejado a través de un mayor pago a la experiencia laboral en el cargo.<sup>28</sup> Las estimaciones por Blinder-Oaxaca, sin embargo, no sugieren un pago distinto para la experiencia laboral potencial y su cuadrado entre los sectores público y privado. Pero esto no nos permite descartar esta hipótesis. La experiencia laboral potencial es la cantidad de años que una persona debiese poseer de experiencia laboral en caso de no tener lagunas laborales. Pese a esto, esa medida no implica que esos años de experiencia laboral hayan sido en el mismo cargo donde se encuentra trabajando ahora. De esta forma, uno podría controlar por este hecho al incluir una variable que indicase cuánto tiempo un trabajador ha estado en el mismo puesto.<sup>29</sup> Sin embargo, su inclusión no es trivial, ya que su interpretación genera ruido. Si efectivamente el coeficiente da con el signo esperado y es significativo, no necesariamente se puede concluir que ése es el fenómeno que genera la brecha, ya que, en ausencia de una variable que mida la sindicalización, puede existir sesgo debido a variables omitidas.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Este “podría” es estrictamente tentativo, ya que, por una parte, trabajar en el sector público genera una inmovilidad al individuo que debiera compensarse, pero, por otra, en la medida en que pase el tiempo el costo alternativo en el sector privado es menor, lo que es una fuerza en contra que el premio suba con los años en el puesto.

<sup>28</sup> Lo que en inglés se denomina *job tenure*.

<sup>29</sup> Disponible en la encuesta Casen desde el año 2000.

<sup>30</sup> Es importante diferenciar el efecto de la experiencia en el cargo del efecto de la sindicalización. De lo contrario, si se realiza la estimación con la experiencia en el cargo, habrá un problema de variables omitidas, ya que el premio podría deberse a un esfuerzo por compensar una menor movilidad —que aumenta con los años en el cargo— o, bien, la relación podría tener un sentido inverso: se está más años en el cargo porque se recibe un premio producto del mayor poder de negociación del sindicato.

Así, entonces, existe una serie de factores que pueden estar incidiendo en la generación del premio salarial que se encuentra en el sector público, y que es importante tener en consideración a la hora de evaluar distintas políticas públicas.

## 7. CONCLUSIONES

Este artículo presenta un análisis sobre la relación existente entre las remuneraciones en el sector público y el sector privado, con la particularidad de que se realizaron dichas estimaciones para un periodo particularmente largo, que corresponde desde 1990 a 2017. Dentro de los resultados más importantes a destacar, se encontró que el premio público ha aumentado significativamente en el país, pasando de 1,5 por ciento en 1990 a 20 por ciento en 2017. Esto significa que, controlando por características de las personas (experiencia, educación, edad, género, etcétera), un trabajador en el sector público gana 20 por ciento más que el mismo trabajador en el sector privado. A nivel de percentiles, se observó un cambio significativo, ya que mientras en 1990 el percentil 10 recibía 19 por ciento de premio y el percentil 90 recibía 26 por ciento de castigo. En 2017 el percentil 10 tiene un premio de 19,5 por ciento y el percentil 90, un premio de 18 por ciento. Es decir, en la década de 1990 los mayores ingresos no tenían un premio por trabajar en el sector público, e incluso en algunos casos tenían un castigo (ganaban menos que en el sector privado), mientras que los funcionarios de ingreso bajo tenían un premio alrededor de 20 por ciento. Con el tiempo el premio a los ingresos más bajos se ha mantenido más o menos constante, mientras que el premio a los mayores salarios ha aumentado y convergido en el tiempo a los primeros. Esto ayuda a concluir que el aumento del premio general se debió a un aumento del premio en los percentiles de mayores ingresos, mientras el premio en los percentiles de menores ingresos se mantuvo constante.

También se realizó una descomposición de Blinder-Oaxaca que, junto con reafirmar las estimaciones realizadas del premio, nos indica que éste es cada vez más relevante a la hora de explicar la diferencia entre salarios públicos y privados. Esto debido a que en 1990 el premio representaba el 5 por ciento de la diferencia promedio de salarios, mientras que en 2017 representaba el 48 por ciento.

Con respecto a los incentivos que genera la política de remuneración del sector público, se ve que hay incentivos hacia las mujeres; que existió un incentivo a los jóvenes pero que ha ido desapareciendo, y que existe un constante incentivo a las personas con estudios técnicos y universitarios completos.

Por último, se analizó una serie de factores econométricos y económicos que pueden estar explicando las magnitudes y la evolución de los premios salariales en el sector público, los que deben ser considerados a la hora de elaborar políticas públicas en torno a este tema.

## 8. REFERENCIAS

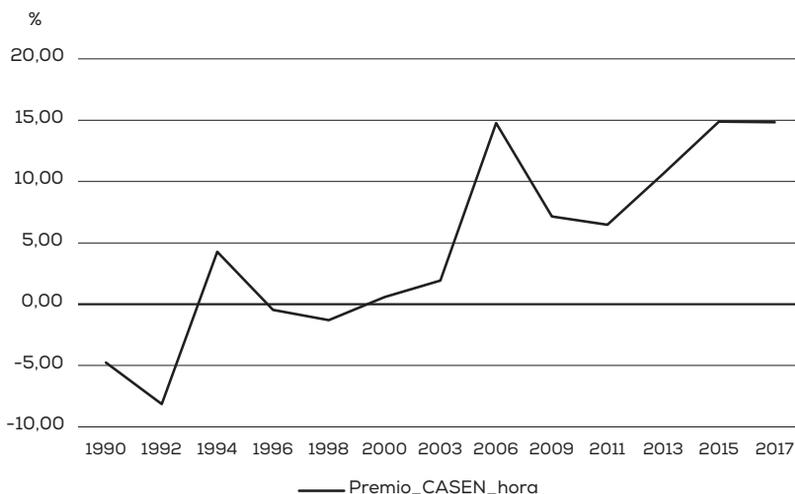
- Adamchik, Vera & Arjun Bedi. 2000. "Wage differentials between the public and the private sectors: Evidence from an economy in transition". *Labour Economics* 7: 203-224.
- Antel, John. 1986. "Human capital investment specialization and the wages effects of voluntary labor mobility". *The Review of Economics and Statistics* 68 (3): 477-483.
- Balbontín, Rodrigo, Jorge Rodríguez & Alex Seeman. 2018. "Principales tendencias del empleo en el gobierno central". *Serie de Estudios de Finanzas Públicas*. Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. Febrero.
- Blanchflower, David & Alex Bryson. 2010. "The wage impact of trade unions in the UK public and private sectors". *Economica* 77: 92-109.
- Blinder, Alan. 1973. "Wage discrimination: Reduced form and structural estimates". *Journal of Human Resources* 8 (4): 436-455.
- Card, David. 1996. "The effect of unions on the structure of wages: A longitudinal analysis". *Econometrica* 64 (4): 957-979.
- Cerda, Rodrigo. 2016. "Remuneraciones del sector público: ¿Mayores que en el sector privado?" *Estudios Públicos* 142: 8-35.
- Gallegos, Sebastián, Alejandra Mizala & Pilar Romaguera. 2011. "Public-private wage gap in Latin America (1992-2007): A matching approach". *Labour Economics* 18 (S1): 115-131.
- Garloff, Alfred & Anja Kuckulenz. 2006. "Training, mobility, and wages: Specific versus general human capital". *Journal of Economics and Statistics* 226: 55-81.
- Jann Ben. 2008. "A Stata implementation of the Oaxaca-Blinder decomposition". *ETH Zurich Sociology Working Paper* 5.
- Koenker, Roger & Vasco D'Orey. 1987. "Computing regression quantiles". *Journal of the Royal Statistical Society* 36 (3): 383-393.

- Melly, Blaise. 2005. "Public-private sector wage differentials in Germany: Evidence from quantile regression". *Empirical Economics* 30 (2): 505-520.
- Mueller, Richard. 1998. "Public-private sector wage differentials in Canada: Evidence from quantile regressions". *Economic Letters* 60: 229-235.
- Navarro, Lucas & Javiera Selman. 2014. "Brechas salariales entre el sector público y privado en Chile: Evidencia a partir de datos longitudinales". *Revista CEPAL* 112: 94-110.
- Oaxaca, Ronald. 1973. "Male-female wage differentials between the public and private sectors". *International Economic Review* 14: 693-709.
- Robinson, Chris & Nigel Tomes. 1984. "Union wage differentials in the public and private sectors: A simultaneous equations specification". *Journal of Labor Economics* 2 (1) 106-127.

## 9. ANEXO

En esta sección presentamos las tablas de resultados para las estimaciones que utilizan los datos de la encuesta Casen. Si bien se incorpora un cuadro sobre datos de la ESI, el resto de esas estimaciones se pueden solicitar a los autores.

Figura A1. PREMIO DEL SECTOR PÚBLICO EN SALARIO POR HORA (CASEN)



Cuadro A1. PREMIO DEL SECTOR PÚBLICO E INTERVALOS DE CONFIANZA AL 95 POR CIENTO (CASEN)

Año	Premio	Intervalos de confianza	
		Inferior	Superior
1990	1.51	-4.58	7.61
1992	-6.05	-10.93	-1.16
1994	4.01	-1.49	9.52
1996	2.27	-3.88	8.42
1998	1.57	-3.41	6.55
2000	3.97	-0.29	8.22
2003	7.27	3.86	10.67
2006	7.57	3.32	11.48
2009	12.87	8.80	16.94
2011	12.15	7.41	16.90
2013	17.61	11.41	23.82
2015	19.52	16.80	22.24
2017	20.04	17.29	22.80

Cuadro A2. PREMIO DEL SECTOR PÚBLICO E INTERVALOS DE CONFIANZA AL 95 POR CIENTO (ESI)

Año	Premio	Intervalos de confianza	
		Inferior	Superior
2010	20.54	16.22	24.87
2011	19.33	15.60	23.07
2012	23.56	19.76	27.36
2013	24.23	20.35	28.11
2014	18.71	15.19	22.23
2015	21.20	17.72	24.67
2016	18.55	14.97	22.13
2017	22.71	19.55	25.88

Cuadro A3. ESTIMACIÓN OREG PARA PREMIO (CASEN)

Año	Percentil	10	20	30	40	50	60	70	80	90	99
1990	Coefficiente	18,57%	14,82%	13,12%	10,18%	9,03%	6,46%	-0,60%	-7,57%	-26,00%	-50,42%
	Significancia	***	***	***	***	***	**		***	***	**
1992	Coefficiente	9,03%	6,67%	6,45%	7,59%	2,98%	-2,27%	-9,31%	-16,61%	-29,06%	-58,64%
	Significancia	***	***	**	***	***	*	***	***	***	***
1994	Coefficiente	22,30%	18,76%	15,91%	10,90%	8,04%	3,81%	-0,40%	-5,72%	-17,54%	-53,12%
	Significancia	***	***	***	***	***	*	***	**	***	***
1996	Coefficiente	16,64%	17,22%	15,98%	14,33%	11,91%	5,57%	-1,46%	-5,76%	-14,82%	-55,82%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	*	***	***
1998	Coefficiente	17,27%	13,73%	12,10%	8,51%	5,28%	1,63%	-1,53%	-8,87%	-18,91%	-4,61%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
2000	Coefficiente	18,25%	15,22%	11,50%	11,33%	10,42%	6,96%	3,06%	-3,69%	-10,16%	-43,34%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	**	***	***
2003	Coefficiente	26,76%	20,33%	16,60%	15,19%	12,13%	8,33%	2,61%	-2,40%	-11,38%	-52,77%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
2006	Coefficiente	14,90%	10,58%	9,01%	11,44%	12,59%	13,05%	9,23%	5,52%	-5,02%	-35,48%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
2009	Coefficiente	22,29%	16,86%	15,58%	15,96%	16,68%	15,76%	15,92%	10,46%	5,12%	-25,18%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	***	*	***
2011	Coefficiente	16,08%	10,52%	11,75%	14,16%	14,71%	12,56%	10,53%	8,94%	2,70%	-28,83%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
2013	Coefficiente	14,10%	16,25%	17,15%	18,43%	19,38%	20,50%	17,56%	18,97%	20,13%	11,21%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
2015	Coefficiente	19,26%	17,16%	16,61%	17,41%	17,96%	19,75%	20,48%	18,64%	19,91%	18,61%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	***	***	**
2017	Coefficiente	19,54%	17,63%	16,73%	17,73%	19,68%	20,98%	20,18%	18,17%	17,97%	13,73%
	Significancia	***	***	***	***	***	***	***	***	***	**

Nota: \* indica una significancia al 90 por ciento, \*\* al 95 por ciento y \*\*\* al 99 por ciento.

Cuadro A4. ESTIMACIÓN DESCOMPOSICIÓN DE BLINDER-OAXACA (CASEN)

Año	Variable	Diferencia	Explicado	No explicado
1990	Coefficiente	0,304	0,288	0,015
	Relevancia		94,92%	5,08%
	Significancia	***	***	
1992	Coefficiente	0,229	0,288	0,059
	Relevancia		125,90%	25,90%
	Significancia	***	***	***
1994	Coefficiente	0,409	0,368	0,041
	Relevancia		90,00%	10,00%
	Significancia	***	***	*
1996	Coefficiente	0,298	0,275	0,023
	Relevancia		92,20%	7,80%
	Significancia	***	***	
1998	Coefficiente	0,316	0,300	0,016
	Relevancia		94,97%	5,03%
	Significancia	***	***	
2000	Coefficiente	0,237	0,197	0,040
	Relevancia		82,95%	17,05%
	Significancia	***	***	**
2003	Coefficiente	0,396	0,323	0,073
	Relevancia		81,67%	18,33%
	Significancia	***	***	***
2006	Coefficiente	0,314	0,241	0,074
	Relevancia		76,60%	23,40%
	Significancia	***	***	***
2009	Coefficiente	0,365	0,235	0,129
	Relevancia		64,57%	35,43%
	Significancia	***	***	***
2011	Coefficiente	0,350	0,228	0,122
	Relevancia		65,13%	34,87%
	Significancia	***	***	***
2013	Coefficiente	0,412	0,231	0,181
	Relevancia		56,09%	43,91%
	Significancia	***	***	***
2015	Coefficiente	0,408	0,212	0,196
	Relevancia		51,96%	48,04%
	Significancia	***	***	***
2017	Coefficiente	0,418	0,217	0,201
	Relevancia		51,99%	48,01%
	Significancia	***	***	***

Nota: \* indica una significancia al 90 por ciento, \*\* al 95 por ciento y \*\*\* al 99 por ciento.

ARTÍCULO

# (IN)SINCERIDAD REGULATORIA: (DES)CONSIDERANDO LOS COSTOS DE HACER CUMPLIR LA REGULACIÓN AMBIENTAL

**José A. Hernández R.**

Universidad San Sebastián

**Juan C. Monckeberg F.**

**RESUMEN:** Este artículo identifica un problema en la práctica regulatoria ambiental de Chile: la adopción de regulación sustantiva con costos de fiscalización y sanción que son ignorados o muy subestimados. Aunque esta práctica viola la regulación adjetiva, puede explicarse por un diseño institucional que separa funciones en diferentes organismos: el Ministerio de Medio Ambiente tiene incentivos para adoptar regulación sustantiva e inmediatamente internalizar el crédito político, externalizando el eventual costo del fracaso en la Superintendencia de Medio Ambiente. La experiencia comparada maneja este problema a través de un organismo independiente de control de calidad de las evaluaciones de impacto regulatorio.

**PALABRAS CLAVE:** regulación ambiental, fiscalización, cumplimiento, costos de cumplimiento.

**RECIBIDO:** marzo 2018; **ACEPTADO:** julio 2018.

---

JOSÉ A. HERNÁNDEZ R. Abogado de la Universidad de Chile y magister (c) en derecho por la misma universidad. Ex asesor legal de la SMA. Hoy es asesor legal del Tercer Tribunal Ambiental y profesor de derecho ambiental en la Universidad San Sebastián. Email: [jhernandezr@docente.uss.cl](mailto:jhernandezr@docente.uss.cl).

JUAN C. MONCKEBERG F. Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magister en derecho ambiental por la Universidad de Chile. Superintendente del medio ambiente entre 2012 y 2014. Email: [jcmoncke@uc.cl](mailto:jcmoncke@uc.cl).

Los autores agradecen a los árbitros anónimos de *Estudios Públicos*, cuyos comentarios fueron muy útiles para presentar de mejor manera esta investigación.

## REGULATORY (IN)SINCERITY: (DIS)REGARDING THE COSTS TO ENFORCE ENVIRONMENTAL REGULATION

**ABSTRACT:** *This paper identifies a problem within the environmental regulatory practice in Chile: the adoption of substantive regulation which enforcement costs are ignored or very underestimated. Though this practice clearly violates the adjective regulation, it can be explained through an institutional design that separate functions among different agencies: the Ministerio de Medio Ambiente has incentives to adopt substantive regulation and immediately internalize political credit, externalizing the cost of its eventual failure in the Superintendencia de Medio Ambiente. Comparative experience address this problem by setting an independent organization to perform quality control over regulatory impact assessment.*

**KEYWORDS:** *environmental regulations, enforcement, compliance, compliance costs.*

**RECEIVED:** *March 2018; ACCEPTED:* *July 2018.*

### INTRODUCCIÓN

La búsqueda de un adecuado diseño institucional es un tema recurrente de política pública, ya que los funcionarios que dirigen organizaciones a menudo imputan los fracasos de gestión a errores de diseño, reales o no, para evitar su responsabilidad (Hood 2011, 30).

Desde una perspectiva sociológica, las instituciones son patrones de conductas estables, valoradas y recurrentes (Huntington 1965, 394), resultantes de entendimientos mutuos de preferencias y conductas de optimización de individuos y organizaciones (Crawford y Ostrom 1995, 582). Estos patrones son explicados mediante dos aproximaciones: una centrada en reglas y normas de conducta, formales e informales, y por las características de su cumplimiento, que estructuran la interacción humana repetida, a través de restricciones e incentivos (North 1989, 1321), y otra centrada en equilibrios resultantes espontáneamente de la conveniencia de los involucrados (Hodgson 2006, 12).

Por su parte, las organizaciones están conformadas por individuos unidos por algún propósito común para lograr ciertos fines (North 1994, 361), necesitando de coordinación racional para alcanzarlos, por lo que se crean divisiones de trabajo y función, y se atribuyen cargos, jerarquía

y responsabilidades (Chell 1987, 157). Por tanto, reconocer las reglas y normas formales e informales de las organizaciones es un elemento necesario para describir y predecir el funcionamiento de las instituciones. Por ello, el diseño de las organizaciones requiere del establecimiento de reglas formales para conformar una institucionalidad, como a su vez necesita que a los organismos que lo integran se les asigne posición y funciones, además de mecanismos de comunicación y vigilancia. Este tema ya lo hemos analizado en otra ocasión (Monckeberg et al. 2017, 11-12).

Si bien las reglas formales configuradas como deberes o prohibiciones establecen condicionantes de conducta, los directivos de estas organizaciones tienen incentivos y desincentivos personales de diversa índole. Por esto, dados la asignación de funciones, los incentivos personales y el horizonte temporal, es perfectamente posible que uno de los organismos que conforman el diseño organizativo de una institucionalidad subutilice el mecanismo de comunicación, pues su directivo carece de incentivos. En el corto plazo, el directivo y su organización internalizan la ganancia política de su decisión, pero en el mediano plazo se externaliza el costo político en otro directivo y organismo.

Esta estrategia de internalización de ganancias y externalización de costos por directivos —e incluso por funcionarios— es inherente al funcionamiento de todo diseño institucional. No obstante, éste puede incluir reglas formales, como mecanismos de planificación y control, que hagan más costosa esta externalización. En ese sentido, consideramos que este problema está presente en el actual diseño de la institucionalidad ambiental. Así, a través de evidencia, este trabajo muestra la realidad de la implementación de la reforma a la institucionalidad ambiental, y la imposibilidad física y, en ciertos casos, también jurídica de desempeñar a plenitud el mandato legal de vigilar y hacer cumplir las regulaciones ambientales.

Como veremos, el actual diseño de la institucionalidad ambiental sitúa la generación de regulaciones y su vigilancia en organismos distintos, uno con predominio político sobre otro, lo que ha sido identificado como un problema generalizado del diseño institucional chileno (OECD 2016a, 77-78). La diferenciación de funciones, en general, permite determinar mejor la estrategia para reclamar crédito político y evitar costo político, lo que produce el *juego de la culpa*, cuya lógica es evitar la carga de la culpa situándola en otra parte, el que triunfa ante

el discurso de buena gobernanza, y que es imperativo para funcionarios designados y electos, quienes manejan inherentemente los conceptos de culpa y riesgo de culpa (Hood 2011, 4-5 y 24).

Si bien ha sido muy estudiada en el ámbito jurídico, Hood define la culpa como el acto de atribuir algo percibido como malo o incorrecto a alguien en un momento dado, y que contiene dos elementos: la percepción de daño evitable —*daño que pudo evitarse si se hubiese manejado de otra forma*— y la de agente responsable —*daño causado por acciones u omisiones atribuibles a alguien*—. Estas combinaciones, al ser percepciones en el tiempo, tienden a variar; por tanto, sostiene que hay tres variables para evadir la culpa, que son *tiempo*, *percepción del daño* y *percepción de agente responsable*, y hay estrategias preventivas y reactivas para dicho fin (Hood 2011, 6).

Hood también define el crédito como el acto de atribuir algo percibido como bueno o positivo a alguien, esto es, lo opuesto a la culpa; y tiene tres variables similares, no para evadirla sino reclamarla, que son *tiempo*, *percepción del beneficio* y *percepción de agente responsable*, y también hay estrategias preventivas y reactivas (Hood 2011, 9).

Lo anterior se percibe cotidianamente, pues políticos elegidos y funcionarios designados buscan reclamar crédito y evitar culpa porque esto mejorará sus posibilidades de ser nuevamente elegidos, designados, promovidos o incluso mantener su reputación durante y después de sus vidas, como legado. Para evitar la culpa o reclamar el crédito se pueden usar estrategias de presentación, de agencia y de política (Hood 2011, 17-22). Para efectos de este trabajo, es particularmente interesante la primera.

La *estrategia de presentación* maneja *percepción de daño* y *tiempo*. Esto se hace a través de excusas que limitan la culpa, o justificaciones que la transforman en crédito. También se utilizan otros medios para conducir la percepción pública, como el *manejo comunicacional*, decidiendo qué información se hace pública, cuándo y cómo, o simplemente desviando la atención, como con la conocida *cortina de humo* (Hood 2011, 47-66).

En el caso de diseño organizativo chileno del sector ambiental, si bien el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) diseña la regulación, no interactúa permanentemente con los regulados. Esta interacción corresponde hacerla puntualmente al Servicio de Evaluación Ambiental

(SEA) —en la evaluación de proyectos— y de manera permanente a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) —en la fiscalización—. El crédito político que busca reclamar el MMA, y que por cierto es la función para el cual está diseñado, es la generación de nueva regulación, pero está normalmente desligado de la responsabilidad de administrarla y fiscalizarla.

Como el éxito de la gestión ministerial se mide por su capacidad de aprobar regulación, toda dificultad o alto costo de fiscalización y cumplimiento con cargo fiscal que se haga ver obstaculizaría su aprobación, así como el necesario apoyo de más actores involucrados, dado al carácter transversal de la normativa ambiental. No obstante, este problema es transversal a la regulación, especialmente cuando se requiere efectuar una evaluación de impacto regulatorio (EIR) previo a su adopción. Es entonces cuando deben evidenciarse estos costos (Marneffe y Vereeck 2011, 346).

El problema ha sido identificado en la experiencia comparada, por lo que, para prevenir la disfunción del sistema regulatorio causada por la desconsideración de estos costos, algunos países han establecido organismos independientes encargados de su correcta determinación. Para indagar sobre la materia, este trabajo se ordena de la siguiente forma:

La primera parte expone algunos mecanismos, recomendaciones y experiencias comparadas en el marco de la política denominada *mejor regulación*, para disminuir el riesgo de este problema, además de cómo la OECD lo ha identificado en Chile en el marco de la nueva institucionalidad ambiental.

La segunda parte expone sobre el diseño institucional del sector ambiental, identificando las funciones generales asignadas a cada organismo, junto a la inequidad presupuestaria y la baja capacidad de procesamiento, lo que es catalizador de la “in”sinceridad regulatoria.

La tercera parte muestra cómo el MMA, con evidencia obtenida de los expedientes públicos de adopción de regulación sustantiva ambiental, ignora la obligación legal y reglamentaria de hacer una correcta determinación de los costos requeridos para vigilar la regulación ambiental y hacerla cumplir; es decir, se identifica el mismo problema que la experiencia comparada detectó y que intenta resolver con la creación de organismos independientes de control de calidad de las evaluaciones de impacto regulatorio.

La cuarta parte presenta conclusiones y recomendaciones para manejar el problema regulatorio identificado, a partir de la experiencia comparada.

## 1. EXPERIENCIA COMPARADA SOBRE SINCERIDAD REGULATORIA

### 1.1. OECD: transparentar costos de fiscalización para una mejor regulación

Si bien se cree que vivimos en una época de desregulación, la OECD sostiene que tal situación es una confusión discursiva en los procesos de liberalización de mercados y de privatización, pues éstos realmente han aumentado las regulaciones y, por tanto, han obligado a la creación de nuevas instituciones y regímenes regulatorios (OECD 2002, 22).

Un asunto crucial en el logro de los objetivos regulatorios es la detección de infracciones y la estrategia de manejo de los infractores. Desde una perspectiva general, el objetivo regulatorio es siempre obtener conductas de cumplimiento, manteniendo a los regulados cumplidores en esa conducta y moviendo la de los incumplidores hacia el cumplimiento. Como se ha señalado, desde la perspectiva del infractor racional, su toma de decisiones considerará la probabilidad de detección de la infracción, la severidad de la sanción aplicable y el beneficio esperado a partir de la infracción. Desde la perspectiva de la Administración, entonces, es preciso revisar los niveles de detección y condena, y los niveles de severidad de la sanción para obtener niveles óptimos de cumplimiento (Becker 1968, 204). Incrementar los niveles de detección y condena, manteniendo los niveles de severidad de las sanciones, puede disminuir los incentivos para infringir, pero esto conlleva necesariamente un aumento del gasto público; por lo que, aumentar sólo los niveles de severidad de la sanción puede producir el mismo efecto a un menor costo.

Sin embargo, todo lo anterior asume que no se incrementa el número de potenciales infractores, ya sea con nuevas tipificaciones o expandiendo la aplicación de las tipificaciones vigentes. Un aumento de los potenciales infractores conlleva necesariamente una disminución de la capacidad de detección y condena. Esto puede frustrar el objetivo de la

nueva regulación. Tal como ha señalado la OECD, antes de adoptar nueva regulación, o revisar la existente, es necesario evaluar la capacidad administrativa para aplicarla y hacerla cumplir, pues el estado generalizado de incumplimiento puede deberse a la baja probabilidad de detección y condena si los recursos para dicha labor son inadecuados. Por tanto, esto debe incluirse al calcular los costos de cumplimiento (OECD 2002, 80).

Recientemente, la misma OECD reafirmó que los costos de cumplimiento son aquéllos en que incurren las empresas a las que se dirige la regulación con el fin de adoptar las acciones necesarias para cumplirlas, así como los costos estatales en la administración de la regulación y la comprobación del cumplimiento. Estos últimos están directamente relacionados con el logro de los objetivos regulatorios subyacentes, e incluyen el desarrollo e implementación de sistemas de permisos o registros, de evaluación de solicitudes y procesamiento de renovaciones, de diseño e implementación de sistemas de inspección, auditoría y sanciones por incumplimiento (OECD 2014, 12-13).

Si bien dicho organismo considera que la determinación de estos costos no es problemática, pues son costos internos de la Administración y usualmente será necesario preparar solicitudes al Ministerio de Hacienda para incrementar el presupuesto y cubrir los costos de establecer o expandir funciones, advierte que su adecuada estimación es necesaria para el desarrollo de una estrategia de implementación y cumplimiento, y se requiere prestarle mucha atención para retroalimentar con mejoras al diseño regulatorio (OECD 2014, 38-39).

Por su parte, este organismo recomienda también el establecimiento de mecanismos e instituciones que provean activamente supervisión sobre procedimientos y metas de política regulatoria, a través de un organismo permanente encargado de la supervisión regulatoria —establecido cerca del centro de gobierno e independiente de influencia política—, al que debe asignársele funciones y tareas para permitir la toma de decisiones regulatorias basada en evidencia de alta calidad (OECD 2012, 9). Además, sugiere incluir la evaluación de impacto regulatorio (EIR) en las etapas tempranas de formulación de propuestas regulatorias, y que cuando estas últimas tengan un impacto significativo, la evaluación *ex ante* de costos, beneficios y riesgos debe ser cuantitativa, siempre que sea posible, recordando que deben incluirse

costos directos e indirectos de empresas, personas y administración (OECD 2012, 10-11).

El caso ambiental es paradigmático, y en él se identifica lo que Hood indica respecto de estrategias de reclamación de crédito político. En ese sentido, la OECD observa que, en la regulación ambiental, la EIR se desarrolla en un entorno naturalmente hostil, pues a menudo está en conflicto con el cronograma político —que pueden depender del uso de ventanas de oportunidad—, y además puede limitar el espacio de maniobra para que los actores políticos alcancen sus metas —ya que la EIR analiza los aspectos positivos y negativos de las propuestas—, lo que redundaría en que a menudo se desarrolle de forma superficial y no transparente, sólo para legitimar un curso predeterminado de acción, en lugar de proveer evidencia balanceada, a favor y en contra de la regulación propuesta (OECD 2011, 8-9). En ese sentido, este organismo advierte que, si la EIR considera los costos de tramitación de permisos y de vigilancia, pueden aumentar los costos totales de la regulación entre 20 y 38 por ciento (OECD 1999, 252).

Para efectos de este estudio, analizaremos enseguida y de forma resumida la experiencia en esta materia acotada a la creación de organismos independientes para el control de calidad de la EIR en los Países Bajos y Alemania, y la evaluación de los costos estatales de administración y vigilancia de la regulación. Respecto de las demás experiencias europeas con estos organismos independientes, como la noruega con el denominado *Regelrådet* o la británica con el *Regulatory Policy Committee*, por razones de espacio no se incluyen en este artículo.

También se deja de lado la experiencia norteamericana en el nivel federal, pues, a pesar de ser paradigmática, el organismo encargado de esta evaluación, denominado Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), depende directamente del poder ejecutivo. Aun cuando la Executive Order 12866 (1993) ordena evaluar por anticipado los costos de toda regulación propuesta que clasifique cuantitativamente como significativa —incluyendo los costos directos e indirectos en que incurre la Administración en gestionarla, vigilarla y hacerla cumplir—, la dependencia política de la OIRA es funcional al control de la agenda regulatoria, que puede ser disputada entre el poder ejecutivo y las agencias federales, como expresión de los fenómenos de politización y centralización (Acs y Cameron 2013, 444-445).

## 1.2. Países Bajos: la experiencia Actal / ATR / T11

Cuando en 1984 la Comisión Geelhoed presentó un informe final sobre intervención estatal concluyó que la estructura institucional neerlandesa tenía una enorme responsabilidad en la dictación de regulaciones excesivamente complejas, pesadas y extensivas; que usualmente el gabinete hacía compromisos y tomaba decisiones regulatorias sin valorar su factibilidad, coherencia y viabilidad jurídica, a pesar de sucesivas instancias de coordinación; y que esto, junto con otros aspectos, causaba que la regulación fuese ineficiente, inefectiva o incluso imposible de implementar (OECD 1999, 7).

Para adecuar la política regulatoria, en 1995 se comenzó el programa MDW<sup>1</sup>, con la finalidad de disminuir la carga regulatoria para empresas y Administración. A continuación, en 2011 se estableció el organismo asesor independiente Actal<sup>2</sup>, encargado de asesorar directamente al gobierno parlamentario sobre la materia, el que en 2017 fue transformado y renombrado ATR<sup>3</sup>. Además, desde 2002, el gabinete acordó realizar para cada regulación estudios de (i) evaluación de impacto en negocios, (ii) evaluación de impacto ambiental, (iii) análisis costo beneficio y (iv) evaluación de factibilidad y fiscalización.

Esta última evaluación obliga a determinar: (i) cuál es el grupo objetivo que se afectará con la regulación y su tamaño; (ii) cuáles efectos tendrá la regulación para el personal administrativo que existe en relación con el necesario para vigilarla y hacerla cumplir; (iii) cuál es el grado de cumplimiento espontáneo de la regulación, la escala del control y vigilancia de la regulación y posibilidades de cumplirla, y la escala de sanciones y posibilidades de cumplirla; (iv) cuáles organizaciones van a implementar, vigilar y hacer cumplir la regulación, su opinión sobre factibilidad y fiscalización, y todos los costos asociados de implementación, fiscalización, sanción y acatamiento de sanciones; y (v) cuáles serán las consecuencias en la carga de trabajo de los tribunales (OECD 2011, 15).

---

<sup>1</sup> *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*: Fuerza de Mercado, Desregulación y Calidad Legislativa.

<sup>2</sup> *Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten*: Junta Asesora para Evaluación de la Carga Administrativa.

<sup>3</sup> *Adviescollege Toetsing Regeldruk*: Junta Asesora para Evaluación de la Presión Regulatoria.

Incluso, el Ministerio de Justicia neerlandés desarrolló una lista de control, denominada T11, que incluye tres dimensiones sobre calidad regulatoria:

i) *dimensión de cumplimiento espontáneo*, para pronosticar cuánto cumplimiento habrá en ausencia de vigilancia, utilizando para esto (1) los niveles de conocimiento y comprensión de las normas, (2) los costos y beneficios de su cumplimiento, (3) los niveles de aceptación de su razonabilidad, (4) las actitudes generales de cumplimiento de los regulados y (5) la posibilidad de sanciones privadas;

ii) *dimensión de control del cumplimiento*, para pronosticar la probabilidad de detección de conductas infractoras, que está directamente relacionado con el nivel de cumplimiento, utilizando para esto los factores de probabilidades (6) de denuncia, (7) de inspección administrativa y (8) de detección efectiva de incumplimiento en inspección, además de (9) la habilidad del organismo encargado para elegir efectivamente los objetivos a fiscalizar, y

iii) *dimensión de sanción del incumplimiento*, para pronosticar el valor esperado de sanción por incumplimiento, es decir, (10) la probabilidad de que una sanción efectivamente se imponga y ejecute, y (11) la severidad y tipo de la misma (OECD 1999, 19-20).

La T11 permite desarrollar la EIR con un mayor grado de confianza y objetividad, apuntando no sólo a la etapa de diseño regulatorio, sino también a la de su implementación, vigilancia y cumplimiento.

### 1.3. Alemania: la experiencia NKR

En Alemania, bajo la política de “mejor regulación”, en 2006 se estableció por ley federal el NKR<sup>4</sup>, un organismo colegiado asesor independiente, para prestarle apoyo al gobierno federal parlamentario en reducir la burocracia y mejorar la regulación. Para este fin, dicho organismo ha intentado asegurar suficientes niveles de transparencia en el cálculo de costos para la toma de decisiones legislativas y administrativas, en especial para visibilizar los costos financieros y los requerimientos de tiempo que incurrirán ciudadanos, empresas y Administración.

---

<sup>4</sup> *Nationaler Normenkontrollrat*: Consejo Nacional de Control Regulatorio.

Este organismo prepara un reporte para cada iniciativa regulatoria y lo notifica al ministerio que tramita la regulación. En ese sentido, para 2010, dicho organismo declaró que estaba trabajando en una definición comprensiva de “costos de cumplimiento”, pero advirtió que en estos se incluyen los costos de fiscalización y sanción en que incurre ineludiblemente la Administración (NKR 2010, 45-46).

De forma más detallada, en 2012 el citado organismo emitió directrices para la identificación y presentación de costos de cumplimiento en propuestas legislativas federales, insistiendo que, para las autoridades públicas, estos incluyen primariamente los relativos al procesamiento de solicitudes o el desarrollo de tareas fiscalizadoras. Dicho documento sostiene que un primer paso es identificar el número de casos que se espera administrar y someter a monitoreo y control de forma periódica u ocasional; y que un segundo paso es identificar los costos de cumplimiento por caso, teniendo que identificarse cuáles son las principales actividades realizadas por las unidades administrativas para cumplir con el procesamiento, y, a partir de éstos, calcular los costos de material y personal necesarios bajo el modelo estandarizado de costos (NKR 2012, 28-29).

Bajo ese marco institucional también ha sido posible desarrollar la EIR con un mayor grado de confianza y objetividad, apuntando no sólo a la etapa de diseño regulatorio, sino que también a la de su implementación, vigilancia y cumplimiento, tal como en la experiencia neerlandesa.

#### 1.4. Análisis del marco institucional chileno por la OECD

En 2017, en su calidad de miembro de la OECD, nuestro país fue sometido a escrutinio en relación con la EIR. El informe final, que estudió nuestro marco legislativo, señaló que cada proyecto de ley es enviado por el ministerio patrocinante al Ministerio Secretaría General de la Presidencia con una evaluación de impacto financiero; que si el proyecto incurre en gasto financiero necesita ser aprobado por la Dirección de Presupuestos —encargada de determinar su impacto presupuestario—, y que el Instructivo Presidencial n.º 2/2016 es un paso correcto, porque obliga a los ministerios patrocinantes de proyectos de ley a presentar un informe de productividad del mismo (OECD 2017, 40-42).

Pero, aunque dicho informe no lo señale, observaremos que algunos informes financieros de la Dirección de Presupuestos son muy

simples, inexplicables e incluso contradictorios. A modo de ejemplo, el informe financiero del Proyecto de Ley para la Gestión de Residuos y Responsabilidad Extendida del Productor indicó que, si bien su fiscalización y sanción quedarán entregadas a la SMA, “los recursos que pudiese demandar (...) dependerán de lo que consigne anualmente la Ley de Presupuestos para el Fondo Nacional de Gestión de Residuos” (Dipres 2013). En cambio, luego de que se incorporaran algunas indicaciones, el segundo informe financiero indicó que “el mayor gasto fiscal asociado (...) considera los recursos para financiar los gastos en personal y de operación, tanto a nivel central como en regiones, para las nuevas funciones establecidas en el proyecto”, que “el mayor gasto anual estimado en régimen por este concepto es de 3.963 millones de pesos, al que se llegará al tercer año”, y que “el mayor gasto fiscal (...) se financiará con cargo a los recursos que se establezcan en las respectivas leyes de presupuestos” (Dipres 2015d). Es decir, si bien el primer informe reconoce la mayor carga de trabajo del organismo fiscalizador, sin explicitarla y cuantificarla, el segundo la cuantifica sin mayor explicación, y en ambos casos entregó su financiamiento a los vaivenes de la discusión política presupuestaria anual.

De forma similar, para la reforma tributaria del año 2014, que entre otras modificaciones estableció impuestos verdes a ciertas fuentes móviles y estacionarias, y que respecto de estas últimas le asignó a la SMA la determinación del hecho gravado y su verificación, el informe financiero no indicó costo alguno adicional para este organismo. Además, afirmó que, “para los años 2015 y siguientes, los gastos que corresponda financiar por efecto de la aplicación de las normas del presente proyecto de ley serán incluidos en las correspondientes leyes de presupuesto” (Dipres 2014). Es decir, aunque asumió que la SMA tendrá una carga adicional de trabajo, sin explicitarla y cuantificarla públicamente, entregó también su financiamiento a los vaivenes de la discusión política presupuestaria anual.

Si a nivel legislativo el tema de los costos de cumplimiento es preocupante, a nivel reglamentario es peor. Como indica la OECD, si bien la Administración efectúa una revisión jurídica de los proyectos de ley y de sus reglamentos, falta la aplicación generalizada de la EIR para comprender si hay evidencia sólida de que los beneficios de la intervención regulatoria superarán a sus costos, por lo que recomienda promo-

ver la evaluación *ex ante*, y deseablemente convertirla en obligatoria (OECD 2016a, 74).

El mismo informe pone como ejemplo casi solitario de EIR en nuestro país al procedimiento de elaboración de la regulación ambiental derivada de la Ley 19.300, respecto de lo cual son necesarias la preparación y publicación de los denominados AGIES —Análisis General de Impacto Económico y Social—, los que son elaborados por el Departamento de Economía Ambiental del MMA. No obstante, advierte el informe, no hay un mecanismo formal de control de calidad una vez que se entrega este documento (OECD 2016a, 98-101). Este problema es crítico, como se evidenciará más adelante en este trabajo.

Como mostraremos enseguida, creemos que existe un problema estructural relacionado con la separación de funciones entre el MMA y la SMA, reforzado por la tolerada inobservancia del MMA respecto de su propia regulación adjetiva. Si ambas funciones estuviesen concentradas en un mismo organismo, éste difícilmente adoptaría una regulación que no pudiese fiscalizar, por cuanto será el único punto de imputación de culpa, es decir, se lo percibirá como irresponsable por su mala fiscalización; aunque cabe la posibilidad de que, dadas las estrategias señaladas en la introducción (Hood 2011, 47-66), se maneje el tiempo y que, para internalizar la ganancia política, una administración adopte irresponsablemente una regulación que deberá fiscalizar la siguiente, emergiendo entonces la culpa e imputándosele a esta última. Por eso, no sugerimos que necesariamente deban concentrarse ambas funciones en un organismo, sino que un remedio eficaz es situar la revisión de la calidad de la EIR en un organismo independiente.

Cabe señalar que este diagnóstico sobre la criticidad de la EIR en la normativa ambiental nacional, así como de la ausencia de mecanismos de control de su calidad, está identificado desde el siglo pasado, discutido, sin ir más lejos, en *Estudios Públicos*. Se señaló entonces que “el gran problema de la institucionalidad pública chilena... radica en el escaso o nulo poder fiscalizador de sus instituciones” (Katz et al. 1995, 178), y que “debe existir constante preocupación por evaluar los costos derivados de los problemas ambientales, así como los costos de control incurridos, tanto por los privados como por el sector público” (Katz et al. 1995, 191).

Dado que el diseño institucional del sector ambiental es esencial para entender el problema, en la siguiente parte lo estudiaremos brevemente, aunque de forma crítica, y mostraremos algunos números relacionados con la distribución presupuestaria interna del sector, lo que puede servir para calibrar sus capacidades operativas.

## 2. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SECTOR AMBIENTAL

Como es conocido, en el año 2010, por medio de la Ley 20.417, se reformó el diseño orgánico del sector ambiental, creando el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA). Pero, para comprender mejor el diseño institucional del sector ambiental en Chile no basta con identificar los organismos que lo integran, sino que se necesita escrutar cuidadosamente sus funciones regulatorias. Este análisis muestra un panorama de altos costos de coordinación.

Para escrutar las funciones regulatorias, ocuparemos la diferenciación entre regulación ambiental *adjetiva* y *sustantiva* respecto de la Ley 19.300, que sostiene que la regulación *sustantiva* tiene como objetivo repercutir en la conducta de los administrados y de la Administración, mientras que la regulación *adjetiva*, o reglamentación procedimental, tiene como objetivo establecer los procedimientos de elaboración, aprobación, implementación y evaluación de la regulación *sustantiva* (Piniella y Hernández 2016, 528-532).

De esta forma, si se examinan los artículos 32 inciso 3, 40 inciso 2, y 44 inciso 2 de la Ley 19.300, es posible reconocer que ellos habilitan, de forma condicionada, el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución para adoptar regulación *adjetiva*, en forma de reglamentos procedimentales específicos para la dictación de normas de calidad ambiental (NCA), normas de emisión (NE) y planes de prevención y descontaminación atmosférica (PPDA), respectivamente.

Pero si se examinan los artículos 32 inciso 1 y 2, 40 inciso 1, 44 inciso 1, de la misma ley, es posible reconocer que ellos también habilitan el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución para elaborar la regulación *sustantiva*. Los citados artículos ordenan establecer las NCA, NE y PPDA, respectivamente, tramitados de acuerdo a la regulación *adjetiva*.

Además, si se examinan los artículos 13 y 14 de la misma ley, es posible reconocer que también habilita, de forma condicionada, el ejer-

cicio de la potestad reglamentaria de ejecución para elaborar una regulación *adjetiva*, como lo es el procedimiento administrativo de decisión de resolución de calificación ambiental (RCA). Pero, a diferencia de los anteriores, este reglamento procedimental no se utiliza para crear regulación *sustantiva*, sino un permiso ambiental integrado, que es un acto administrativo de efecto individual.

El procedimiento administrativo para la adopción de la regulación ambiental adjetiva y sustantiva es tramitado por el MMA en sus etapas de iniciación e instrucción, y tiene una aproximación multisectorial, más notoria en la regulación sustantiva. Si bien, de acuerdo a la Ley 19.300, estas regulaciones se adoptan en ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República, no cabe duda de que dicho organismo cumple esencialmente una función reguladora, pero no administra, ni implementa, ni vigila el cumplimiento de esta regulación sustantiva, ni tampoco de la RCA.

Con esta distinción será más fácil comprender las funciones de cada organismo, y en particular aquéllas que los interconectan.

### 2.1. MMA: organismo regulador

Como ya se indicó, la regulación ambiental aplicable a los administrados es fundamentalmente de tipo sustantivo, pero, bajo el diseño de la Ley 19.300, ésta es el resultado de un procedimiento administrativo tramitado según la regulación adjetiva. De acuerdo a ese diseño, el artículo 70 letra n) de dicha ley indica que corresponde al MMA coordinar el procedimiento de generación de la regulación sustantiva, determinando los programas para su cumplimiento. Estos programas no parecen estar en la esfera de la vigilancia, el cumplimiento y la coerción, pues ello implica inmiscuirse en las competencias de programación que tiene la SMA, pero sí pueden referirse a mecanismos estructurales para planificarla, principalmente de índole presupuestaria.

En ese sentido, según el artículo 70 letra l), el MMA debe participar en la elaboración de los presupuestos ambientales sectoriales, promoviendo su coherencia con la política ambiental nacional, para lo cual puede acordar indicadores de gestión asociados a presupuestos con el ministerio sectorial, y sujetos a aprobación de la Dipres. Este mecanismo es voluntario, tutelado desde esa dirección, y no ha sido utilizado desde el año 2010 hasta la fecha.

Además, de acuerdo al artículo 70 letra o), corresponde al MMA interpretar administrativamente la regulación sustantiva, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica y de la SMA; además, podrá requerir a los jefes de los servicios y organismos con competencias en materia ambiental informes sobre los criterios utilizados por el respectivo organismo sectorial en la aplicación de esta regulación sustantiva.<sup>5</sup>

Se añade a esto que el artículo 72 letra f) indica que el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad debe pronunciarse sobre la proposición de los proyectos de regulación adjetiva o sustantiva ambiental que, de aprobarse, se someterán a consideración del Presidente de la República. Esto demuestra que dichas regulaciones son esencialmente multisectoriales, y asumen que el MMA ha coordinado e instruido rigurosamente el procedimiento administrativo para adoptar la regulación sustantiva.

Pero, a efectos de esta investigación, lo más relevante es que nuestra regulación adjetiva establece que en dichos procedimientos administrativos se deben calcular los costos de vigilarla y hacerla cumplir, en los que necesariamente deberá incurrir la Administración. Así lo señalan expresamente el artículo 15 del DS n.º 38/2012, del MMA, que establece el reglamento para la dictación de NCA y NE; y el artículo 9 del DS n.º 39/2012, del MMA, que establece el reglamento para dictación de PPDA.

---

<sup>5</sup> Aquí ya se detecta un problema, pues la norma reconoce que hay varios organismos que deberían implementar, administrar o fiscalizar estas regulaciones, pero hoy casi no es así. A modo de ejemplo, y esto forma parte de un problema interpretativo de la Ley 20.417, todas las normas de emisión de procesos industriales están siendo administradas y fiscalizadas sólo por la SMA. En ese sentido, por ejemplo, el DS n.º 13/2011, del MMA, norma de emisión para centrales termoeléctricas, artículo 7 indica: “corresponderá el control y fiscalización del cumplimiento... a la (SMA)”; y el DS n.º 28/2013, del MMA, norma de emisión para fundiciones de cobre, artículo 11 indica: “corresponderá el control y fiscalización del cumplimiento del presente decreto a la (SMA)”. En cambio, tratándose de normas de emisión de vehículos motorizados, las modificaciones no han excluido a los organismos sectoriales, como el DS n.º 211/1991, del Ministerio de Telecomunicaciones y Transportes (MTT), norma de emisión para vehículos motorizados livianos, cuyo artículo 13 indica: “corresponderá la fiscalización... al (MTT)... sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan a la (SMA)”; y el DS n.º 55/1994, del MTT, norma de emisión para vehículos pesados, cuyo artículo 13 indica: “la (SMA) fiscalizará la presente norma de emisión sin perjuicio de las atribuciones (del MTT)”.

No obstante, como demostraremos en la parte 3 de este documento, nuestro regulador ambiental se ha rehusado casi permanentemente a realizar un cálculo serio de estos costos, bajo lo cual subyace una condicionante estructural. En ese sentido, se debe tener presente que el éxito de la gestión política del MMA se mide principalmente según su productividad normativa.

## 2.2. SEA: organismo coordinador de evaluación ambiental y emisor de permisos

Antes indicamos que el artículo 13 de la Ley 19.300 ordena elaborar un reglamento adjetivo para la evaluación ambiental de proyectos. El organismo encargado de instruir el procedimiento administrativo para hacer dicha evaluación y aprobar o denegar la autorización ambiental de los proyectos es el SEA. Pero este organismo funciona bajo un sistema de toma de decisiones complejo.

De acuerdo a dicho diseño, según el artículo 81 letra a) de la Ley 19.300, el SEA administra el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), lo que se complementa con el artículo 8 inciso 5 de la misma ley, que indica que además tiene la potestad coordinadora sobre los organismos de la Administración involucrados en el mismo, para efectos de los permisos o pronunciamientos pertinentes. Esto se complementa con su potestad normativa del artículo 81 letra d) de la misma ley, que le permite uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los organismos competentes, relacionados con el SEIA.

Se añade a lo anterior que, según el artículo 81 letra g) de la misma ley, dicho servicio debe interpretar administrativamente las RCA, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica que participaron de la evaluación, del MMA y la SMA, según corresponda.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Esa misma norma indica que dicha potestad interpretativa está limitada, pues, si la RCA contuviese aspectos normados sometidos a las facultades de interpretación administrativa del organismo sectorial respectivo, el informe solicitado tendrá el carácter de vinculante. En todo caso, la ley tiene un error de referencia, pues indica que dicho informe es vinculante “para el ministerio en relación a esa materia”, cuando en realidad lo es para el SEA.

Pero el mismo artículo 8 inciso 1 indica que todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo con la legislación vigente deban o puedan emitir los organismos de la Administración, respecto de proyectos o actividades sometidos al SEIA, serán otorgados a través de ese mismo sistema. Esto ratifica que se trata de un sistema de permisos ambientales integrados, en el que subsisten los denominados permisos ambientales sectoriales, en conjunto con la RCA. Por esto, el SEA incurre en costos de coordinación, al tener que intercambiar información con los organismos sectoriales, para efectos de la evaluación ambiental y de los permisos ambientales sectoriales (Hernández 2017, 15-19).

Además, la etapa de finalización del procedimiento y la de eventual revisión son igualmente complejas e, incluso, inexplicables.<sup>7</sup> También se han producido situaciones delicadas en la evaluación de proyectos, que involucran aspectos interpretativos sobre las competencias legales de los organismos evaluadores, así como sus realidades presupuestarias y sus prioridades, como la que generó el reciente dictamen n.º 19879/2017, de la Contraloría General de la República (CGR).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Si el procedimiento de evaluación ambiental se desarrolla en el nivel regional, según el artículo 9 inciso 2 de la Ley 19.300, su etapa resolutoria se radica en una comisión de evaluación ambiental —predominantemente política, dada la integración que indica el artículo 86 de la misma ley—, pero en el nivel interregional se radica en el director ejecutivo del SEA —predominantemente técnico—. Mas, inexplicablemente los recursos de reclamación contra estas decisiones se interponen, en caso de ingreso por Declaración de Impacto Ambiental (DIA), ante el director ejecutivo del SEA —predominantemente técnico—, y de ingreso por Estudio de Impacto Ambiental (EIA), ante el Comité de Ministros —predominantemente político—, como indican los artículos 20, 29 y 30 bis de la mencionada ley. Se tiene, entonces, que este procedimiento administrativo incluye varios grados de garantía del factor técnico, que en orden descendiente parecen ser: (i) proyecto interregional ingresado por DIA —donde sólo decide el director ejecutivo del SEA, incluso en una eventual fase recursiva—, (ii) proyecto regional ingresado por DIA —donde primero decide la comisión de evaluación, pero el director ejecutivo del SEA decide en la fase recursiva—, (iii) proyecto interregional ingresado por EIA —donde primero decide el director ejecutivo, pero el Comité de Ministros decide en la fase recursiva—, y (iv) proyecto regional ingresado por EIA —donde primero decide la comisión de evaluación, y el Comité de Ministros decide en la fase recursiva—. No hay explicación razonable para este diseño.

<sup>8</sup> Se trata de una disputa entre el SEA y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en la que la última informó a la primera que no participaría en la evaluación ambiental de proyectos que contemplen sistemas de tratamiento y disposición de

### 2.3. SMA: organismo coordinador de vigilancia y sancionador

La SMA es el organismo fiscalizador, lo que se traduce en que está encargada de vigilar la observancia de permisos ambientales integrados y de regulación sustantiva, y de obtener cumplimiento a través de procedimientos sancionatorios o de la negociación de programas de cumplimiento. Sin embargo, éste también funciona bajo un sistema de toma de decisiones complejo, aunque estos problemas están mayormente limitados a la vigilancia.

El cumplimiento normativo es el estado de observancia de un sujeto en relación con una norma, con indiferencia de su motivación; en cambio, la aplicación normativa son las acciones destinadas a asegurar que el incumplimiento tendrá consecuencias negativas. Para la aplicación normativa son indispensables la vigilancia y la sanción, así como las estrategias intermedias que permitan que el sistema pueda ser manejado responsivamente, a través de los programas de cumplimiento, los planes de reparación, e inclusive el olvidado procedimiento de certificación de conformidad (Pinilla y Hernández 2016, 534-535).

Según el artículo 2 inciso 1 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA),<sup>9</sup> la SMA tiene por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las RCA, los PPDA, las NCA y las NE, “cuando corresponda”. Los demás incisos del mismo artículo indican que los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental conservarán sus competencias y potestades de fiscalización, en todas aquellas materias e instrumentos

---

residuos líquidos de empresas que ella no fiscaliza por no ser concesionadas. El dictamen aplica el artículo 9 incisos 4 y 5 de la Ley 19.300, sosteniendo que la frase “sus respectivas competencias” no se limita al aspecto legal, sino que además incluye el aspecto técnico; por lo que, citando los principios de cooperación y coordinación, decide que la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) debe emitir su opinión técnica en el SEIA incluso respecto de proyectos que no fiscaliza. Esta decisión olvida que es la autoridad sanitaria la que tiene las competencias legales para autorizar sectorialmente y fiscalizar a estas empresas que proveen servicios sanitarios no concesionados. Cabría indagar los motivos por los cuales la autoridad sanitaria, teniendo la competencia legal, no tiene la competencia técnica para evaluar. Lo que subyace detrás de la inhibición de la SISS y de la autoridad sanitaria es la combinación de restricción presupuestaria y responsabilidad principal del organismo, que las obliga a priorizar tareas permanentemente y, en lo posible, traspasar responsabilidades, y eventuales costos políticos, hacia otros organismos.

<sup>9</sup> Contendida en el inciso segundo de la Ley 20.417.

que no sean de competencia de la SMA, y que éstos deberán adoptar y respetar todos los criterios que ésta establezca sobre la forma de ejecutar las actuaciones de fiscalización. La redacción de este artículo ha dado problemas, en particular si se examina en relación con el resto del articulado de esa ley.

Una interpretación sostiene que la competencia fiscalizadora de la SMA es exclusiva y excluyente (Fernández 2013, 128; Cannoni et al. 2015, 139; Bermúdez 2014, 433, 453-454; Bermúdez 2013, 440-441; Riquelme et al. 2011, 244-245; Boettiger 2010, 447-448; Plumer 2013, 310; Mallea 2014: 139-140), aunque se reconoce la ambigüedad semántica de los artículos 2 y 35 de la LOSMA, con la frase “cuando corresponda”, y que, para ciertos casos, como las normas de emisión de productos, hay inconvenientes para implementar dicha exclusividad (Bergamini et al. 2018, 174-177, 190). Otra interpretación sostiene que la competencia fiscalizadora de la SMA es parcialmente concurrente con la de los organismos sectoriales, que la SMA tiene una potestad de coordinación directiva sobre éstos a fin de planificar y uniformar el ejercicio de las potestades fiscalizadoras, y que en la regulación sustantiva hay que hacer diferenciaciones que resultan en que algunas de éstas ni siquiera sean fiscalizadas por la SMA (Hernández 2017, 26-32; Hernández 2018, 152).

La Contraloría ha adherido permanentemente a la primera interpretación, como lo refleja su reciente dictamen 90.184/2016,<sup>10</sup> basado en el dictamen 25.081/2013,<sup>11</sup> aun cuando ha tomado razón de decretos supremos que adoptan una posición contraria —como los que establecen normas de emisión de productos y planes de prevención y de des-

---

<sup>10</sup> Este dictamen señala que “es necesario efectuar una prevención en orden a que cuando se trate de almacenamiento de sustancias peligrosas que forme parte o que sirva de base para que un proyecto o actividad sea calificado favorablemente, en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental, la fiscalización corresponderá a la (SMA), sin perjuicio del encomendamiento de acciones que se realicen en la materia”.

<sup>11</sup> Este dictamen señala que un organismo sectorial “sólo debe fiscalizar los instrumentos de gestión ambiental en comento, en la medida que esa Superintendencia le encomiende la ejecución de las inspecciones, mediciones y análisis que se requieran para el cumplimiento de los programas y subprogramas de fiscalización, para lo cual ha de ajustarse a los criterios que aquélla fije en relación a la forma de desempeñar tales labores”, y que es necesario previamente la suscripción de convenios de encomendación de funciones.

contaminación—; pero la segunda interpretación ha sido refrendada por la Corte Suprema, en sentencias de casación de las causas rol 38.340-2016<sup>12</sup> y 15.549-2017<sup>13</sup>. Sin embargo, para mayor complicación de toda índole, una nueva interpretación ha surgido a partir de esta última sentencia,<sup>14</sup> aplicada también en la sentencia de apelación de recurso de protección, causa rol 34.594-2017,<sup>15</sup> y es que las competencias de la SMA no están limitadas a los instrumentos de gestión ambiental, sino que se expanden a toda materia de contenido ambiental. Según se adopte una u otra posición, la carga de trabajo diseñada para la SMA variará considerablemente.

Sin perjuicio de lo anterior, es indudable que algunos artículos de la LOSMA están redactados teniendo en cuenta la superposición de competencias fiscalizadoras, algo que ha sido reconocido, aunque finalmente interpretado en sentido de la exclusividad (Bermúdez 2014, 433,

---

<sup>12</sup> En su considerando 10°, señala que “la SMA tiene a su cargo la labor de fiscalización en materia ambiental, encontrándose facultada para realizarla directamente estableciendo programas de fiscalización, como asimismo puede determinar que esta labor la realice el órgano sectorial con competencia específica en la materia a fiscalizar, elaborando subprogramas de fiscalización”.

<sup>13</sup> En su considerando 6°, señala que “la SMA tiene a su cargo la labor de fiscalización en materia ambiental, encontrándose facultada para realizarla directamente estableciendo programas de fiscalización, como también para determinar que esta labor sea realizada por el órgano sectorial con competencia específica en la materia a fiscalizar, elaborando subprogramas de fiscalización”.

<sup>14</sup> En su considerando 8°, señala que la competencia fiscalizadora de la SMA “debe ser entendida en el contexto, más amplio, de la normativa destinada a cauterizar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y, en consecuencia, sus atribuciones y facultades no pueden ser comprendidas como restringidas y limitadas, exclusivamente, a la fiscalización y sanción de las conductas transgresoras vinculadas con actividades que hayan sido sometidas al (SEIA)”, y por tanto está obligada “a fiscalizar toda clase de actividades que puedan lesionar el medio ambiente, con independencia de si las mismas han sido sometidas previamente al (SEIA), puesto que, en la perspectiva del deber de protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación que recae sobre el Estado, sus funciones no se pueden ver constreñidas, de manera artificial, por una exigencia de esa clase”.

<sup>15</sup> En su considerando 6°, señala que la SMA tiene competencias para “el debido control y supervisión de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Mantenimiento y de los Planes de Manejo, entre otros, instrumentos todos que son aplicables a las empresas del rubro”. Sin embargo, el primero de los planes que indica no existe en nuestro derecho positivo, y el segundo, aunque sí existe, se refiere expresamente a los contenidos en el artículo 42 de la Ley 19.300, los que a la fecha nunca han sido dictados.

453-454; Bermúdez 2013, 440-441). Pero además es indudable que dicha ley separa con enorme claridad entre seguimiento e inspección. Esta división es importante, porque también sirve para calibrar la carga de trabajo diseñada para la SMA.

El seguimiento es entendido como la obligación de monitoreo, registro y reporte que tiene un administrado hacia la Administración; es decir, genera información sobre su actividad que debe ser dirigida a esta última. El administrado aplica el principio *quien contamina paga*, pues a través de la regulación sustantiva no sólo se internalizan los costos sociales de contaminar —obligando al administrado a adoptar medidas mitigadoras de sus actividades contribuidoras de la contaminación o cobrándole un impuesto por esto último—, sino que también se internalizan los costos de obtener información para evaluar el cumplimiento normativo. Es decir, el administrado no sólo invierte para disminuir su contribución a la contaminación, sino que además para proveer los medios probatorios a la Administración para que evalúe el cumplimiento, y ésta sólo incurre en los costos de comprobar y procesar la información, y eventualmente de realizar acciones para obtener cumplimiento.

Esto es muy importante, porque a menudo se olvida que la empresa no sólo deberá decidir sobre invertir en relación con cierto grado de cumplimiento regulatorio, sino que también sobre la veracidad de lo que reporte, pues ni honestidad ni deshonestidad pueden presumirse (Heyes 1998, 55). Siendo así, como la mayor parte de la regulación ambiental contiene obligaciones de monitoreo, registro y reporte, los costos administrativos de comprobar y procesar información son muy altos y, por tanto, la restricción presupuestaria resultará en la mayor necesidad de priorizar la revisión de ciertos informes, en detrimento del resto.

En cambio, en la inspección, es la Administración la que se desplaza a las instalaciones del administrado para revisarlas. De esta forma, el administrado debe permitir que se ingrese a su instalación y se realicen actividades materiales de constatación del estado y circunstancia de ésta y de sus alrededores. Es decir, la Administración obtiene los medios probatorios e incurre en los costos consiguientes.

Para auxiliar a ambas modalidades de constatación del cumplimiento están los requerimientos específicos de información, incluidos en el artículo 3 letras e) y m) de la LOSMA, y la citación a declarar, incluida en el artículo 29 de la misma ley, que obedecen ya a casos

puntuales en los que se habrá detectado alguna situación sospechosa a través de seguimiento o inspección.

En ese sentido, el artículo 20 de la LOSMA indica que la ejecución de los programas y subprogramas de fiscalización sólo contempla las actividades de inspección, el análisis de la información obtenida en éstas y la adopción de las medidas que correspondan; es decir, se excluye el seguimiento. Incluso, el artículo 22 de la misma ley indica que la SMA ejecutará las inspecciones, mediciones y análisis necesarios para el cumplimiento de los programas y subprogramas de fiscalización, como también los encomendará a los organismos sectoriales, y que a estos efectos les impartirá directrices. Pero al asumir inspección y seguimiento, en una cuestionable interpretación de la ley, la SMA ha adquirido innecesariamente una carga de trabajo inmanejable.

Por otra parte, si se examinan los artículos 16 al 20, y 22 a 26 de la LOSMA, se comprueba que los organismos sectoriales son referidos como competentes.<sup>16</sup> Desde luego, esta competencia no recae sobre toda la regulación o toda la RCA, sino sobre la parte sectorial.<sup>17</sup> Esta superposición de competencias entre la SMA y los organismos sectoriales, que obedece a criterios de atribución diferentes, es aún más evidente si, tal como expresa la ley, los programas y subprogramas están

---

<sup>16</sup> El artículo 16 de la LOSMA indica que cada subprograma de fiscalización debe identificar el organismo sectorial competente, y el artículo 17 indica que los programas y subprogramas deben garantizar adecuadamente la participación de la SMA en la fiscalización, así como de los organismos sectoriales, resguardando la debida coordinación, evitando duplicidad de funciones y, de ser el caso, indicando los presupuestos sectoriales asignados según el artículo 70 letra l) de la Ley 19.300, así como los indicadores de desempeño asociados. Como estos presupuestos sectoriales no existen, los organismos sectoriales hacen estimaciones de costos en la práctica.

<sup>17</sup> Por ejemplo, un relleno sanitario que cuenta con resolución de calificación ambiental (RCA) ha debido incluir en la normativa ambiental aplicable al DS n.º 189/2005, del Ministerio de Salud, el Reglamento de Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios, cuyo artículo 2º indica que corresponde a la autoridad sanitaria fiscalizar y controlar su cumplimiento. Además, el mismo organismo debió declarar su conformidad —en su parte ambiental— con la solicitud del permiso ambiental sectorial (PAS) mixto del artículo 141 del DS n.º 40/2012, del MMA, Reglamento del SEIA, para la construcción, reparación, modificación y ampliación de rellenos sanitarios. En este caso, la autoridad sanitaria determinó parte del contenido de la RCA; por tanto, es lógico que fiscalice ese mismo contenido, bajo la coordinación directiva de la SMA, y que no fiscalice ningún otro contenido que corresponda a otro organismo.

limitados a actividades de inspección, y no a la revisión de informes de seguimiento. Además, la posición de coordinación directiva de la SMA sobre los organismos sectoriales se ratifica en el artículo 3 letra e), aun cuando desde una perspectiva política sea difícil requerir en términos perentorios a los organismos sectoriales.

Por último, y para aumentar la complejidad, también hay dos posiciones interpretativas respecto del artículo 35 de la LOSMA. Si bien dicha norma es clara al indicar que la potestad sancionatoria corresponde exclusivamente a dicho organismo, al describir algunos tipos relacionados con regulación sustantiva, usa nuevamente la frase “cuando corresponda”, lo que trae como resultado que aquí también la exclusividad se diluya (Hernández 2018, 154-155).

#### 2.4. Inequidad presupuestaria y funciones asignadas

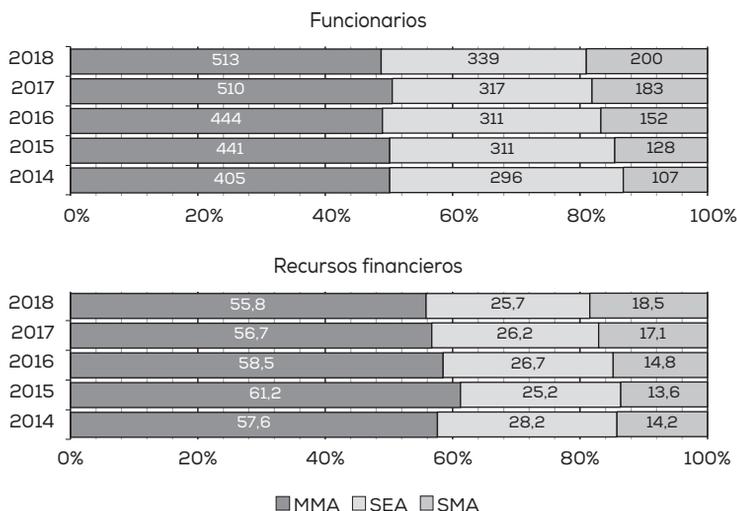
Como vimos, el diseño organizativo de nuestra gobernanza ambiental establece la separación de funciones, donde el MMA tiene preeminencia política total sobre los otros dos organismos. Aunque parezca mezquino, la severa restricción presupuestaria de las dos organizaciones políticamente subordinadas al MMA, más la necesidad de ésta de mostrar nueva regulación obligan a los tres organismos a practicar el “juego de la culpa”, a pesar de que el objetivo de la reforma ambiental es que no suceda.

Para introducir la inequidad financiera, se pueden observar las series presupuestarias del sector ambiental desde 2014 a 2018 en la tabla 1, donde se expresa la proporción numérica de funcionarios y la proporción porcentual de recursos financieros entre el MMA, el SEA y la SMA.

Al revisar la cuenta pública de 2016, la SMA señaló que debía controlar más de 11.000 unidades fiscalizables, y que, tras revisar 1.803 expedientes, agrupó 808 infracciones en 149 procedimientos sancionatorios, y descartó 926 por falta de mérito (SMA 2017). No obstante, también señaló que se había ingresado hasta 2016 un total de 6.118 denuncias ciudadanas, mientras que un estudio sobre el tema, que sorprendentemente propone incrementar las posibilidades de denuncias ciudadanas, determinó que el 86 por ciento de éstas estaría aún en proceso de investigación (Cordero et al. 2017, 28, 72-77). Pero a esto debe añadirse el cúmulo de informes de seguimiento no revisados. De hecho, el incendio del relleno sanitario Santa Marta reveló que los informes de seguimiento de dicha instalación no se habían revisado desde 2013 (CGR 2016, 35,

42; Hernández 2017, 9-14). En ese sentido, si bien la SMA puede ordenar la estandarización de reportes de seguimiento de tipo numérico para automatizar su procesamiento, ello no es posible para los demás reportes, que debe leer y analizar, consumiendo horas-funcionario (HF).

**Tabla 1.** SERIES PRESUPUESTARIAS DEL SECTOR AMBIENTAL DESDE 2014 A 2018, EN PROPORCIÓN DE FUNCIONARIOS Y RECURSOS FINANCIEROS



La capacidad de procesamiento de la SMA, que ya estaba sobrepasada, inevitablemente se ha resentido más con la aprobación de los nuevos planes y normas, en particular el plan de la Región Metropolitana. Otra causa es la operativización del artículo 8 de la Ley 20.780 —que aprueba la reforma tributaria—, que hace a dicho organismo responsable de la fiscalización y determinación del hecho gravado en el impuesto a emisiones de fuentes estacionarias, y del artículo 38 de la Ley 20.920, sobre gestión de residuos, responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje, que también lo hace responsable de su fiscalización y sanción.

Nuevamente, la SMA enfrentará más restricción presupuestaria y costo de oportunidad. Pero, la Contraloría insiste en que debe cumplir los principios de celeridad, responsabilidad, eficacia y eficiencia. Además, el MMA la exhorta a que debe fiscalizar más regulaciones e incluso, como hemos visto, nuevas leyes —impuestos a fuentes estacionarias y la responsabilidad extendida del productor— aumentan su rango de

labores. Pero ambos organismos olvidan que, entre 2017 y 2018, la SMA aumentará su capacidad de gestión en apenas 33.864 HF. Como veremos en la siguiente parte, sólo la fiscalización del plan de la Región Metropolitana le consumirá 58.750 HF.

En 2016, según la definición estratégica presupuestaria de la SMA (Dipres 2015a), el 61 por ciento de sus recursos se destinan a fiscalización y sanción, por lo que es posible proyectar que 95 de sus 152 funcionarios asumen tal labor. Ese mismo año, según la misma definición presentada por el MMA (Dipres 2015b), el 42 por ciento de sus recursos se destinan a regulación ambiental, por lo que es posible proyectar que 180 de sus 444 funcionarios asumen tal labor.

Siendo así, hoy tenemos a casi el doble de los funcionarios dedicados a generar regulación ambiental en el MMA que los dedicados a hacerla cumplir en la SMA, lo que es un evidente sinsentido.<sup>18</sup> Nuestra posición es que estamos ante un problema estructural de diseño institucional, que permite a los directivos del organismo con predominio político desarrollar estrategias para reclamar crédito político en el corto plazo. Esto se suma a un problema de incorrecta definición de prioridades presupuestarias.

En resumen, nuestro organismo regulador ambiental es el MMA, y su éxito político se mide por cuánto avanza en la adopción de regulación sustantiva o de proyectos legislativos. Por ello, su principal producto estratégico para fines presupuestarios es la regulación ambiental (Dipres 2015b). Pero ni implementa, ni administra, ni controla esta última, por lo que tiene incentivos para ser indiferente respecto de la carga de trabajo de los organismos que deban cumplir esa función.

El organismo coordinador de evaluación ambiental y emisor de permisos es el SEA, y su éxito político se mide por cuántos proyectos se conforman con su decisión, cuánto demora la tramitación y cuántos proyectos mantienen su calificación luego de las reclamaciones judiciales; por eso su principal producto estratégico para fines presupuestarios es la evaluación ambiental (Dipres 2015c). Pero los proyectos aprobados no son fiscalizados por el SEA, por lo que tiene incentivos para ser indiferente respecto de la carga de trabajo de los organismos que deban cumplir esa función.

---

<sup>18</sup> Desde luego, hay que prevenir que al MMA le aplica el régimen remuneratorio EUS (escala única de sueldos), regido fundamentalmente por el DL 249/1973, y a la SMA el régimen remuneratorio EOF (escala de organismos fiscalizadores), regido fundamentalmente por el DL 3351/1981, la que contempla una asignación especial de fiscalización, que incrementa considerablemente las remuneraciones de la EOF en comparación con la EUS. De acuerdo a ello, la hora-funcionario para el mismo grado es más cara en la EOF que en la EUS.

El organismo coordinador de vigilancia y sancionador es la SMA, ubicado al final de la cadena. Mide su éxito político por cuántos administrados han sido vigilados, a cuántos se les ha detectado incumplimiento y cuántos han vuelto al cumplimiento por aplicación de sanciones o de programas de cumplimiento. Por eso sus principales productos estratégicos para fines presupuestarios son la fiscalización ambiental y el sistema de sanciones y multas (Dipres 2015a).<sup>19</sup>

Así, la determinación correcta y sincera de los costos para fiscalizar la regulación sustantiva —tanto por inspección como por seguimiento, tanto para tramitar procedimientos sancionatorios como para obtener el cumplimiento efectivo de las sanciones— es determinante para predecir el comportamiento y rendimiento de la SMA. Enseguida abordaremos ese tema.

### 3. COSTOS DE CUMPLIMIENTO EN EL ANÁLISIS GENERAL DE IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL: (IN)SINCERIDAD

Para demostrar cómo, en nuestra opinión, el MMA ha ignorado o subestimado los costos de fiscalización y sanción de la regulación sustantiva, revisaremos los Análisis General de Impacto Económico y Social —AGIES— emitidos por dicho organismo desde 2011, dentro de los procedimientos administrativos para adopción de regulación sustantiva. Así también, revisaremos las comunicaciones enviadas por la SMA al MMA en relación con los mismos. Además, dividiremos el análisis

---

<sup>19</sup> Estudios sobre eficacia de la acción regulatoria, para efectos de simplificación, asumen que estas tres funciones están reunidas en una sola agencia, uniendo la emisión de regulación y permisos con su vigilancia. En ese sentido, se asume que la agencia tiene discrecionalidad para establecer las reglas y un presupuesto limitado que restringe el número de actividades de control de cumplimiento que puede hacer, por lo que debería distribuirlo óptimamente (Garvie y Keeler 1994, 144). Pero una variable que también debe incluirse en la distribución óptima es el estándar probatorio, pues determinará cuánta información será necesaria para la toma de decisiones asociadas a detección de infracciones y a su manejo por vía negociada —a través de programas de cumplimiento— o adversarial —a través del procedimiento sancionatorio—. Esto ya se ha explorado, aunque no centrado en el dilema presupuestario de la agencia, revelando que, a mayor exactitud en la determinación fáctica de la infracción, la aplicación de sanciones será menos aleatoria, por lo que generará más disuasión (Posner 1999, 1483). Por tanto, un mayor estándar probatorio hace incurrir a la Administración en mayor gasto, de ahí que la discusión acerca de si se trata de estándares de prueba preponderante, o clara y convincente, o más allá de toda duda razonable, no solo tiene consecuencias jurídicas, sino que también presupuestarias.

por tipo de regulación; esto es, normas de calidad ambiental, normas de emisión y planes de prevención o de descontaminación.

Como hemos señalado antes, los reglamentos procedimentales para la adopción de esta regulación están contenidos en el DS n.º 38/2012 —para la dictación de normas de calidad y de emisión— y en el DS n.º 39/2012 —para la dictación de planes de descontaminación—, ambos del MMA. Los dos decretos responden a la definición y adopción de un programa de regulación ambiental bianual, en el que además se establecen criterios de sustentabilidad y prioridades programáticas en materia de políticas, planes y programas.

Ambos reglamentos procedimentales tienen etapas similares, las que resumidamente son: (i) elaboración del anteproyecto de regulación en un plazo de doce meses de publicada en el *Diario Oficial* la resolución que inicia el procedimiento normativo, dentro del cual se incluye el desarrollo o recopilación de estudios científicos, así como la preparación de dos documentos de apoyo —Análisis Técnico y AGIES—; (ii) consulta del anteproyecto en un plazo de 60 días de publicado en el *Diario Oficial* el extracto de resolución que aprueba el anteproyecto, y que incluye la consulta al Consejo Consultivo del MMA y al público general; (iii) análisis de observaciones de la consulta y elaboración del proyecto definitivo, en un plazo de 120 días desde el término de la etapa previa; (iv) sometimiento del proyecto definitivo a consideración del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, y, finalmente, (v) sometimiento a consideración del Presidente de la República para el ejercicio de su potestad reglamentaria. Este procedimiento administrativo, como todos, genera documentación que debe contenerse en un expediente físico, insertada en orden correlativo a su ingreso, pero además debe mantenerse un expediente electrónico, para permitir su consulta expedita por todos los interesados.

### 3.1. Los costos de fiscalización en las normas de calidad ambiental

En las normas atmosféricas, para la revisión de la normas de calidad ambiental (NCA) primaria de MP10 no se indicaron los costos de fiscalización en los AGIES de fojas 1009<sup>20</sup> y fojas 1046.<sup>21</sup> No obs-

---

<sup>20</sup> Véase <https://goo.gl/kt4Uim>.

<sup>21</sup> Véase <https://goo.gl/Zj8M3h>.

tante, la SMA advirtió al MMA que “no ha sido consultada sobre los costos asociados a todas las actividades que implican el seguimiento y control de los monitoreos de calidad del aire”, y añadió que “sin esta información no sólo es cuestionable la estimación de costos del AGIES, afectando así la fundamentación de la norma (...) sino que además hace imposible solicitar el presupuesto para desarrollar estas tareas”.<sup>22</sup> Esta comunicación no se incluyó en el expediente electrónico, que, como señalamos, es un requerimiento establecido a nivel reglamentario.

De forma similar, para la revisión de la NCA primaria de SO<sub>2</sub> no se indicaron los costos de fiscalización en los AGIES de fojas 703,<sup>23</sup> fojas 1204<sup>24</sup> y fojas 1230.<sup>25</sup> No obstante, la SMA advirtió al MMA que “es imprescindible precisar que el alcance de la fiscalización de la norma de calidad se refiere exclusivamente a las estaciones de interés del MMA para efectos de política pública (...) lo que además permite conocer el número exacto de estaciones de monitoreo y así solicitar fundadamente el presupuesto necesario para su fiscalización”.<sup>26</sup> Esta comunicación tampoco se incluyó en el expediente electrónico.

En las normas hídricas el panorama no es muy distinto. Para la NCA secundaria del río Aconcagua —expediente electrónico sin foliación—,<sup>27</sup> el AGIES<sup>28</sup> estimó el costo de fiscalización en  $\cong 3.000.000$  de pesos anuales (valor 2017), adicionales a los que ya gasta la Dirección General de Aguas. No obstante, la SMA advirtió al MMA que, “con relación a los costos, y a fin de evitar una subestimación que frustre a futuro una implementación de la norma, hacemos presente que la situación actual no se encuentra descrita suficientemente en el AGIES”, añadiendo que “una adecuada descripción de la situación actual permite proyectar fundadamente el flujo de costos totales durante la implemen-

---

<sup>22</sup> Of. Ord. n.º 1791/2017, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>23</sup> Véase <https://goo.gl/PMr1Pe>.

<sup>24</sup> Véase <https://goo.gl/J3LgFF>.

<sup>25</sup> Véase <https://goo.gl/BfgP5x>.

<sup>26</sup> Of. Ord. n.º 1577/2017, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>27</sup> De acuerdo al artículo 18 de la Ley 19.880 y los artículos 8 del DS n.º 38/2012 y 5 del DS n.º 39/2012, ambos del MMA, debe guardarse un orden riguroso de ingreso y egreso de documentos en la conformación del expediente administrativo, y su principal garantía es la foliación.

<sup>28</sup> Véase <https://goo.gl/fRZhUV>.

tación de la norma”, pues, “con ello, es posible tener claro el costo real de todos estos monitoreos y fortalecer la implementación de la norma”. Agrega que sólo para revisión de parámetros y preparación de informes deberá destinar  $\cong 17.000.000$  de pesos anuales, y que, por tanto, se estima “relevante contar con un informe de (Dipres) que comprometa la asignación de recursos para la implementación de esta norma, considerando a todos los organismos públicos involucrados”.<sup>29</sup> Esta comunicación tampoco se ha incluido en el expediente electrónico.

Por su parte, para la NCA secundaria del río Valdivia, el AGIES de fojas 3377<sup>30</sup> estimó el costo de fiscalización en  $\cong 8.000.000$  de pesos anuales (valor 2014); para el río Rapel —expediente electrónico sin foliación—, el AGIES<sup>31</sup> lo estimó en  $\cong 9.000.000$  de pesos anuales (valor 2016); para el río Maipo, el AGIES de fojas 2251<sup>32</sup> lo estimó en  $\cong 33.000.000$  de pesos anuales (valor 2013); para el río Biobío, el AGIES de fojas 976<sup>33</sup> lo estimó en  $\cong 43.000.000$  de pesos anuales (valor 2013), y el de fojas 1113<sup>34</sup> en  $\cong 17.000.000$  de pesos anuales (valor 2014). En ninguno de ellos existe constancia de comunicación al respecto desde la SMA, incluida o no en el expediente electrónico.

Sin embargo, tras la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental que anuló la NCA secundaria del río Valdivia,<sup>35</sup> el AGIES de fojas 3563<sup>36</sup> estimó costos por  $\cong 80.000.000$  de pesos anuales (valor 2017) y que la SMA utilizará  $\cong 364$  HF anuales, pero advirtió que estos “no son en la realidad costos adicionales para el Estado, ya que no es práctica habitual la contratación de personal nuevo, sino que se añade a la carga laboral actual de los funcionarios del servicio correspondiente”. Esto último es muy importante, porque se reconoce abiertamente que la nueva regulación hará incurrir a estos organismos en costos de oportunidad, pues para asumir la nueva carga de trabajo deberán dejar de hacer tareas que estaban haciendo.

---

<sup>29</sup> Of. Ord. n.º 2127/2017, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>30</sup> Véase <https://goo.gl/2mgbZf>.

<sup>31</sup> Véase <https://goo.gl/rGkCGi>.

<sup>32</sup> Véase <https://goo.gl/jRLXYi>, descomprimir y revisar documento 2225-2262.

<sup>33</sup> Véase <https://goo.gl/dtWLxe>.

<sup>34</sup> Véase <https://goo.gl/yExjxu>.

<sup>35</sup> Causa rol R-25-2016, sentencia de 29 de septiembre de 2016.

<sup>36</sup> Véase <https://goo.gl/Xbz4hD>.

### 3.2. Los costos de fiscalización en las normas de emisión

En el caso de las normas de emisión (NE) de productos, en particular de ruidos en buses de locomoción colectiva urbana y rural, el AGIES de fojas 312<sup>37</sup> no estimó costo de fiscalización alguno, aunque indicó que dicha norma sólo la fiscaliza el Ministerio de Telecomunicaciones y Transportes (MTT), lo que contradice el artículo 7 de dicha norma, que indica que también fiscaliza la SMA. De forma similar, para la NE de motocicletas —expediente electrónico sin foliación— el AGIES<sup>38</sup> no estimó costos de fiscalización para la SMA, aunque su artículo 5 tiene una cláusula de fiscalización idéntica a la anterior.

En la revisión de la NE de opacidad para vehículos en uso, el AGIES de fojas 16<sup>39</sup> no estimó costos de fiscalización, lo que resulta comprensible porque su artículo 7 mantiene correctamente su fiscalización en Carabineros de Chile e inspectores fiscales y municipales. De igual forma, en la revisión de la NE de NOx para vehículos en uso —expediente electrónico sin foliación— el AGIES<sup>40</sup> tampoco estimó estos costos, lo que resulta comprensible porque su artículo 8 mantiene correctamente su fiscalización en el MTT, a través de las plantas de revisión técnica concesionadas.

Respecto de la NE de ruido para vehículos motorizados medianos, livianos y motocicletas, el AGIES de fojas 345<sup>41</sup> estimó el costo inicial de fiscalización en  $\cong 2.292.000.000$  de pesos anuales (valor 2012), y los costos anuales en  $\cong 58.000.000$  de pesos (valor 2012), para el Centro de Control y Certificación Vehicular del MTT. Pero, a pesar de que su artículo 7 tiene una cláusula de fiscalización idéntica a las dos primeras, donde tienen competencias tanto el MTT como la SMA, no se estimó ningún costo alguno para esta última.

Acerca de la revisión de la NE para vehículos motorizados pesados, el AGIES de fojas 79<sup>42</sup> estimó el costo de fiscalización inicial en  $\cong 104.000.000$  de pesos (valor 2012) para equipamiento de las plantas

---

<sup>37</sup> Véase <https://goo.gl/cjHn5o>.

<sup>38</sup> Véase <https://goo.gl/KoNMmb>.

<sup>39</sup> Véase <https://goo.gl/cN2L6u>.

<sup>40</sup> Véase <https://goo.gl/Rv8tVE>.

<sup>41</sup> Véase <https://goo.gl/X5Ndt6>.

<sup>42</sup> Véase <https://goo.gl/ZD1bWv>.

de revisión técnica concesionadas, pero a pesar de que el artículo 13 indica que también fiscaliza la SMA, no se estimó costo alguno para ésta.

Por su parte, para la NE para grupos electrógenos, que está actualmente en elaboración y aún no posee su AGIES, la SMA logró establecer una mesa de trabajo para diseñar los esquemas de control de la normativa. Allí sostuvo que carece de personal especializado<sup>43</sup> y que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles debería estar a cargo de su control,<sup>44</sup> aunque el MMA insistió en que debe hacerlo la SMA.<sup>45</sup>

En cuanto a la NE para vehículos fuera de ruta —expediente electrónico sin foliación—, el AGIES<sup>46</sup> no indicó los costos de fiscalización, a pesar de que la propuesta indica que tal función recaerá en la SMA. Pero dicho organismo advirtió al MMA que el diseño institucional considera que ella “responde al control de ‘normas de proceso’; esto es, aquellas que regulan las emisiones durante el funcionamiento de industrias y establecimientos y, por ello, se establece un control periódico de las fuentes emisoras por medio de mediciones de las descargas de contaminantes al medio ambiente”, y que “carece de personal técnico que pueda revisar los ‘certificados de origen’ que se presenten en cumplimiento de la norma de emisión”.<sup>47</sup> Esta comunicación tampoco se ha incluido en el expediente electrónico.

Por su parte, en el caso de las NE de procesos, en la tramitación de aquella para calderas y procesos de combustión, el AGIES de fojas 493<sup>48</sup> estimó costos de fiscalización por inspección en  $\cong 106.000.000$  de pesos anuales (valor 2017). Sin embargo, la SMA advirtió nuevamente al MMA sobre estas estimaciones, indicando que la norma propuesta “genera importantes costos para el control y seguimiento de las fuentes emisoras reguladas por estos instrumentos”, dada “la falta de uniformidad en los límites de emisión aplicables y en la frecuencia de los reportes de mediciones”. Señaló, además, que el AGIES tiene errores porque, aunque éste advierta que para su cálculo “sólo fue considerada la fiscalización en las comunas que no cuentan con un Plan de Descontaminación Atmosférica

---

<sup>43</sup> Véase <https://goo.gl/CGfKLM>.

<sup>44</sup> Véase <https://goo.gl/qtF9gD>.

<sup>45</sup> Véase <https://goo.gl/Ly5CzE>.

<sup>46</sup> Véase <https://goo.gl/YhQStz>.

<sup>47</sup> Of. Ord. n.º 250/2017, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>48</sup> Véase <https://goo.gl/i5oR4k>.

(PDA), debido a que en el caso de las comunas que ya cuentan con dicho instrumento dichos costos fueron considerados en el plan respectivo”, se le ha hecho presente repetidamente al MMA, “en los oficios 167/2015, 693/2015, 1059/2015, 1222/2015, 1288/2015, 66/2016, 614/2016, 759/2016, 1002/2017, 1643/2017, [que] (...) no ha considerado los costos efectivos de fiscalización y sanción en los AGIES correspondientes de dichos instrumentos”, y que el costo de fiscalización “no considera los costos administrativos asociados al control y seguimiento de fuentes fijas, especialmente tratándose de mediciones continuas, ni tampoco los procedimientos sancionatorios que se cursen como respuesta a las infracciones constatadas”. Así, le comunicó al MMA una estimación de costos de  $\cong 2.500.000.000$  de pesos anuales, y advirtió que “solicitamos que junto a la rectificación de los costos de fiscalización de esta norma se solicite un informe a la Dirección de Presupuestos donde asegure la disponibilidad presupuestaria requerida para su implementación”.<sup>49</sup> Esta comunicación tampoco se ha incluido en el expediente electrónico.

De forma similar, para la revisión de la NE de residuos industriales líquidos a aguas marinas y continentales superficiales, el AGIES de fojas 5.042<sup>50</sup> no estimó costos de fiscalización; para la NE de fundiciones, el AGIES de fojas 746<sup>51</sup> tampoco lo hizo; para la revisión de la NE de celulosas, el AGIES de fojas 990<sup>52</sup> no los calculó, y para la NE de termoeléctricas, en el AGIES de fojas 2019<sup>53</sup> ocurrió lo mismo.

### 3.3. Los costos de fiscalización en los planes de prevención y de descontaminación ambiental

Respecto de los Planes de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA), cabe destacar que, por la diversidad de medidas que pueden incluir, es aquí quizá donde puede aumentar muchísimo más la carga de trabajo para la SMA. Como veremos enseguida, en los últimos años el organismo fiscalizador ha sido extremadamente activo señalando estas circunstancias.

---

<sup>49</sup> Of. Ord. n.º 2145/2017, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>50</sup> Véase <https://goo.gl/MbzGDL>.

<sup>51</sup> Véase <https://goo.gl/hn3QoN>.

<sup>52</sup> Véase <https://goo.gl/zFaoKM>.

<sup>53</sup> Véase <https://goo.gl/kwbrxr>.

Para la propuesta de plan de Los Ángeles, el AGIES de fojas 152<sup>54</sup> no calculó costos de fiscalización, aunque en la actualización del informe de fojas 322<sup>55</sup> es posible ver una tabla que indica costos de  $\cong 478.000.000$  de pesos anuales (valor 2016), entre fiscalización residencial e industrial, aun cuando su artículo 76 establece que la fiscalización será efectuada por la SMA o por los organismos sectoriales. En todo caso, la SMA advirtió al MMA que el AGIES de fojas 152 “ha omitido considerar los costos asociados al seguimiento y control de las medidas del plan por parte de ésta (SMA)”, y le recordó que “dentro de las variables de cumplimiento normativo se encuentra el nivel de fiscalización y sanción... por lo tanto, un determinado nivel de cumplimiento se encontrará asociado a un determinado nivel de fiscalización y sanción”. Así, “es fundamental incorporar en el AGIES la capacidad operativa actual de la SMA y, si es el caso, asegurar la entrega de mayores recursos para alcanzar los niveles de cumplimiento normativo en los cuales se sustentan los beneficios proyectados”.<sup>56</sup>

Para la propuesta de plan de Curicó también hay una comunicación de la SMA que advierte acerca de la necesidad de estimar sus costos de fiscalización, en un tenor idéntico al anterior<sup>57</sup>, por lo que el AGIES de fojas 1522<sup>58</sup> los estimó en  $\cong 64.000.000$  de pesos anuales (valor 2017), y el AGIES de fojas 2137<sup>59</sup> los reestimó en  $\cong 85.000.000$  de pesos anuales (valor 2017).

La propuesta de plan del Gran Concepción también calculó estos costos, aunque sin consolidarlos. En el AGIES de fojas 336,<sup>60</sup> para fuentes industriales indicó que se duplicarían las inspecciones, lo que estimó en  $\cong 5.000.000$  de pesos anuales (valor 2017), mientras que para fuentes domiciliarias los estimó en  $\cong 16.000.000$  de pesos anuales (valor 2017); pero, el AGIES de fojas 526 reestimó costos totales por  $\cong 103.000.000$  de pesos anuales (valor 2017).<sup>61</sup> En todo caso, la SMA le

---

<sup>54</sup> Véase <https://goo.gl/3JMDk5>.

<sup>55</sup> Véase <https://goo.gl/LrLDnK>.

<sup>56</sup> Of. Ord. n.º 1357/2016, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>57</sup> Véase <https://goo.gl/v8Z2G3>.

<sup>58</sup> Véase <https://goo.gl/6eNku6>.

<sup>59</sup> Véase <https://goo.gl/QNUyUe>.

<sup>60</sup> Véase <https://goo.gl/SdTtNE>.

<sup>61</sup> Véase <https://goo.gl/bDurJQ>.

recordó al MMA que “es necesario incorporar dentro del procedimiento de elaboración de planes y normas un ítem que considere los gastos que implica (...) ampliar el universo de sujetos fiscalizados como consecuencia de la aprobación de dichos instrumentos”, ya que en el AGIES “no se explica la estimación de los costos asociados al seguimiento y control de las medidas del plan”, y que, “en caso de que los beneficios dependan de un cumplimiento del 100 por ciento de las fuentes reguladas, se requerirá un número de actividades de fiscalización y sanción con una cobertura anual importante de las fuentes afectas, el cual razonablemente pueda sustentar un nivel de cumplimiento cercano al 100 por ciento”.<sup>62</sup>

Pero donde probablemente más se aprecia la complejidad del asunto es en la propuesta de revisión del plan de la Región Metropolitana, hoy vigente. El AGIES de fojas 338<sup>63</sup> no estimó los costos de fiscalización, y, aunque no se incluyó en el expediente electrónico, la SMA advirtió al MMA desde los inicios de su tramitación el severo problema que enfrentaría con un plan emblemático como éste. El problema radicaría en que el modelo de fiscalización “adolece de una serie de debilidades (...) en particular, se puede mencionar la figura de los subprogramas (...) ya que en la medida que no exista en la Ley de Presupuestos una glosa para fiscalización ambiental, hace al menos incierto el control efectivo de los sujetos regulados”. También le informó que, de mantenerse la interpretación de la Contraloría respecto de la exclusividad de las competencias fiscalizadoras y sancionadoras de la SMA, sólo por efecto de la restricción vehicular y el plan de gestión de tránsito —medidas incluidas en el plan entonces vigente— “se manejaría un total de 360.000 infractores”, por lo que “se necesitarían 511 funcionarios a dedicación exclusiva para la tramitación de dichos procedimientos”,<sup>64</sup> lo que implicaría un presupuesto adicional de  $\cong 16.350.000.000$  de pesos anuales (valor 2015).<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Of. Ord. n.º 1643/2017, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>63</sup> Véase <https://goo.gl/dj6m5e>.

<sup>64</sup> Of. Ord. n.º 1288/2015, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>65</sup> Cálculo en base a 1.992 HF anuales por funcionario, con la HF valorizada en  $\cong 16.000$  de pesos.

Pero, incluso cuando se adoptó la interpretación propuesta, contraria a la exclusividad de competencias, en abierta contradicción con los dictámenes de Contraloría, y se publicó el AGIES de fojas 338, la SMA comunicó al MMA que para los presupuestos de 2017 a 2021 necesitaría  $\cong 1.212.000.000$  de pesos,  $\cong 963.000.000$ ,  $\cong 462.000.000$ ,  $\cong 820.000.000$  y  $\cong 742.000.000$  de pesos, respectivamente por cada año. Advirtió que el AGIES “ha omitido considerar los costos asociados al seguimiento y control de las medidas del plan por parte de esta (SMA)”, y que “en la página 56 del AGIES se encuentra la única mención a los costos de fiscalización, pero se refiere sólo a tres servicios sectoriales que participarán en la implementación del plan (...) según datos históricos, sin referencia ni a los costos asociados al ejercicio de la potestad sancionatoria ni al nivel de cumplimiento normativo alcanzado con ese presupuesto”. Así, “se califica el costo para la Administración como despreciable en relación a los beneficios esperados”, pero que, a pesar de esto, “se observa que el cálculo de los beneficios estimados se sustenta en base a proyecciones de reducción de emisiones logradas a partir del cumplimiento efectivo de las medidas”.<sup>66</sup> Esto se traduce en que la SMA necesitaría 58.750 HF anuales adicionales y, por tanto, 30 nuevos funcionarios a dedicación exclusiva para poder obtener el nivel de cumplimiento que asume el AGIES.<sup>67</sup> Esta comunicación tampoco aparece en el expediente electrónico. A pesar de lo anterior, aunque de forma explicable bajo el problema de diseño institucional que hemos detectado, en el AGIES de fojas 639<sup>68</sup> del plan de la Región Metropolitana, el MMA reafirmó que los costos de fiscalización serían de  $\cong 130.000.000$  de pesos (valor 2016), excluyendo los costos de la SMA, los que finalmente no se indicaron.

Para el plan de O’Higgins, el AGIES de fojas 1903<sup>69</sup> indica que para la estimación de beneficios “se asume 100 por ciento de cumplimiento de las medidas, lo que demanda una fiscalización efectiva”,

---

<sup>66</sup> Of. Ord. n.º 759/2016, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>67</sup> Cálculo en base a 1.992 HF anuales por funcionario, con la HF valorizada en  $\cong 16.000$  de pesos. Requerimiento adicional de presupuesto promedio de  $\cong 940.000.000$  de pesos anuales para los años 2017 a 2021.

<sup>68</sup> Véase <https://goo.gl/UndKdT>.

<sup>69</sup> Véase <https://goo.gl/7z9ZFA>, <https://goo.gl/1s5Pn9> y <https://goo.gl/jHs-5kW>.

cuyos costos estima en  $\cong 75.000.000$  de pesos anuales, sin indicar quién fiscaliza, ni cómo se obtuvo ese valor.

Por su parte, en la revisión del plan de Coyhaique, el AGIES de fojas 251<sup>70</sup> omitió calcular los costos de fiscalización, lo que la SMA hizo ver en su momento,<sup>71</sup> aunque no fue subsanado. Para la revisión del plan de Ventanas, el AGIES de fojas 1925<sup>72</sup> tampoco los estimó, pero igualmente lo hizo ver la SMA,<sup>73</sup> y tampoco fue subsanado. Algo similar ocurrió con los AGIES para el plan de Andacollo, de fojas 534;<sup>74</sup> de Temuco y Padre Las Casas, de fojas. 480;<sup>75</sup> de Osorno, de fojas 416<sup>76</sup> y 1242;<sup>77</sup> de Chillán, de fojas 166<sup>78</sup> y 388;<sup>79</sup> de Valdivia, de fojas 556,<sup>80</sup> 1028<sup>81</sup> y 1166;<sup>82</sup> y de Talca y Maule, de fojas 495<sup>83</sup> y 1103.<sup>84</sup>

En todo caso, el real paso de avance para sincerar los costos de fiscalización y sanción es la determinación de la carga de trabajo en horas-funcionario (HF), más que la valoración monetaria. Esta posición fue adoptada por la SMA a partir de 2015, cuando fue sometida al escrutinio de la Contraloría por no haber sancionado la totalidad de los incumplimientos reportados de la NE de residuos industriales líquidos. Entonces le informó que, si bien estaba obligada legalmente a cumplir con los principios de celeridad, responsabilidad, eficacia y eficiencia, su expresión material se traducía en consumir  $\cong 28.000$  HF anuales, lo que equivalía al 56 por ciento de su capacidad sancionadora.<sup>85</sup>

---

<sup>70</sup> Véase <https://goo.gl/F8mkKD>.

<sup>71</sup> Of. Ord. n.º 1059/2015, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>72</sup> Véase <https://goo.gl/eJHZ6k>.

<sup>73</sup> Of. Ord. n.º 1804/2016, obtenido por solicitud de transparencia n.º AW003T0001938.

<sup>74</sup> Véase <https://goo.gl/WEaap4>.

<sup>75</sup> Véase <https://goo.gl/c7mY9q>.

<sup>76</sup> Véase <https://goo.gl/Q9AjZL>.

<sup>77</sup> Véase <https://goo.gl/a2g3Vh>.

<sup>78</sup> Véase <https://goo.gl/akhju6>.

<sup>79</sup> Véase <https://goo.gl/PosV5x>.

<sup>80</sup> Véase <https://goo.gl/Uo6Km9>.

<sup>81</sup> Véase <https://goo.gl/7qpBZs>.

<sup>82</sup> Véase <https://goo.gl/bKVziE>.

<sup>83</sup> Véase <https://goo.gl/DiK6ea>.

<sup>84</sup> Véase <https://goo.gl/8aG3Jn>.

<sup>85</sup> Véase <https://goo.gl/jf94sL>.

#### 4. CONCLUSIONES

Como hemos mostrado, los diversos expedientes administrativos revelan una escasa comunicación entre el MMA y la SMA. Esta compleja relación no es nueva, pues ya la Contraloría les ha advertido que deben actuar coordinadamente “durante los procedimientos de dictación de los instrumentos de gestión ambiental, como en la fase de ejecución de los mismos”, como indican los dictámenes n.º 6.190/2014 y 28.047/2015.

También hemos demostrado que repetidamente el MMA no ha considerado adecuadamente los costos de cumplimiento en los que deberá incurrir la SMA, ni ha incluido en la mayoría de los expedientes administrativos los oficios al respecto, con el fin posible de adoptar prontamente la regulación propuesta, las que convenientemente reflejan costos muy bajos o incluso nulos y, por tanto, transmiten el mensaje de que no requerirán gasto público adicional para su implementación. De esta manera, el MMA captura rápidamente el crédito político de adoptar más regulación, quedando en la SMA su implementación y fiscalización, y, por lo tanto, sujeta a escrutinio futuro. Este patrón de conducta parece ser consistente con la explicación propuesta por Hood sobre el manejo de la culpa y el crédito.

Esto también denota una falta de coordinación y vinculación entre los objetivos políticos de corto plazo del MMA y los objetivos de largo plazo asociados a la protección ambiental efectiva a los que apunta la SMA. Esta lógica ha permeado el sistema regulatorio ambiental, en el que el MMA “desconsidera” completamente su etapa de implementación y fiscalización, y la SMA recuerda que el cumplimiento no es espontáneo, y que, siendo necesaria su vigilancia, esto cuesta tiempo y dinero. Ello es la base de la tensa relación entre ambos organismos.

Incluso, respecto del instrumento que más ha sido utilizado recientemente por el MMA —los PPDA—, ha ocurrido una transacción al utilizar la estrategia de interpretar regulaciones y procedimientos para esquivar o disminuir la culpa (Hood 2011, 19). Como mostramos, la SMA informó al MMA los inconvenientes presupuestarios de la interpretación exclusivista de sus potestades fiscalizadoras y sancionadoras, pues necesitaría 511 funcionarios más y presupuesto adicional de  $\cong 16.350.000.000$  de pesos (valor 2015). En cambio, una interpretación distinta, en la que no existe tal exclusividad, implicaría 30 funcionarios más y presupuesto adicional  $\cong 940.000.000$  de pesos anuales (valor 2017).

Si bien la nueva interpretación conlleva un enorme ahorro financiero, desde la perspectiva del MMA y su necesidad de aprobar regulación, sigue siendo inconveniente transparentar esa cifra en un AGIES. Esto es el resultado del diseño institucional, sometido a estrategias de reclamación de crédito político, sin un sistema externo e independiente de control de calidad. Puesto en términos simples, si se plantea ante el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad que la SMA necesita  $\cong 940.000.000$  de pesos anuales (valor 2017) para fiscalizar dicho plan (cuyos beneficios ambientales fueron calculados asumiendo pleno cumplimiento), el no tener los recursos necesarios para implementarlo significaría hacer de su aprobación una visible irresponsabilidad.

Por esto, incluso con este cambio interpretativo, se seguirá generando regulación que será pobremente fiscalizada, que pondrá la presión para que la SMA desarrolle una política sancionatoria basada excesivamente en la disuasión general, en el uso del escarmiento para compensar la baja capacidad de detección y procesamiento. Esto ratifica, y también explica, que, más allá de que exista escasa evidencia acerca de las tasas de cumplimiento regulatorio en Chile, la aproximación de la SMA sigue siendo mayormente punitiva en lugar de preventiva (OECD 2016a, 133).

Por otra parte, también es necesario que se discuta seriamente el aumento considerable de los presupuestos del sector ambiental, así como la redistribución de los mismos internamente, pues casi el 55 por ciento del total está localizado en el MMA. Esto debe nacer como consecuencia del diagnóstico sobre las restricciones de personal de la SMA, pues, a pesar de usar las capacidades de detección de organismos sectoriales, existe una pobre capacidad de procesamiento —responsivo o no— de los incumplidores detectados (OECD 2016b, 110-111).

No obstante, más allá de las restricciones de personal de la SMA, es necesario administrar mejor la capacidad existente, aprovechando que el diseño regulatorio permite su manejo responsivo. Así, se ha eliminado legalmente la respuesta única sancionatoria, permitiéndose la colaboración del administrado para volver al cumplimiento, a través de los programas de cumplimiento, o del olvidado procedimiento especial de certificación de conformidad, con las limitaciones correspondientes (Soto 2016, 216-217). Lo anterior permite desplegar una estrategia de represalia equivalente, estableciendo en lo posible una sinergia entre

sanción y persuasión, que es la base de un sistema responsivo de fiscalización, auxiliado por el escalamiento de sanciones (Ayres y Braithwaite 1992, 25). Dada la alta eficiencia en detección proveniente de las regulaciones sujetas a la modalidad de seguimiento numérico, como ocurre con las NE de procesos, los incumplimientos son fácilmente detectables y sin mayores complicaciones probatorias, pues es el mismo administrado quien los reporta, por lo que se superará fácilmente cualquier estándar probatorio en sede administrativa y judicial, facilitando la negociación de programas de cumplimiento.

Pero tan importante como lo anterior es que, para terminar con la (in)sinceridad regulatoria, no sólo debe obligarse al MMA a que cumpla rigurosamente sus propios reglamentos procedimentales, sino que además es imperioso garantizar que se establezca un organismo independiente que compruebe la calidad de los AGIES y, en general, de toda evaluación de impacto regulatorio a nivel legislativo y reglamentario. Es recomendable que se conciba como un organismo con una instancia de decisión colegiada, con términos escalonados de nombramiento, sin miembros que se integren desde otros órganos del poder ejecutivo o legislativo —o políticamente dependientes de éstos—, pues ello cuestiona su independencia política (Wegrich 2015, 371), y que sus decisiones no sean vinculantes. Además, es recomendable que se adopten las aproximaciones neerlandesa y alemana, por cuanto una dimensión ignorada en la determinación de los costos de cumplimiento en los AGIES y en los otros estudios similares a la evaluación de impacto regulatorio es el consumo de tiempo por la Administración y los regulados. Con esto, sin dudas se promoverá la sinceridad regulatoria.

## 5. REFERENCIAS

- Acs, Alex & Charles Cameron. 2013. "Does White House Regulatory Review Produce a Chilling Effect and 'OIRA Avoidance' in the Agencies?". *Presidential Studies Quarterly* 43 (3): 443-467.
- Ayres, Ian & John Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Nueva York: OUP.
- Becker, Gary. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy* 76 (2): 169-217.
- Bergamini, Kay, Ricardo Irrazábal, Juan Monckeberg & Cristián Pérez. 2018. "Fiscalización, sanción y control ambiental en Chile. Diagnóstico y propuestas para la Superintendencia del Medio Ambiente y tribunales

- ambientales”. En *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2017*, editado por Ignacio Irrarrazaval et al. Santiago: CIP PUC Chile.
- Bermúdez, Jorge. 2013. “Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental”. *Revista de Derecho* (Valparaíso) 40: 421-447.
- . 2014. *Fundamentos de derecho ambiental chileno*. Valparaíso: EUV.
- Boettiger, Camila. 2010. “Nueva institucionalidad ambiental”. *Actualidad Jurídica* 22: 429-454.
- Cannoni, Leslie, Felipe Riesco & Cristóbal Osorio. 2015. “El carácter integrador de la legislación y de los instrumentos de gestión ambiental...”. *Revista de Derecho Ambiental* 5: 115-151.
- Chell, Elizabeth. 1987. *The Psychology of Behavior in Organizations*. Londres: McMillan.
- Contraloría General de la República (CGR). 2016. *Informe final de auditoría n.º 208/2016*. <https://goo.gl/Mf1vXN>.
- Cordero, Luis, Valentina Durán, Camila Palacios, Violeta Rabi, Andrea Sanhueza & Anahí Urquiza. 2017. *Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile*. Santiago: Espacio Público.
- Crawford, Sue & Elinor Ostrom. 1995. “A Grammar of Institutions”. *American Political Science Review* 89 (3): 582-600.
- Dipres. 2013. *Informe financiero n.º 108 – 06/09/2013*. <https://goo.gl/E5HjeC>.
- . 2014. *Informe financiero n.º 38 – 01/04/2014*. <https://goo.gl/3KfpXr>.
- . 2015a. *Formulario A1 – SMA – Partida 25 Capítulo 03*. <https://goo.gl/qEVTno>.
- . 2015b. *Formulario A1 – MMA – Partida 25 Capítulo 01*. <https://goo.gl/HufNV7>.
- . 2015c. *Formulario A1 – SEA – Partida 25 Capítulo 02*. <https://goo.gl/6925i8>.
- . 2015d. *Informe financiero n.º 33 – 30/03/2015*. <https://goo.gl/Nvvp73>.
- Fernández, Pedro. 2013. *Manual de derecho ambiental chileno*. Santiago: Legal Publishing.
- Garvie, Devon & Andrew Keeler. 1994. “Incomplete Enforcement with Endogenous Regulatory Choice”. *Journal of Public Economics* 55: 141-162.
- Hernández, José. 2017. “El problema con las potestades de fiscalización ambiental: ¿dèjà-vu?” *Revista de Derecho Ambiental* 7: 7-34.
- . 2018. “Criterio de diferenciación de normas de emisión para una adecuada aplicación de la reforma ambiental”. *Revista de Derecho Ambiental* 8: 134-161.
- Heyes, Anthony. 1998. “Making Things Stick: Enforcement and Compliance”. *Oxford Review of Economic Policy* 14 (4): 50-63.
- Hodgson, Geoffrey. 2006. “What Are Institutions?” *Journal of Economic Issues* 40 (1): 1-25.
- Hood, Christopher. 2011. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.

- Huntington, Samuel. 1965. "Political Development and Political Decay". *World Politics* 17 (3): 386-430.
- Katz, Ricardo, Gabriel del Fávero & Lionel Sierralta. 1995. "Bases conceptuales y marco de referencia para la elaboración de políticas ambientales en América Latina". *Estudios Públicos* 57: 173-192.
- Mallea, María. 2014. "La potestad fiscalizadora y sancionatoria de la Superintendencia del Medio Ambiente en Chile". *Revista de Derecho* (CDE) 32: 135-156.
- Marneffe, Win & Lode Vereeck. 2011. "The Meaning of Regulatory Costs". *European Journal of Law and Economics* 32 (3): 341-356.
- Monckeberg, Juan, José Hernández, Kay Bergamini & Cristián Pérez. 2017. "A propósito de la propuesta de control de los planes de manejo de áreas protegidas del Estado". *Estudios Públicos* 145: 7-35.
- NKR. 2010. *Quality through Transparency: With Bureaucracy Reduction to a Modern Way of Legislation*. Berlin: NKR.
- . 2012. *Guidelines on the Identification and Presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government*. Berlin: NKR.
- North, Douglass. 1989. "Institutions and Economic Growth: A Historical Introduction". *World Development* 17: 1319-1332.
- . 1994. "Economic Performance through Time". *American Economic Review* 84 (3): 359-368.
- OECD. 1997. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. París: OECD.
- . 1999. *Regulatory Reform in the Netherlands, Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. París: OECD.
- . 2002. *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. París: OECD.
- . 2011. *Integrating the Environment in Regulatory Impact Assessments*. París: OECD.
- . 2012. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. París: OECD.
- . 2014. *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*. París: OECD.
- . 2016a. *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High Quality Regulation*. París: OECD.
- . 2016b. *Environmental Performance Reviews: Chile 2016*. París: OECD.
- . 2017. *Chile Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment*. París: OECD.
- Pinilla, Francisco & José Hernández. 2016. "Control represivo del daño ambiental y reparación: aspectos probatorios en sede administrativa y judicial". En *La prueba en la litigación pública*, editado por Jaime Arancibia & Alejandro Romero. Santiago: Librotecnia.

- Plumer, Marie. 2013. “Los tribunales ambientales: se completa la reforma a la institucionalidad ambiental”. En *Anuario de Derecho Público UDP*, editado por Javier Couso. Santiago: UDP.
- Posner, Richard. 1999. “An Economic Approach to the Law of Evidence”. *Stanford Law Review* 51 (6): 1477-1546.
- Riquelme, Paulina, Paula Medina & Daniela Bustos. 2011. “Nueva institucionalidad ambiental: criterios de diseño para el desarrollo regulatorio”. *Actualidad Jurídica* 23: 229-258.
- Superintendencia de Medio Ambiente (SMA). 2017. *Cuenta pública*. <https://goo.gl/XwCi8o>.
- Soto, Pablo. 2016. “Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental”. *Ius et Praxis* 22 (2): 189-226.
- Wegrich, Kai. 2015. “Which Results? Better Regulation and Institutional Politics”. *European Journal of Risk Regulation* 6 (3): 369-371. *EP*

ARTÍCULO

# LA REPUTACIÓN TÉCNICA Y EL EMPENDIMIENTO DE POLÍTICAS COMO FUENTE DE PODERES: EL CASO DE LA FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA

Virginia Rivas S.

Abogada

RESUMEN: A través de dos recientes reformas legales (2009 y 2016), la Fiscalía Nacional Económica (FNE), agencia de la libre competencia de Chile, ha sido progresivamente investida de poderes inéditos para un órgano de la administración. Este artículo combina los enfoques de la teoría de la reputación y del emprendimiento de políticas públicas (*policy entrepreneurship*) para indagar en las razones por las cuales la Fiscalía ha recibido tales poderes, distanciándose de las tradicionales explicaciones basadas en la teoría del “agente-principal”. Se concluye que los planificados esfuerzos de la FNE para construir una reputación técnica y actuar como un emprendedor de políticas desempeñaron un rol relevante en el otorgamiento de los poderes regulatorios que le fueron concedidos en 2016. Sin embargo, las facultades recibidas en 2009 no podrían explicarse por los mismos factores. Consolidar una

---

VIRGINIA RIVAS. Abogada de la Universidad de Chile. LLM por la Universidad de California, Berkeley y MSc. en *regulation* por la London School of Economics and Political Science. Email: virgi.rivas@gmail.com.

La autora agradece al Programa de Formación de Capital Humano Avanzado de Conicyt, el que, a través de una Beca Chile, financió sus estudios en regulación; a Martin Lodge, de la Escuela de Gobierno de LSE, quien guió la versión original de este trabajo; agradece además a Bernardo Rangoni, de la European University Institute, por sus comentarios iniciales; a los árbitros de *Estudios Públicos* por sus valiosos aportes, y muy especialmente a las personas que colaboraron como entrevistados, por su tiempo y su generosa disposición para contestar preguntas.

reputación institucional y un posicionamiento político requiere de mucho tiempo y trabajo. Para esta agencia, son activos aún frágiles y el camino para consolidarlos es incierto.

**PALABRAS CLAVE:** agencia regulatoria, libre competencia, Fiscalía Nacional Económica, reputación técnica, emprendimiento de políticas, delegación de poder.

**RECIBIDO:** agosto 2018; **ACEPTADO:** noviembre 2018.

**TECHNICAL REPUTATION AND POLICY  
ENTREPRENEURSHIP AS A SOURCE OF POWERS:  
THE CASE OF CHILE'S NATIONAL COMPETITION  
AUTHORITY**

*ABSTRACT: Chile's Fiscalía Nacional Económica, the national competition authority, has been progressively invested by two recent legal reforms (2009 and 2016) with powers that are unprecedented for a public agency. This article combines the reputation theory and policy entrepreneurship approaches in order to investigate why this agency has received such powers, distancing itself from traditional explanations based on "agent-principal" theory. It concludes that planned efforts to build up a technical reputation and act as a policy entrepreneur played an important role in the decision to grant the regulatory powers accorded to it in 2016. However, the powers received in 2009 cannot be explained by the same factors. Consolidating an institutional reputation and political standing requires a great deal of time and work. These assets are still fragile for the agency, and the path to consolidating them is still uncertain.*

**KEYWORDS:** regulatory agency, competition, antitrust, Fiscalía Nacional Económica, technical reputation, policy entrepreneurship, delegation of powers.

**RECEIVED:** August 2018; **ACCEPTED:** November 2018.

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**n los últimos años, la regulación de la libre competencia en Chile ha experimentado un desarrollo sin precedentes y la Fiscalía Nacional Económica (en adelante FNE), la agencia de la libre competencia en Chile, ha estado en el centro de estos cambios.

Dos cuerpos normativos (Ley 20.361, de 2009, y Ley 20.945, de 2016) introdujeron reformas de una magnitud difícil de sobre estimar. De ser una agencia desconocida durante gran parte de su historia,

prácticamente sin atribuciones e incapaz de hacerse respetar entre sus regulados, la Fiscalía se convirtió en un ente dotado de poderes excepcionales para un órgano de la administración. Por ejemplo, se le encomendó la misión de implementar un programa de delación compensada, un sistema completamente ajeno a la tradición legal chilena. También se le otorgó la facultad de realizar allanamientos y escuchas telefónicas, atribuciones nunca antes otorgadas en el país a un órgano de esta naturaleza. Posteriormente, se le confirió la autoridad para implementar un sistema obligatorio de control *ex ante* para operaciones de concentración, una facultad inicialmente resistida por el mundo empresarial,<sup>1</sup> así como la capacidad exclusiva para ejercer la acción penal contra carteles duros, justamente cuando otra autoridad estatal era foco de críticas por un supuesto uso político de una atribución similar.<sup>2</sup>

El asunto de la delegación de autoridad, por parte de la clase política a entidades burocráticas más o menos independientes, ha sido objeto de abundante investigación (Moe 1984; Huber y Shipan 2002; Thatcher 2002a). La mayoría de los estudios han estado dominados por el marco teórico del agente-principal, proveniente del ámbito de la economía, y que se ha incorporado al análisis de las ciencias políticas. El núcleo de esa literatura residiría en el análisis de las razones que tienen los políticos para delegar, los problemas que enfrentan y los controles que utilizan para asegurar que las entidades burocráticas implementen fielmente sus políticas (Moe 2012).

Sin embargo, otra orientación más reciente ha optado por concentrarse en examinar el comportamiento post delegación de las agencias, con miras a explicar *qué hacen esas organizaciones para recibir tales poderes*. En lo que constituye una tendencia creciente, varios autores han desarrollado una teoría de la regulación basada en la reputación, la cual sostiene que las agencias construyen de manera consciente una reputación frente a sus audiencias, la que a su vez opera como fuente de poder regulatorio (véase Carpenter 2001, 2002, 2004, 2010; Krause

---

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, ver editorial de *La Tercera*, 26 de agosto de 2013: “Precaución en cambios a la legislación sobre competencia. Exacerbar las multas y reforzar el control sobre las fusiones puede resultar dañino y restar efectividad al sistema”.

<sup>2</sup> El Servicio de Impuestos Internos fue objeto de fuertes críticas por iniciar investigaciones sobre financiamiento político ilegal, supuestamente guiadas por intereses políticos.

y Douglas 2005; Maor et al. 2013, 2015). Carpenter (2001) incluso ha sostenido que la reputación es la base de la autonomía regulatoria.

El objetivo de esta investigación es explicar *por qué la FNE ha recibido atribuciones tan significativas*, enfocándose para ello en el estudio de las acciones que ésta ha emprendido y las percepciones de grupos claves al respecto. Con ese fin, este artículo explora si es que la FNE posee una reputación ante los ojos de ciertas audiencias (los políticos y las entidades reguladas por la FNE) y en qué medida esa reputación puede explicar los poderes que le han sido conferidos en el marco de las últimas dos reformas. Para resolver esta última interrogante, se ha optado por vincular el marco teórico de la reputación con la influyente literatura sobre emprendimiento de políticas públicas, que sostiene que los emprendedores de políticas públicas desempeñan un rol fundamental en los cambios de las políticas, precisamente porque gozan de una reputación que les permite ser escuchados por redes claves (Kingdon 1995; Roberts y King 1991).

Este artículo hace una modesta contribución en dos sentidos. Primero, en mi entendimiento, es el único estudio, hasta la fecha, centrado en la reputación de una agencia en Chile. Y segundo, por primera vez el problema de la delegación es analizado combinando el reciente enfoque de la teoría de la regulación basada en la reputación con el de la asentada literatura relativa al emprendimiento de políticas, proveniente del ámbito vecino del cambio en la política pública. Con todo, su limitación es que se refiere a un solo sector, lo que no deja de ser una invitación a extender el marco teórico propuesto a un análisis intersectorial.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: la sección 2 brinda una breve explicación de la metodología y de las fuentes utilizadas en esta investigación. La sección 3 presenta una revisión de la literatura relevante para este estudio. Primero, examina el enfoque clásico de la delegación, luego analiza el marco teórico sobre la reputación organizacional de las agencias, para finalizar con un análisis de la investigación existente respecto del emprendimiento de políticas en el marco de la teoría de las tres corrientes (*three streams theory*). La sección 4, estudio de caso, comienza presentando el marco propuesto para esta investigación. Luego, trata la pregunta sobre si la Fiscalía ha obtenido reputación y autonomía en los últimos años, y hasta qué punto la reputación y el emprendimiento de políticas pueden explicar los sus-

tanciales poderes que se le han otorgado. La sección 5 concluye que en los últimos diez años la FNE ha forjado una sólida reputación técnica. Ésta jugó un rol importante para que dicha agencia se convirtiera en un emprendedor de políticas públicas y abogara para obtener más poderes durante los años previos a la presentación del proyecto que se convirtió en la Ley 20.945, de 2016. La reforma legal de 2009, sin embargo, no sería atribuible a la reputación de la autoridad ni a su emprendimiento de políticas.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología utilizada en este trabajo es una investigación cualitativa, para lo cual recurrí a las siguientes fuentes primarias: actas de los debates parlamentarios de las dos leyes que modificaron el sistema de libre competencia, entrevistas y discursos públicos de actores relevantes de la FNE y del gobierno, documentos oficiales publicados por la agencia, documentos oficiales del poder ejecutivo y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y periódicos especializados en el mundo de los negocios. Por otra parte, realicé entrevistas a cinco actores claves: tres altos personeros de la FNE de la actual y anteriores administraciones, un miembro del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante TDLC) y un alto funcionario gubernamental involucrado en la discusión de la Ley 20.945. Todos aceptaron participar sólo bajo la condición de anonimato.

En términos de fuentes secundarias, llevé adelante el estudio de abundante literatura relacionada con las teorías de delegación a las entidades burocráticas, la autonomía y reputación de las agencias y el emprendimiento de políticas en el contexto del cambio de políticas.

## 3. REVISIÓN TEÓRICA

### 3.1. Literatura sobre delegación y control de la burocracia

Los gobiernos a nivel mundial delegan su autoridad para la formulación de políticas a entidades burocráticas, otorgándoles significativos poderes y discrecionalidad. Estas burocracias pueden llegar a tener un alto grado de autonomía respecto del poder ejecutivo y legislativo, lo

que suele generar cierto recelo respecto del uso que pudieran hacer de dicha autoridad. En los Estados Unidos, donde la historia de las comisiones independientes se remonta a finales del siglo XIX, la relación entre las entidades burocráticas y el gobierno ha sido durante mucho tiempo un foco de la literatura sobre ciencias políticas (Huber y Shipan 2002; Huber et al. 2001; Moe 2012).

Europa, por el contrario, no contó con una tradición similar de comisiones independientes formuladoras de políticas en paralelo a los gobiernos y, por lo tanto, no ha sido una materia de interés para la academia. Como explica Majone (1994b), la tendencia europea consistió en dejar la formulación de políticas en manos de oficinas centrales y ministerios directamente dependientes del poder ejecutivo. Sin embargo, este enfoque comenzó a cambiar en la década de los ochenta con la propagación en toda Europa de un nuevo modelo de gobernanza, el denominado “Estado regulatorio” (Majone 1994a y 1997), caracterizado, entre otras cosas, por la delegación de poderes regulatorios a agencias independientes (Gilardi 2002; Maggetti 2009).

La propagación del Estado regulatorio también ha alcanzado a Latinoamérica, donde, a partir de los años noventa, se ha registrado una proliferación de agencias regulatorias independientes o semi independientes (Levi-Faur y Jordana 2006; Jordana y Ramió 2010; Pavón 2018). En una revisión de 19 países y 12 sectores, Levi-Faur y Jordana informan que el número de agencias creció de 43 en 1979 —sobre todo en el sector financiero— a 134 en 2002, repartidas en diferentes áreas de la actividad administrativa. Chile, en particular, se destaca por su “larga historia de instituciones regulatorias” iniciada en los años veinte, con fiscalizadores de carácter financiero. Agregan que fue el primer país, de los 19 estudiados, en crear un sistema de agencias regulatorias sectorizadas, que acompañó la oleada de privatizaciones promovida por Pinochet, un sistema que resultó bien afianzado a principios de los años noventa.<sup>3</sup> Con todo, estos autores omiten el corolario cronológico evi-

---

<sup>3</sup> Aparentemente, el modelo de agencia regulatoria en Chile fue el de las denominadas “superintendencias”. Los primeros ejemplos fueron la Superintendencia de Bancos, originalmente establecida en 1925 y reorganizada como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en 1975, y la Superintendencia de Compañías de Seguros, creada en 1927 y fusionada en 1931 con la Inspección General de Sociedades Anónimas y Operaciones Bursátiles, para crear la antigua Superintendencia de Sociedades Anónimas, Compañías de Seguros y Bolsas de Comercio.

dente de sus conclusiones: Chile no fue un seguidor de la tendencia europea, sino que en este país ya existían características propias del llamado Estado regulatorio que recién se “alzaba” al otro lado del Atlántico.<sup>4</sup>

En cualquier caso, en todas estas latitudes, el estudio de la relación entre las burocracias y los gobiernos ha sido abordado, por lo general, desde el enfoque del agente-principal (Huber y Shipan 2002; Coen y Thatcher 2005; Wilks y Bartle 2002; Tapia y Cordero 2015). Proveniente del ámbito de la economía, esta teoría describe las generalizadas asimetrías informativas existentes entre los políticos, como principales que delegan su autoridad, y las entidades burocráticas, como agentes que poseen mejores capacidades informativas y pericia técnica en temas específicos (Tapia y Cordero 2015). Los principales postulados de esta teoría consisten en que los políticos delegan de manera deliberada para obtener el mayor beneficio posible de la existencia de las agencias, a la vez que procuran minimizar los riesgos de que esta discrecionalidad se traduzca en resultados no deseados (McCubbins, Noll y Weingast 1987; Thatcher 2002a) e implementan “dispositivos de monitoreo y estructuras de incentivos” para supervisar las entidades burocráticas (Moe 1984).

En esa línea, se ha desarrollado una abundante literatura sobre arreglos institucionales para asegurar el control político de las entidades burocráticas. Resulta interesante observar que el enfoque de esas investigaciones ha diferido según el diseño político-institucional propio de las distintas jurisdicciones objeto de estudio. En los Estados Unidos, éstas han girado en torno al hecho de que en un sistema presidencial existen dos posibles principales para las agencias, el poder ejecutivo y el poder legislativo. McCubbins, Noll y Weingast (1987 y 1989) han

---

Esta última fue reemplazada en 1980 por la Superintendencia de Valores y Seguros. En años más recientes, se siguieron creando superintendencias para algunos sectores (por ejemplo, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, creada en 1985, y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, establecida en 1990), mientras que para otros servicios se optó por el modelo de subsecretarías (por ejemplo, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, creada en 1977). Las superintendencias suelen gozar de algún grado de independencia formal en sus leyes fundacionales, mientras que las subsecretarías carecen de autonomía, ya que están integradas en la estructura ministerial.

<sup>4</sup> Un juego de palabras con más gracia en inglés que en castellano, a propósito del muy citado artículo de Majone (1994) “The Rise of the Regulatory State in Europe”. En ese artículo, Majone habría descrito por primera las características del nuevo orden regulador del Viejo Mundo.

contribuido de manera importante al debate con una explicación centrada en los dispositivos de control *ex post*, radicados en el Congreso, establecidos mediante procedimientos administrativos (por ejemplo, el control a través del llamado “arreglo del naípe”, las “patrullas policiales” y las “alarmas de incendio”). Basándose en esta literatura, Bawn (1995) argumenta que el balance entre los controles de procedimiento y la pericia técnica de la agencia afecta el grado de independencia delegado a la entidad burocrática. Moe (2012) asume esta realidad, aunque reivindica el rol de supervisión de las actividades de la burocracia que debe asignarse al poder ejecutivo, en particular a través de sus poderes de veto y sus atribuciones de nombramiento.

Los estudios sobre la delegación en los regímenes parlamentarios de Europa occidental, por su parte, no comparten las mismas preocupaciones, por razones obvias. Gran parte de la investigación tiende a buscar explicaciones sobre el fenómeno de la delegación de poderes tradicionalmente ministeriales a agencias regulatorias independientes de reciente creación, más bien, principalmente en el contexto de la literatura sobre la teoría del Estado regulatorio<sup>5</sup> (Majone 1994a, 1994b, 1997; Thatcher 2002a; Coen y Thatcher 2005; Lodge 2008). Siguiendo la predicción de la teoría del agente-principal de que los políticos electos calculan los costos y los beneficios de la delegación (Horn 1995), las interpretaciones más aceptadas sostienen que los políticos delegan (i) para lograr un compromiso creíble (*credible commitment*) con los inversionistas privados (Gilardi 2002; Pavón 2018 y Jordana y Ramió 2010, para el contexto latinoamericano), un argumento tomado desde la investigación estadounidense de Levy y Spiller (1994); (ii) para no asumir la responsabilidad por decisiones impopulares (Fiorina 1982), una idea también importada de la literatura estadounidense; y (iii) debido a la necesidad de resolver problemas cada vez más técnicos y complejos (Majone 1994a).

Además de lo anterior, los europeos han estudiado la delegación supranacional de poderes a la Comisión Europea y la creación de

---

<sup>5</sup> Mientras que la literatura estadounidense sobre delegación utiliza conceptos como “burocracias”, “agencias” o “comisiones” para referirse a organismos con poderes delegados para la formulación de políticas públicas, la literatura europea prefiere la expresión “agencia regulatoria independiente”, acuñada en el contexto de la teoría del Estado regulatorio. En este artículo, estos términos se usan indistintamente.

agencias reguladoras a nivel europeo (Majone 1994a; Thatcher 2011; Levi-Faur 2011). Varios autores han explorado las interrogantes originalmente planteadas por Majone (1999) sobre la legitimidad y la responsabilidad de las agencias reguladoras como instituciones no mayoritarias; es decir, cuyos directivos no son designados por elección popular (Coen y Thatcher 2005; Scott 2000). Los académicos también han tratado de explicar la rápida proliferación de los organismos reguladores en toda Europa valiéndose de teorías sobre difusión de políticas (Gilardi 2005; Jordana et al. 2011).

Enmarcado en la misma tradición, Pavón (2018) cuestiona la hipótesis del compromiso creíble como explicación para la independencia formal de las agencias regulatorias latinoamericanas, con resultados que contradicen las conclusiones europeas (Gilardi 2002, 2005). Su investigación concluye que la democratización y la existencia de actores con poder de veto son factores que influyen de manera positiva en el nivel de independencia formal de los reguladores de esa región. En Chile, Tapia y Cordero (2015) explican que el estudio del control de la actividad administrativa se ha centrado de manera excesiva en un enfoque meramente legalista de contienda entre el particular y el Estado. Para superar esta situación, proponen analizar la revisión judicial de las decisiones administrativas desde una perspectiva institucional, argumentando que al diseñar este tipo de control debe tenerse en consideración la interacción de dos variables: el carácter especializado o generalista del revisor judicial y el alcance que se le concederá a dicha revisión. Considerando que los políticos delegan a las agencias administrativas en el convencimiento de que éstas poseen mayor capacidad técnica sobre un asunto específico, estiman que un sistema coherente debiese contemplar un ámbito de control limitado sólo a cuestiones legales cuando el revisor judicial es un tribunal generalista —la llamada deferencia al regulador— y que se debiese ampliar, además, a cuestiones de política pública cuando el revisor es un tribunal especializado.

En los últimos años, sin embargo, la literatura ha dirigido su interés hacia la observación de una importante tendencia, en cuanto las agencias regulatorias independientes se han convertido en “actores centrales por derecho propio en la gobernanza de los mercados” (Coen y Thatcher 2005). De esa forma, el foco de atención de la academia se ha movido desde la interrogante de por qué los gobiernos delegan sus

poderes, a indagar sobre el *comportamiento de las agencias regulatorias posterior a la delegación* y constatar su rol en la formulación de políticas públicas (Thatcher 2002b, 2005; Wilks y Bartle 2002; Coen y Thatcher 2005). Por ejemplo, Maggetti (2009) destaca que los reguladores han adquirido un papel relevante en el diseño de la agenda y las discusiones pre-parlamentarias. Además, concluye que la independencia *de facto* respecto de los políticos de elección popular, en contraposición a la independencia conferida mediante acuerdos formales, parece ser un requisito previo para que las agencias tengan un rol prominente en su ámbito de acción política.

Este cuerpo de investigación concuerda en el diagnóstico de que, a pesar de las disposiciones de control formales establecidas al momento de la delegación, en la actualidad las agencias reguladoras han logrado alcanzar una independencia significativa respecto de los políticos y se han convertido en agentes claves de la formulación de políticas públicas en sus diferentes ámbitos. Como Wilks y Bartle (2002) argumentan con respecto a las agencias nacionales europeas de defensa de la competencia —que son el núcleo de la presente investigación—, en su origen no se esperaba que fueran muy activas en el desarrollo o la implementación de políticas. Señalan que, más bien, fueron creadas para reafirmar el compromiso con las empresas, pero con limitaciones tácitas a su independencia. Sin embargo, concluyen que a lo largo de las últimas décadas estas agencias han logrado independizarse de los gobiernos y de las empresas para cumplir con sus mandatos.

### 3.2. Literatura sobre reputación organizacional

En línea con los estudios más recientes antes citados, el objetivo de este artículo es explicar los crecientes poderes conferidos a la agencia de libre competencia de Chile en los últimos años, a partir de dos ópticas: *lo que la agencia ha hecho para recibirlos* y la ya conocida pregunta de *por qué los políticos han decidido delegar estas atribuciones*. Como lo sugieren Coen y Thatcher (2005), en la medida en que las entidades burocráticas han adquirido un papel preponderante en la gestación de políticas, el marco tradicional del agente-principal se ha vuelto menos adecuado, ya que su enfoque sigue siendo el diseño institucional formal y no las acciones y actividades de las agencias. Por lo tanto, fue

necesario encontrar un marco que permitiera colocar el quehacer de la FNE en un lugar privilegiado de análisis (Maor et al. 2013). Un enfoque reciente que apunta en esa dirección es el de la regulación basada en la reputación, una teoría desarrollada inicialmente por Carpenter en dos importantes estudios (2001, 2010).

Las reflexiones iniciales de Carpenter, sin embargo, no comienzan con la reputación, sino que más bien cuestionan cómo las burocracias han construido su autonomía (2001). El concepto de autonomía resulta esencial, pues es la característica que ha permitido a las agencias constituirse como protagonistas en el desarrollo de políticas, por sobre los ministerios. Carpenter define la autonomía como la situación de una agencia que “puede actuar según sus propios deseos” con la venia de la clase política y los grupos de interés, pese a que éstos pudieran preferir otro curso de acción.

Cabe señalar que esta definición de autonomía no se refiere sólo a la relación con el principal —en términos de la teoría del agente-principal—, sino también con las entidades reguladas. Más aún, el autor llega a una conclusión relevante para este estudio: el prerrequisito clave para que una agencia logre autonomía es tener legitimidad, que él define como una sólida reputación, junto con la creencia, por parte de diversas audiencias, de que la agencia puede aportar beneficios, planes de acción y soluciones a problemas que no se encuentran en ningún otro nivel del sistema.

La idea de la capacidad técnica como fuente de legitimidad para un regulador no es exclusiva de Carpenter.<sup>6</sup> Romero (2015), en su extenso trabajo sobre diseño de sistemas de libre competencia, destaca cómo se han considerado variables de legitimidad del regulador su capacidad técnica, su eficacia y su eficiencia. Así las cosas, el aspecto más novedoso de la teoría de la reputación se manifiesta cuando las preguntas se vuelcan hacia ese concepto: si la reputación es el pilar de la autonomía, es necesario analizar con detención aquella característica.

En una serie importante de estudios, Carpenter (2002, 2004, 2010) desarrolla una descripción exhaustiva de la regulación fundada en la reputación organizacional, definiendo la reputación como un “conjunto

---

<sup>6</sup> De hecho, como se vio en la revisión de literatura sobre delegación, la capacidad y la especialización técnica son algunas de las justificaciones para que ésta ocurra, según la teoría del agente-principal.

de creencias simbólicas sobre una organización, sus capacidades, propósitos, historia y misión, que están integradas en una red de múltiples audiencias” (Carpenter 2010). Las creencias acerca de una organización que conforman su reputación pueden apreciarse desde cuatro dimensiones: *reputación performativa*, o la creencia de que la agencia tiene la capacidad de realizar la labor que se le ha encomendado; *reputación moral*, que considera si la agencia tiene medios y fines morales; *reputación procesal*, o la creencia de que la organización sigue procedimientos justos; y *reputación técnica*, o la creencia de que la autoridad posee precisión científica, capacidad analítica y que sus integrantes son expertos en la materia. Estas dimensiones se superponen y compiten entre ellas, de manera que mejorar una implica afectar las restantes. Por ende, las agencias deciden qué dimensión priorizarán en función de su actividad central (Carpenter 2010; Carpenter y Krause 2012).

Un elemento clave para la descripción de la reputación es el de los públicos destinatarios o audiencias, que son los individuos o grupos que observan a la organización desde diferentes perspectivas y juzgan sus acciones (Carpenter 2010). Entre ellos figuran el parlamento, el gobierno, los tribunales de justicia, los medios de comunicación, las entidades reguladas, los profesionales que operan en ese medio y los ciudadanos en general. Las audiencias son relevantes porque moldean el comportamiento de las agencias y las empoderan o las debilitan. Por ejemplo, los tribunales pueden reconocer la autoridad de una agencia avalando sus decisiones. En ese sentido, Carpenter efectúa una predicción clave que será puesta a prueba en este artículo: la reputación es fuente de poder regulador. La regulación surge porque una agencia es vista por una red de distintas audiencias como la instancia especialmente competente para abordar un determinado problema de política pública, por sobre cualquier otra alternativa.

Basándose en el trabajo de este autor, otros han investigado la reputación organizacional de las agencias regulatorias, aunque se trata de trabajos que abordan tópicos más bien dispersos. En términos generales, es justo decir que esta línea de estudios se encuentra en su infancia, si se compara con el robusto cuerpo de literatura referido a delegación basado en la teoría del agente-principal. En particular, se ha argumentado que la reputación es un recurso relevante para las agencias públicas y tiene un efecto positivo en su grado de desempeño (Lee y Whitford

2013; Carpenter 2010). Por otra parte, Krause y Douglas (2005) han mostrado cómo agencias encargadas de las mismas tareas pueden emularse entre sí y alcanzar los mismos pronósticos, evitando así la recriminación de la clase política. Otra línea de investigación se ha centrado en las amenazas a la reputación y la capacidad de respuesta de las agencias a éstas, sugiriendo que las audiencias o públicos destinatarios pueden dirigir la atención de las agencias hacia ciertos problemas por la vía de manipular sus vulnerabilidades reputacionales. Por ejemplo, los estudios de Maor et al. sobre el regulador bancario en Israel (2013, 2015) han comprobado que, enfrentado a crítica por parte de los medios, esta organización sólo responde si las críticas se refieren a un ámbito en el cual tiene una reputación débil. Por su parte, Maor y Sulitzeanu-Kenan (2016) han encontrado que los resultados de las agencias responden a la cobertura negativa de los medios, aunque estas críticas generan mejoras sólo cuando la agencia está bajo el rendimiento promedio.

Otros estudios han explorado los costos de reputación que las agencias deben asumir al tomar decisiones y cómo estos afectan el comportamiento de las autoridades. Por ejemplo, Carpenter (2002) afirma que la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA, por sus siglas en inglés) incurre en costos reputacionales particularmente altos cuando retrasa la aprobación de un medicamento que cuenta con defensores específicos relacionados con la enfermedad y el apoyo de los medios, y que, en esos casos, se produce un efecto de aceleración en los plazos de aprobación. En la misma línea, este autor también ha analizado que una situación como la descrita no representa necesariamente una hipótesis de captura del regulador (Carpenter 2004). Más aún, de especial interés para este artículo son los hallazgos de McDonald y Franko (2007) sobre la relación entre el desempeño de la agencia y el nivel de discrecionalidad otorgado, que sostienen que es probable que las entidades burocráticas que tienen un desempeño deficiente pierdan poderes, lo que sugiere que los gobiernos otorgan incentivos a las agencias para mejorar su desempeño.

Resulta muy interesante observar que un estudio chileno ha explorado de manera tácita el tema de la reputación organizacional en el régimen de libre competencia de Chile. Agüero y Montt (2013) evaluaron el desempeño general del régimen de libre competencia de Chile según parámetros como la autonomía, la responsabilidad y la previsibilidad de

las decisiones, para analizar lo que denominan una “idea común de desconfianza respecto del diseño institucional del sistema”. Es importante destacar que sus conclusiones rechazan esa afirmación. Aunque no hace referencia a la literatura antes revisada, el estudio presenta datos de interés para esta investigación.

### 3.3. Literatura sobre emprendimiento de políticas públicas

Esta sección se centra en la literatura sobre emprendimiento de políticas en el contexto de la teoría de las tres corrientes (*three streams theory*) (Kingdon 1995), un enfoque enormemente influyente en la investigación sobre el cambio de políticas públicas (Greer 2015), que se ha aplicado a diversos ámbitos (Rawat y Morris 2016). Si bien la teoría de Kingdon de las tres corrientes se centra sólo en la determinación de la agenda gubernamental, varios autores han extendido sus predicciones al estudio de la aprobación de leyes y la implementación de políticas (Rawat y Morris 2016).

Para Kingdon, el cambio en las políticas públicas acontece cuando se abre una ventana en la coyuntura (en inglés *policy window*, una breve oportunidad para que los promotores de las propuestas presenten sus soluciones o reclamen atención para un problema específico) y se produce el *acoplamiento* de las tres corrientes: la política, lo político y el problema (por ejemplo, los parlamentarios o el gobierno concuerdan en que hay un problema que requiere una solución y los actores de políticas públicas tienen listas para ofrecer alternativas que resuelven el problema). Esta teoría ha sido la primera en caracterizar, en el plano distintivo de la formulación de políticas, a los *emprendedores de políticas*, que corresponden a promotores de ideas, legitimados por su grado de especialización y dispuestos a invertir sus recursos en promover una posición (Kingdon 1995; Mintrom y Vergari 1996). La principal herramienta que utilizan para abogar por sus propuestas es su reputación. Según Kingdon, los emprendedores de políticas son responsables del acoplamiento de las corrientes. Se preparan y esperan a que se abra una ventana de oportunidad y luego usan sus habilidades para “acoplar soluciones a problemas, propuestas a un cierto momento político y eventos políticos a problemas” (Kingdon 1995).

El concepto de los emprendedores de políticas ha demostrado tener un potencial tan comprensivo que la literatura ha ampliado su aplica-

ción a otras teorías del cambio de políticas, como el incrementalismo, el equilibrio puntuado y las coaliciones de causas (Mintrom y Norman 2009). Más aún, en términos de cuáles son los factores que mueven a los emprendedores, algunos académicos señalan que son sus objetivos personales (Ingold y Varone 2012; Martin y Thomas 2013), mientras que otros se inclinan por su satisfacción de participar y el interés en cambiar radicalmente la forma en que se hacen las cosas (Kingdon 1995; Mintrom y Vergari 1996; Mintrom y Norman 2009).

Los emprendedores de políticas pueden desempeñar diferentes cargos: parlamentarios, presidente, académicos o integrantes de grupos de presión. Algunos atributos son considerados claves para catalogar como tal: un cierto discurso dirigido a ciertas audiencias, el cual tiene el *expertise* como su fuente de autoridad; ser conocidos por sus habilidades de negociación y conexiones políticas; y, por último, ser tenaces (Kingdon 1995). En opinión de Mintrom y Norman (2009), existen cuatro características del emprendimiento de políticas: predicar con el ejemplo, tener agudeza social, definir problemas y crear equipos. Por ejemplo, los funcionarios de la Comisión Europea han sido descritos como emprendedores de políticas por su carácter motivado, orientado al riesgo e innovador (Majone 1994a). También se han encontrado emprendedores de políticas en diferentes procesos de implementación de políticas de salud en el Reino Unido (Exworthy y Powell 2004). Afinando la descripción, Roberts y King (1991) han conceptualizado las actividades específicas que se espera que un emprendedor realice en su gestión de cambio de políticas, enumerando once acciones, que van desde la generación de ideas hasta actividades con grupos de élite de alto perfil y acciones para obtener el apoyo de los políticos de elección popular.

## 4. ESTUDIO DE CASO

### 4.1. Marco teórico

Este artículo propone un marco teórico que vincula a la literatura sobre reputación con los estudios sobre emprendimiento de políticas.

Considero que una reputación organizacional tiene dos dimensiones: una interna y otra externa. La dimensión interna apunta a los cursos de acción tomados por la agencia para construir y preservar su

reputación (el comportamiento de la agencia). En primer lugar, pongo a prueba la hipótesis de que la FNE asumió el objetivo de construir su reputación como una agencia técnica. Por otra parte, la dimensión externa se refiere a las percepciones que las distintas audiencias de la agencia tienen sobre ella. Carpenter (2010) y Carpenter y Krause (2012) reconocen esta doble perspectiva, pero, en mi opinión, no con la suficiente profundidad. La distinción es importante para los propósitos analíticos de este artículo: una cosa es tratar de entender las acciones que la FNE ha emprendido para construir una reputación, y otra cosa es determinar si éstas efectivamente impactaron en sus diferentes audiencias.

El análisis de las audiencias es crucial para evaluar la exactitud de la afirmación de Carpenter, en el sentido de que la reputación es una fuente de poderes regulatorios. Así, para probar la predicción de que la reputación puede convencer a los poderes políticos de que una agencia posee la solución más adecuada para abordar un problema, es preciso entender las creencias de esa audiencia respecto de la agencia (la perspectiva externa de la reputación). De esta forma, ambas dimensiones se relacionan de manera estrecha, ya que, internamente, la agencia debe decidir a qué públicos dirigirá su discurso, los que, en el mejor de los casos, corresponderán a quienes tienen la mejor posición para influir en la concesión de mayores poderes. Evaluaré esta hipótesis estudiando a las audiencias claves de la FNE en términos de su capacidad de influir en el otorgamiento de poderes, determinando si percibieron que dicha agencia era la mejor alternativa para resolver un problema de política.

En el marco teórico que propongo, estas audiencias corresponden no sólo al gobierno y al parlamento, sino también a los agentes regulados por la FNE, ya que éstos pueden influir directamente en los políticos al entregarles o quitarles su apoyo. Esto es especialmente cierto en el caso de una autoridad de competencia, que tiene entre sus entidades reguladas a algunos de los electores más poderosos de un país. La ciudadanía en general no ha sido considerada como un público clave de la FNE, pues no existen elementos objetivos que permitan evaluar su percepción con respecto a este organismo. No obstante, este problema metodológico puede obviarse si consideramos que la opinión de la ciudadanía será tomada muy en cuenta por la clase política al momento de decidir si da su apoyo o no a los proyectos de ley que modifiquen los poderes de un organismo público.

Por otra parte, construyendo sobre la afirmación de Carpenter, en el sentido de que la autonomía de una agencia “se basa en su reputación organizacional y en las redes que la respaldan” (2010), este artículo explorará si la reputación que puede haber ganado la FNE la ha ayudado a forjar su autonomía.

Respecto de la segunda arista del marco teórico, los estudios sobre emprendimiento de políticas, a poco andar se volvió claro que la sola teoría sobre reputación no era capaz de explicar la magnitud del cambio de política experimentada por el régimen de competencia de Chile. En ese sentido, la literatura sobre emprendimiento político ofrece la posibilidad de abordar el comportamiento de la FNE como una actividad política orientada hacia un fin, el que fue obtener mayores facultades. La hipótesis es que la FNE actuó como un emprendedor abogando por sus propios poderes y que pudo hacerlo porque se había ganado una reputación que la convirtió en un legítimo interlocutor frente a una red de audiencias relevantes. Con todo, este artículo se aparta de las investigaciones sobre emprendedores de políticas que, por lo general, se refieren a estos sólo desde una perspectiva individual. Adoptaremos un enfoque organizacional, considerando que una institución puede ser considerada como un emprendedor.

#### 4.2. Los primeros años del régimen de competencia en Chile

La legislación chilena sobre competencia, el Decreto Ley 211, data de 1973. En su versión original estableció dos niveles de organismos fiscalizadores. Por una parte, una entidad encargada de la labor de investigar y acusar, la FNE, encabezada por su titular, el fiscal. Por la otra, las Comisiones Preventivas, de carácter consultivo, y la Comisión Resolutiva, con poderes de adjudicación. En sus inicios, la FNE estaba facultada para solicitar información a cualquier entidad pública o privada y exigir la imposición de multas de hasta “150 veces el salario mínimo”. Con respecto a su autonomía formal, la ley estableció que el fiscal sería “independiente de cualquier autoridad o tribunal en el ejercicio de sus poderes”. No obstante, esta declaración formal carecía de efectos prácticos, ya que la designación y remoción del fiscal eran atribuciones exclusivas del Presidente de la República. De hecho, como lo señala

Bernedo (2013), al menos hasta fines de la década de 1990, la FNE fue objeto de reiteradas presiones políticas para limitar interferencias con los poderes económicos.

Bernedo también subraya la falta de profesionalización de la FNE durante sus primeros años, lo que redundó en un trabajo muy deficiente. Este escenario fue acompañado de “grandes restricciones presupuestarias”, que dejaron poco margen para cualquier mejora, como lo expresó Rodrigo Asenjo, ex titular de la FNE entre 1996 y 2000, en una entrevista citada por este autor. Aún más, si ésa era la realidad de la Fiscalía, la Comisión Resolutiva no se encontraba para nada mejor, ya que ni siquiera contaba con un presupuesto propio. A pesar de que esta última entidad fue creada con el propósito de ser una instancia especializada en la defensa de la competencia, sus integrantes correspondían en su mayoría a designaciones políticas, sin conocimientos específicos en materia de competencia y que trabajaban *ad honorem* (Bernedo 2013; Agüero y Montt 2013).

A comienzos de este siglo, la falta de independencia y de *expertise* técnico de las comisiones comenzó a cuestionarse (Tapia y Cordero 2015) y el régimen de libre competencia fue reformado para que pudiera responder a los nuevos requerimientos del desarrollo económico del país (Agüero y Montt 2013). En 2003, la Comisión Resolutiva y las Comisiones Preventivas fueron eliminadas y sustituidas por un tribunal especializado, integrado por abogados y economistas expertos en el campo de la competencia: el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC). Asimismo, se elevaron las multas máximas, aunque las cifras se mantuvieron bajas.

La decisión de mantener un sistema dual, con un órgano administrativo que investiga y acusa, por un lado, y un tribunal adjudicativo especializado, por otro, no es usual en los regímenes de libre competencia. Tapia y Cordero (2015) consideran que el objetivo de establecer un revisor judicial fue dotar al sistema de independencia, mientras que el interés por la especialización fue sólo secundario. En cualquier caso, esta explicación se condice con lo que parece ser una tendencia chilena de larga data de someter las controversias a la decisión de los tribunales, por considerarlos órganos independientes, sólidos y profesionales (Levy y Spiller 1994).

### 4.3. Comenzando a forjar una reputación

#### 4.3.1. Perspectiva interna

Los primeros esfuerzos consistentes de la FNE por distanciarse de la situación antes descrita se remontan a 2006, con la llegada de la administración del fiscal Enrique Vergara. Según uno de los entrevistados, todos los altos directivos de la FNE en aquella época pensaban que Chile necesitaba desarrollar una sólida política de defensa de la competencia y que para lograr ese objetivo era necesario transformar la FNE en una institución de excelencia.

Al mismo tiempo, la Fiscalía enfrentaba por primera vez el desafío de litigar ante un tribunal especializado, lo que implicó exigencias mucho mayores en términos analíticos (Bernedo 2013). La autoridad comenzó por encargar un informe externo sobre la percepción e imagen de la FNE ante ciertos actores relevantes. Según un alto ex funcionario, “la FNE no se veía bien desde afuera. Quiero decir, no teníamos una imagen para nada (...). Recuerdo perfectamente una opinión que decía que no teníamos ‘dientes para morder’”.

En los años siguientes se siguió un conjunto de cursos de acción para atacar este diagnóstico. Así, para acordar una estrategia común de desarrollo, las autoridades de la agencia asistieron a una serie de talleres internos, en los que identificaron varios objetivos, junto con las medidas necesarias para alcanzarlos. Un entrevistado explicó que el principal objetivo era elevar los estándares técnicos de la Fiscalía. Por ello, algunos funcionarios que no cumplían con los requisitos fueron desvinculados, mientras que se contrataron nuevos abogados y economistas, en busca de un perfil más técnico. La mejora de la calidad de los productos de la FNE también supuso aumentar el número total de empleados, lo que a su vez implicó una negociación con el gobierno. Entre 2006 y 2010, el número de funcionarios aumentó en más del 50 por ciento, pasando de 60 a 94.<sup>7</sup> Del mismo modo, los equipos de trabajo se reorganizaron de forma de forzar el diálogo entre abogados y economistas con miras a lograr un análisis bidisciplinario de los casos.

---

<sup>7</sup> Basado en información pública sobre las partidas presupuestarias anuales de la FNE. Disponible en la Dirección de Presupuestos, <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-2129.html/>.

Un segundo objetivo de la FNE durante la segunda mitad de la década de 2000 fue proporcionar a sus regulados certezas acerca de los criterios técnicos que orientarían sus decisiones, en línea con las prácticas de las más prestigiosas agencias de libre competencia a nivel mundial. Así, en 2006, la FNE lanzó su primera guía, que explicitaba los pasos que seguiría en el análisis de las operaciones de concentración (“Guía para el análisis de operaciones de concentración horizontales”). En la misma línea, en 2008 se publicó una guía interna, esta vez con el objetivo de estandarizar los procedimientos que seguiría la autoridad para llevar a cabo sus investigaciones (“Guía interna para el desarrollo de las investigaciones y para las actuaciones judiciales de la FNE”).

La combinación de las acciones antes mencionadas muestra el interés de la FNE por convertirse en una institución técnica, guiada por criterios científicos y no por conveniencia política. Sin embargo, todas estas actividades convergen en una última acción que, en opinión de tres entrevistados, es la prueba más elocuente de los esfuerzos de la FNE por construir una reputación basada en la experiencia técnica: los casos que llevó al TDLC.

Según la opinión de los entrevistados, en su historia previa la FNE había ejercido sus poderes de una manera que no incomodaba a los grupos empresariales. Sin embargo, a partir de 2006 la FNE cambió su estrategia y comenzó a asumir más riesgos en la persecución de las infracciones a las normas de libre competencia. En julio de ese año, la FNE interpuso un requerimiento por concentración anticompetitiva contra dos gigantes de la industria chilena de los supermercados (D&S y Cencosud) y obtuvo del TDLC una orden precautoria que ordenaba la detención de cualquier adquisición ulterior.<sup>8</sup> Nunca en la historia de la aplicación de la normativa de la libre competencia en Chile la FNE había desafiado una operación de concentración con una medida precautoria, y mucho menos siendo los incumbentes dos de los agentes económicos más importantes del país.

Tan sólo un mes más tarde la autoridad de la competencia volvió a arremeter, esta vez con una acusación de colusión contra las dos em-

---

<sup>8</sup> Ver el visto I de la Sentencia n.º 65/2008 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

presas de *retail* más relevantes del país, Almacenes París y Falabella, que fueron posteriormente condenadas por el TDLC con los montos más elevados jamás vistos en la aplicación de la ley de competencia en Chile.<sup>9</sup> Posteriormente, en junio de 2007, la FNE cuestionó una operación de concentración de conglomerado entre Falabella y la cadena de supermercados D&S.

En cada caso, la FNE fue objeto de duras críticas por parte de las empresas requeridas.<sup>10</sup> Sin embargo, la contundencia de su análisis técnico llevó al TDLC a acoger los requerimientos de la agencia en la mayoría de sus aspectos. Esta línea de trabajo fue coronada por la acusación contra el denominado “caso farmacias”, un cartel para fijar los precios de los medicamentos para enfermedades crónicas entre tres farmacias que representaban aproximadamente el 90 por ciento del mercado. El caso se hizo público en diciembre de 2008, causando un escándalo nacional de proporciones inauditas y colocando la labor de la Fiscalía en los titulares durante meses.

En términos de las diferentes dimensiones de la reputación (Carpenter 2010; Carpenter y Krause 2012), la publicación de las guías que establecen los criterios para el análisis de concentraciones y los procedimientos internos de investigación denota cierto interés por la generación de una reputación procesal. Sin embargo, la evidencia reunida para este estudio revela que la FNE claramente optó por priorizar el desarrollo de su reputación técnica por sobre otros aspectos, dedicando la mayor parte de sus recursos a convertirse en una autoridad experta y difundir sus demandas a través de sus investigaciones. Como explicaron en términos casi idénticos dos de los funcionarios entrevistados para este artículo, la FNE tiene que hablar a través de sus casos. Esta decisión es coherente con el núcleo específico del quehacer de la agencia, que es uno altamente especializado (Carpenter y Krause 2012).

---

<sup>9</sup> Ver la Sentencia n.º 63/2008 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

<sup>10</sup> A modo de ejemplo, *El Mercurio*, 9 de agosto de 2006: “Polémica por ‘mano dura’ de autoridad frente a concentración en los mercados”; *El Mercurio*, 22 de noviembre de 2007: “Falabella acusa a FNE de no tener una política de competencia y D&S de dar datos erróneos”; y *La Tercera*, 15 de abril de 2008: “París y multa del tribunal: Son acusaciones absurdas e injustas”.

#### 4.3.2. Perspectiva externa y reputación como fuente de poderes regulatorios

El proyecto que llegó a convertirse en la Ley 20.361 fue presentado por el poder ejecutivo en junio de 2006 —a pocos meses de asumir el primer gobierno de Michelle Bachelet y del nombramiento de Enrique Vergara como fiscal— y resultó aprobado en julio de 2009. En el siguiente cuadro se resumen los poderes otorgados a la FNE en esta reforma.

**Cuadro 1. RESUMEN DE LOS PODERES CONFERIDOS A LA FNE MEDIANTE LA LEY 20.361**

Mejoras en la investigación y sanción de carteles	Establecimiento de un programa de delación compensada, a ser implementado por la FNE, con la atribución de aceptar o rechazar la solicitud de delación.*
	Aumento de las multas que puede requerir la FNE ante el TDLC por colusión, con un monto máximo de 30.000 UTA (antes 20.000 UTA).
	Facultad de realizar allanamientos, incautar cualquier tipo de información, realizar escuchas telefónicas y requerir registros telefónicos como medidas investigativas. Todas estas facultades están sujetas a una doble autorización judicial, primero por parte del TDLC y luego por un Ministro de Corte de Apelaciones.

\* Un programa de delación compensada consiste es un sistema a través del cual una persona o una empresa que ha formado parte de un acuerdo de colusión puede beneficiarse de una exención (usualmente reservada para el primer delator) o una reducción de las multas económicas que pudieran aplicársele si se autodelata ante la agencia y entrega pruebas sustanciales, verídicas y verificables de dicho acuerdo.

Fuente: Ley 20.361 de 2009.

La revisión de los debates parlamentarios previos a la aprobación de la ley brinda insumos relevantes para evaluar la hipótesis de esta investigación, ya que participaron en ellos no sólo políticos, sino que también representantes de la industria que fueron invitados a las sesiones en varias ocasiones. Para comenzar, no existen referencias a la FNE como un “experto” en competencia, o como una autoridad “técnica”, o como poseedora de una “reputación técnica”, ni por parte de los miembros del Congreso ni de los representantes del mundo empresarial.

Más aún, hay algunas pocas alusiones generales a los mercados objeto de análisis en las acusaciones presentadas ante el TDLC, pero ninguna mención específica de los casos. Esta situación cambia de manera radical después de que se hace pública la colusión entre las farmacias a fines de 2008, con los parlamentarios haciendo referencia a ésta en 37 oportunidades en seis meses.

Por otra parte, el análisis de las discusiones sobre cada una de las atribuciones no avala la hipótesis de que estas audiencias percibían a la FNE como dueña de la mejor alternativa en materia de política. Los representantes de la industria y de la coalición opositora rechazaron enérgicamente la propuesta de aumentar las multas que podía exigir la FNE, argumentando que las multas máximas vigentes nunca habían sido impuestas y que, por lo tanto, no se justificaba un incremento.

En cuanto a las medidas intrusivas de investigación, el debate no se centró en la razonabilidad de otorgar tales poderes a la agencia, sino en determinar qué tribunales eran los adecuados para autorizar su uso. En ese sentido, el hecho de que el proyecto de ley original se modificara durante la discusión parlamentaria para establecer el requisito de, no una, sino dos autorizaciones judiciales consecutivas para el uso de las medidas intrusivas (la primera del TDLC y la segunda de un ministro de Corte de Apelaciones) sugiere que el control judicial de la atribución fue una condición sin la cual los políticos no habrían delegado (Huber y Shipan 2002). Lo anterior se condice con lo señalado por Tapia y Cordero (2015), en el sentido de que una respuesta institucional paralela al fortalecimiento de las agencias regulatorias consistió en el robustecimiento de la revisión judicial de sus acciones.

Por lejos, la prerrogativa más controvertida por todo el espectro político fue el programa de delación compensada a ser implementado por la FNE. Éste precisamente era el poder que le otorgaría a la Fiscalía el mayor margen de discrecionalidad, ya que le confería la atribución exclusiva para determinar si aceptaba o no las solicitudes de delación. Los parlamentarios expresaron serias reservas acerca de la pertinencia de dicha facultad y de sus posibles usos políticos. Una vez aprobado el proyecto de ley, la industria enfatizó su percepción de desconfianza y escepticismo, con la revista de negocios más influyente del país señalando que con las nuevas facultades investigativas los empresarios y ejecutivos quedarían al mismo nivel que los delincuentes comunes.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Revista Capital*, 1 de abril de 2009: “La caja de Pandora”.

El análisis de la evidencia anterior apunta en el sentido de que, a pesar de que la FNE había realizado esfuerzos sistemáticos en los años anteriores para desarrollar una especialización, aún no había alcanzado el punto de poseer una reputación reconocible para incidir en la percepción de sus audiencias. En consecuencia, no parece posible atribuir un rol a la reputación en la generación de los poderes delegados a la FNE a través de la Ley 20.361.

Por el contrario, los hallazgos de esta investigación sugieren que hubo otros factores que pesaron a favor de esta reforma. El más influyente fue la presión ejercida por los compromisos formales suscritos por Chile con la OCDE para modificar su ley de competencia, de modo de disuadir y neutralizar adecuadamente a los carteles (OCDE 1998, 2007).

Por otra parte, es importante destacar que todos los entrevistados destacaron que el hecho de que la FNE tuviera un contrapeso institucional en un tribunal independiente y profesional fue un factor clave, que les dio garantías a los actores políticos para otorgarle mayores poderes, no sólo en esta reforma sino también en la de 2016. Éste es un elemento que no debiera ser subestimado, considerando la realidad institucional chilena. Finalmente, el abuso flagrante puesto en evidencia por el cartel de las farmacias llevó a la clase política y al público en general a tomar conciencia de que era necesario actuar. Sin embargo, en ningún caso puede considerarse que hubo acuerdo respecto a que las mejores soluciones a este problema residían en la Fiscalía Nacional Económica.

Con respecto a la autonomía, existe evidencia de que durante este período la FNE obtuvo mayor independencia respecto de los poderes políticos. Según un entrevistado, al final del período del fiscal Enrique Vergara, la Fiscalía y el régimen de libre competencia en su conjunto habían obtenido un grado de legitimidad, en especial ante el Congreso y el gobierno. Otro funcionario involucrado en la dirección de la agencia reconoció que durante esos años la FNE pudo trabajar con absoluta autonomía respecto de las intervenciones políticas y lo atribuyó a una deferencia técnica por parte de la clase política.

El reconocimiento más evidente de la autonomía formal para esta institución se produjo con la reforma legal de 2009, que modificó las reglas de nombramiento y remoción del titular de la agencia (Jordana y Ramío 2010). Se estableció que el nombramiento del fiscal se llevaría a

cabo a través del proceso de selección de la Alta Dirección Pública, en lugar de la designación por parte del Presidente contemplada en la normativa original de 1973. Su remoción, en tanto, sólo procedería en caso de incapacidad o negligencia manifiesta, por decisión del Presidente, sujeto a la aprobación de la Corte Suprema de Chile, previa solicitud del ministro de Economía. En cualquier caso, esta modificación no fue tan lejos como para entregar una autonomía funcional formal a la FNE, ya que ésta continuó —y continúa hasta hoy— estando funcionalmente radicada como órgano dependiente del Ministerio de Economía.

En la misma línea, los recortes presupuestarios se han descrito como un dispositivo de control utilizado por los gobiernos para limitar la autonomía de las entidades burocráticas (Huber y Shipan 2002). Por lo mismo, podría argumentarse que los aumentos de las partidas presupuestarias son una demostración de mayores niveles de independencia. Entre 2006 y 2010, la FNE más que duplicó su presupuesto, con un crecimiento real del 131 por ciento,<sup>12</sup> un hecho que sugiere que el gobierno estaba dispuesto a otorgar mayores márgenes de autonomía a la agencia. El aumento en las cifras de la FNE, sin embargo, también podría considerarse como un premio otorgado por lograr los resultados deseados por el gobierno (Thatcher 2002b). En cualquier caso, está claro que este aumento significativo en el presupuesto de la FNE fue un logro material que permitió la implementación de todas las medidas dirigidas a mejorar los estándares técnicos de la agencia.

#### 4.3.3. Emprendimiento de políticas por parte de la FNE

La evidencia sugiere que la FNE desempeñó un rol propio atrayendo la atención de la industria y de la clase política respecto de la necesidad de promover la libre competencia. Esto es especialmente cierto respecto del caso farmacias, que marcó un paso decisivo para el reconocimiento de la FNE. También podría argumentarse que esta agencia se abrió a sí misma una ventana política para la promulgación de la ley al acusar a ese cartel (Kingdon 1995). De hecho, antes de presentar el requerimiento, la comisión pertinente del Senado había celebrado

---

<sup>12</sup> Dirección de Presupuestos de Chile, <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-2129.html/>. Para mayor información, ver Anexo.

seis sesiones en siete meses. Después de que se presentaran los cargos, llevaron a cabo diez sesiones en tres meses.

Sin embargo, las diferentes características descritas en la literatura para ser considerado un emprendedor de políticas no se observan en las acciones de la FNE respecto de los poderes otorgados a través de la Ley 20.361. Primero, como ya se dijo, la FNE carecía de la reputación y del peso político que le habrían permitido ser escuchada por las redes apropiadas. A lo sumo, en términos de Kingdon, se podría argumentar que la Fiscalía tenía un discurso válido, respaldado por la evidencia internacional (OCDE).

Más aún, aunque la agencia haya sido activa en el Congreso transmitiendo la necesidad de contar con más poderes, la investigación no indica ninguna actividad relevante para lograr acoplar las tres corrientes (Kingdon 1995), aparte de asistir a los debates parlamentarios. Podemos aventurar que esa función fue asumida por el poder ejecutivo, ya que en ese momento se estaban llevando a cabo las negociaciones para ingresar como país miembro a la OCDE. Para asegurarnos sobre este punto, examinamos la lista de las once actividades de emprendimiento reconocibles descritas por Roberts y King (1991).<sup>13</sup> De ellas, sólo las actividades de estructuración de problemas (esfuerzos por establecer un vínculo entre el problema de los carteles y la solución de la delación compensada mediante la presentación de casos) y las de difusión (organización de seminarios) fueron observables en el quehacer de la FNE.

#### 4.4. Consolidación de la reputación y autonomía

##### 4.4.1. Perspectiva interna

El período del fiscal Enrique Vergara finalizó pocos meses después de la promulgación de la Ley 20.361. En marzo de 2010, el gobierno entrante de Sebastián Piñera nombró a Felipe Irrarrázabal como nuevo

---

<sup>13</sup> Estas consisten en (i) actividades de generación de ideas, (ii) actividades de determinación de problemas, (iii) actividades de difusión, (iv) actividades de estrategia, (v) demostración de proyectos, (vi) actividades para cultivar informantes y promotores dentro de la administración, (vii) actividades colaborativas con grupos de elite de alto perfil, (viii) actividades para obtener apoyo de políticos de elección popular, (ix) actividades de presión (*lobby*), (x) actividades para atraer la atención y el apoyo de los medios y (xi) actividades de evaluación.

titular de la agencia. En 2014, en una decisión sorpresiva, el segundo gobierno de Michelle Bachelet decidió confirmar a Irarrázabal en su cargo por un segundo período. La evidencia reunida apunta en la dirección de que la nueva jefatura de la agencia prosiguió en la senda de desarrollo de una reputación técnica, incluso profundizando las medidas tomadas en los períodos anteriores.

De acuerdo a lo recogido en las entrevistas, la selección de profesionales comenzó a ser aún más estricta y apuntó a contratar sólo a profesionales provenientes de las mejores universidades del país. Uno de los entrevistados señaló que hoy la FNE es capaz de atraer a los abogados y economistas jóvenes más talentosos del país. Otro objetivo importante se refirió al alcance de las investigaciones de la agencia. La Fiscalía decidió aplicar estrictos criterios de eficiencia. Por tanto, en lugar de llevar adelante más de un centenar de investigaciones —como solía hacerlo— se enfocó en una menor cantidad de casos, pero relacionados con mercados sensibles, que pudieran tener impacto en amplios sectores de la sociedad.

Al mismo tiempo, los nuevos poderes de investigación representaron el mayor desafío que la FNE había enfrentado hasta ese momento. La agencia tenía que demostrar que podía hacer uso de esas nuevas herramientas de manera sensata y cauta. De esa forma, para asegurar un manejo adecuado de sus atribuciones, en lugar de mantener una sola división de investigación no especializada, se creó una unidad especializada dedicada a la investigación de carteles y otra encargada de litigar ante el Tribunal. Adicionalmente, el personal de la Unidad Anti-Carteles recibió una capacitación intensiva para la implementación del programa de delación compensada, la aplicación de medidas intrusivas como los allanamientos y las escuchas telefónicas, y el análisis forense de las pruebas provenientes de estas medidas.

En otra línea de acciones relacionada, la autoridad contrató a un consultor experto en relaciones públicas y medios de comunicación para diseñar una estrategia comunicacional. A fin de dar énfasis al carácter técnico de la institución y evitar interpretaciones equívocas, se decidió que la Fiscalía sólo dialogaría con la prensa escrita y especializada en temas económicos. Este punto es muy relevante, pues da cuenta de una decisión estratégica de dicha agencia de determinar ciertas audiencias claves a las cuales transmitir su mensaje. Parafraseando

lo señalado en ese sentido por uno de los entrevistados, “la música que toca la FNE es para que la escuchen ciertos sectores, no para todo el mundo”.

La estrategia, junto con el uso de los nuevos poderes, dio sus frutos. En noviembre de 2011, la FNE acusó a tres productores avícolas —que concentraban el 92 por ciento de las ventas en Chile— de haberse asignado cuotas de mercado durante al menos diez años: el denominado caso pollos. Las pruebas materiales del acuerdo colusivo se obtuvieron mediante el uso de las nuevas facultades de allanamiento e incautación. El caso produjo revuelo nacional, poniendo nuevamente la labor de la FNE en un sitial privilegiado. Posteriormente, en enero de 2012 y septiembre de 2014 respectivamente, el TDLC se pronunció respecto del caso farmacias y del caso pollos, atrayendo aún más la atención acerca del rol desarrollado por la agencia.<sup>14</sup> La guinda de la torta vino en octubre de 2015, mientras se debatía en el Congreso la Ley 20.945, cuando la FNE acusó un cartel entre los dos más importantes productores de papel higiénico, CMPC Tissue y SCA, en un procedimiento que involucró la delación compensada de uno de los coludidos y el uso de la facultad de allanamiento e incautación. Especialmente en este último caso, la FNE se preocupó de reforzar, a través de publicaciones en las secciones de negocios de los periódicos más influyentes del país, que el uso de las atribuciones de investigación y el sistema de delación compensada incorporados con la reforma de 2009 habían sido claves para desbaratar el cartel.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Véase la Sentencia n.º 199/2012 para el llamado caso farmacias y la Sentencia n.º 139/2014 para el denominado caso pollos, ambas del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En esta última, el TDLC dejó en claro que la sanción impuesta (el máximo legal) representaba, en el mejor de los casos, una pequeña fracción de los beneficios obtenidos por las firmas coludidas.

<sup>15</sup> Estos son algunos ejemplos de titulares que ilustran esta situación: *El Mercurio*, 9 de octubre de 2015: “Este cartel es uno de los más importantes que hemos desbaratado”. Destaca como bajada: “Adquiere extrema importancia la delación compensada para desactivar los carteles (...)”. En el mismo sentido, en entrevista del Fiscal Irarrázabal con *La Tercera*, 1 de noviembre de 2015: “CMPC hizo algo que, a nuestro juicio, perfecciona el sistema de libre competencia”, refiriéndose a su delación, agregando en la bajada: “(...) defiende sin excepciones la figura de la delación compensada. ‘Al delator hay que recibirlo, hay que perdonarlo’, afirma”.

Es probable que el trabajo efectuado en estos procesos influyese para que la autoridad recibiera otras solicitudes de delación, lo que no sólo se tradujo en nuevos casos, sino que también fue percibido como un voto de confianza hacia la agencia. En opinión de un alto representante de la Fiscalía, “nuestra reputación mejoró notoriamente con los casos, hasta un punto en el que la relevancia de la institución era evidente”.

A lo anterior debe agregarse que la agencia persistentemente insistió en la asignación de fondos del gobierno central que le permitieran trasladarse desde las precarias instalaciones que habían acomodado a la institución durante décadas a nuevas oficinas que estuvieran a la altura de la labor realizada por la FNE. Este esfuerzo se concretó en 2015, cuando la agencia se trasladó a unas modernas dependencias, especialmente acondicionadas para responder a sus requerimientos. Las apariencias importan y la FNE entendió la relevancia de enviar un mensaje claro a sus regulados: la misión de la FNE justifica una inversión de esta naturaleza.

Un ejercicio interesante para ilustrar la estrategia de la FNE para posicionarse como un organismo experto e independiente es revisar el tradicional discurso pronunciado por el fiscal en el “Día de la competencia”, un seminario anual en el que el titular de la agencia se dirige a actores del mundo político, del gobierno, del empresariado; a los profesionales que trabajan en el rubro de la libre competencia y a los académicos, incluso incorporando invitados internacionales. Entre 2006 y 2009 no hay menciones al carácter “técnico” o “experto” de la institución. Al avanzar a 2011, vemos que el fiscal expresó la necesidad de “profundizar la visión técnica y la autonomía” de la institución. Sin embargo, entre 2012 y 2016, el fiscal hizo 10 referencias a la “independencia” o “autonomía” del organismo, y 13 menciones a su carácter “técnico” o “experto”. En su discurso de 2015, expresó en sus conclusiones: “Tenemos que mantener un perfil técnico, sobrio y jurídico, porque la discusión se debe dar en el papel proceso y no en el papel de diario y menos en twitter (...). Para cumplir ese objetivo, la FNE no es ni debe ser un organismo sujeto a contingencias políticas” (FNE 2015).

Este énfasis puede interpretarse como un esfuerzo adicional por transmitir ciertas creencias sobre la misión de la agencia a las audiencias claves presentes en el evento.

#### 4.4.2. Perspectiva externa y reputación como fuente de poderes regulatorios

El proyecto que llegó a convertirse en la Ley 20.945 fue presentado por el gobierno en marzo de 2015. Se promulgó, después de un debate excepcionalmente breve, en agosto de 2016. En el cuadro 2 se resumen los poderes que estableció para la autoridad de competencia.

La revisión de las fuentes disponibles muestra un cambio visible en la percepción respecto de la FNE por parte de los actores claves del proceso regulatorio tras los años posteriores a la primera reforma. Por ejemplo, Agüero y Montt (2013) realizaron encuestas y entrevistas entre abogados chilenos expertos en temas de competencia y hallaron que el 77 por ciento de los profesionales encuestados y el 68 por ciento de los entrevistados consideraban que los funcionarios de la FNE eran expertos en su campo. Asimismo, de acuerdo a su investigación, la FNE mejoró en áreas como la transparencia, la capacidad técnica de sus miembros, la participación y la previsibilidad de sus decisiones.

Nuevamente, las discusiones parlamentarias del proyecto de ley son fuente de gran interés para este estudio. El repudio y malestar que produjeron en la ciudadanía los casos de colusión revelados por la FNE antes y durante la tramitación de la ley (carteles entre farmacias, productores avícolas y fabricantes de papel higiénico) fueron claramente capitalizados a nivel político, según demuestran las innumerables menciones a estos carteles y al daño que causan a la sociedad. Sólo a modo de ejemplo, una diputada socialista señaló que “(...) desde hace muchos años los ciudadanos, los consumidores, han sufrido graves abusos por parte de los grandes grupos económicos (...). Es el caso de las farmacias, de las empresas productoras de pollos y de las productoras de papel confort”,<sup>16</sup> mientras que otro diputado de la coalición de derecha indicó que “(...) el cartel del confort” (...) perjudicó a los consumidores (...) [y] a las administradoras de fondos de pensiones -que invierten los dineros de todos los trabajadores de Chile (...)”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> “Historia de la Ley N.º 20.945”, 825, disponible en [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/5311/HLD\\_5311\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf/](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5311/HLD_5311_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf/).

<sup>17</sup> *Ibidem*, 244.

Cuadro 2. RESUMEN DE LOS PODERES CONFERIDOS A LA FNE MEDIANTE LA LEY 20.945

Mejora de la disuasión por aumento de las multas y criminalización de los carteles	Cambio sustancial respecto del cálculo de las multas que la FNE puede solicitar al Tribunal. Se elimina el monto máximo y se fijan multas de hasta el 30 por ciento de las ventas de la línea de productos o servicios involucrados en la conducta ilícita, que se extienden por todo el periodo de la infracción o hasta el doble del beneficio económico derivado de la infracción. En el caso de que ninguna de estas hipótesis pueda calcularse, se aplican multas de hasta 60.000 UTA.
	Se otorga a la FNE la atribución exclusiva para ejercer la acción penal para perseguir criminalmente carteles, cuando éstos comprometan "gravemente la libre competencia en los mercados".* Esta disposición configura una excepción a la regla general de la acción penal pública.
Fortalecimiento de las investigaciones en general	Facultad para solicitar la imposición de multas contra cualquier parte que proporcione información incompleta o falsa en el marco de una investigación.
	Facultad para solicitar la imposición de multas contra cualquier individuo que, tras haber sido llamado a declarar en la investigación, no concurra a la citación.
Fortalecimiento del control de operaciones de concentración	Introducción de un nuevo sistema de control preventivo obligatorio de operaciones de concentración –bajo la dirección de la FNE– por sobre ciertos umbrales, que determina esta misma autoridad.
Desarrollo de mejores mercados y fomento de la competencia	Atribución para realizar estudios de mercado y hacer recomendaciones no vinculantes a diversos órganos públicos o agentes económicos.
	Atribución para efectuar recomendaciones no vinculantes al Presidente para la modificación de cualquier ley o normativa que obstaculice o restrinja la competencia, de acuerdo a sus estudios de mercado.

\* En virtud de la Ley 20.945, los llamados carteles "duros" (por ejemplo, acuerdos para fijar precios, restringir la producción, asignación de licitaciones o reparto de cuotas de mercado) fueron tipificados con penas desde tres y un día a diez años de presidio. La ley otorgó a la FNE la atribución exclusiva de interponer querrelas criminales cuando el cartel comprometa gravemente la competencia en los mercados, una calificación que la agencia tendrá que interpretar.

Fuente: Ley 20.945, de 2016.

Particularmente, en esta oportunidad, las reiteradas menciones al carácter “experto” e “independiente” de la FNE, y del sistema de libre competencia en general, marcaron la discusión. Por ejemplo, durante el debate ante la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, el ministro de Economía del gobierno de Bachelet expresó que la propuesta gubernamental era dejar “el análisis de fusiones, [que] es uno de los tópicos más complejos y técnicos (...) a cargo de un organismo experto, la FNE”.<sup>18</sup> En el mismo sentido, el representante de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), una de las asociaciones industriales más importantes de Chile, declaró frente a la Comisión de Economía de la misma Cámara que la FNE había sido “un organismo que se ha[bía] caracterizado por ser un ente extraordinariamente técnico y profesional”.<sup>19</sup> También a modo de ejemplo, puede citarse a un senador de derecha, quien declaró que “en los últimos años esta institución ha mostrado una capacidad técnica más que aceptable en su área de trabajo”,<sup>20</sup> mientras que uno de izquierda caracterizó a este organismo como “un ente técnico, autónomo y especializado”<sup>21</sup>.

Las percepciones anteriores fueron confirmadas por un funcionario gubernamental involucrado en el debate, quien, en una de las entrevistas efectuadas en este trabajo, expresó que “tanto en el Ministerio [de Economía] como en el Congreso hubo una percepción muy positiva del trabajo desarrollado por la FNE (...) Eso se pudo notar en la deferencia que todos tuvieron con las intervenciones de los miembros de la Fiscalía en el debate del Congreso”. De la misma forma, tras la promulgación de la ley, el centro de estudios Libertad y Desarrollo (2016) afirmó que “las modificaciones aprobadas a la ley de libre competencia van, en general, en la línea correcta y responden a un diagnóstico transversal que se venía discutiendo hace algunos años”.

En lo que respecta a las atribuciones otorgadas a la FNE, las discusiones parlamentarias apuntan en la misma dirección. Es justo decir que no hubo un debate intenso respecto a su otorgamiento. El asunto más controvertido fue, más bien, la propuesta gubernamental de criminalizar los carteles duros y entregar la atribución exclusiva de incorporar la ac-

---

<sup>18</sup> “Historia de la Ley N.º 20.945”, 63.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 165

<sup>20</sup> *Ibidem*, 678.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 756.

ción penal a la FNE, una propuesta que se originó en el poder ejecutivo y que no había sido promovida por la agencia. Con todo, el hecho de que el gobierno y el Congreso consideraran que la FNE era la institución más adecuada para determinar cuándo proceder con la persecución penal respalda la afirmación de que estas audiencias claves consideraban a la autoridad de competencia como una organización experta y confiable.

También podría argumentarse que el uso prudente y eficiente del sistema de delación compensada y de las facultades intrusivas de investigación contribuyó a incrementar el prestigio de la Fiscalía ante los parlamentarios y el mundo empresarial. De hecho, todos los casos que involucraron delación compensada y facultades intrusivas entre 2009 y la fecha en que concluyeron los debates previos a la promulgación de la Ley 20.945 terminaron en sentencias condenatorias. En relación con lo anterior, existen dos estudios recientes (González y Micco 2014; Pardow 2015) que han abordado la eficacia de la FNE en juicio, concluyendo, en términos generales, que se trata de una institución litigante bastante exitosa.<sup>22-23</sup>

En suma, el análisis de la información presentada permite deducir que los políticos y los regulados cambiaron de manera significativa sus percepciones respecto de la FNE después de 2009. En particular, es un buen indicador de hasta qué grado la reputación técnica de esta agencia influyó en la decisión de otorgarle nuevas atribuciones.

En términos de independencia, en los años previos a la presentación del proyecto que llegó a convertirse en la Ley 20.945, la FNE

---

<sup>22</sup> Del análisis de todos los casos llevados a juicio por la FNE, entre 2004 y 2013, González y Micco (2014) concluyen que cuando la FNE inicia un caso, o se vuelve parte en él, hay 56 por ciento de posibilidades de obtener una condena. Pardow (2015), por su parte, califica los casos según la intensidad de la disputa (determinada por el número de audiencias), concluyendo que, en los casos en que la intensidad de la disputa es mayor, la probabilidad de éxito de la FNE sería cercana al 70 por ciento.

<sup>23</sup> Ninguno de estos trabajos distingue entre los casos anteriores y posteriores a la reforma del 2009. Con todo, según Pardow, considerando el período analizado (2004-2013), en sólo aproximadamente el 5 por ciento del total de los casos revisados la FNE habría estado en condiciones de hacer uso de sus nuevas atribuciones, por lo que estos estudios no nos permiten confirmar la hipótesis inicial. A lo sumo, podemos concluir que, desde antes de la reforma de 2009, la FNE ya era un litigante eficaz.

logró consolidar su autonomía frente a influencias políticas. Los cinco entrevistados coincidieron en que la reputación cultivada por la FNE había sido decisiva para obtener esta independencia. Un entrevistado que trabajó para el gobierno y participó en la discusión de la reforma en 2016 fue enfático: “La mejor garantía de que los políticos de ambos lados tienen que la Fiscalía es independiente es el hecho de que el fiscal actual fue nombrado por una coalición y confirmado para un segundo período por la oposición”.

Del mismo modo, se pueden obtener conclusiones interesantes a partir del análisis de la evolución general del presupuesto de la FNE, no sólo en términos de autonomía, como ya se argumentó, sino también en términos de las creencias de ciertas audiencias respecto de la agencia. En ese sentido, por ejemplo, un alto funcionario de la Fiscalía entrevistado para este estudio explicó que la buena acogida de los políticos a sus solicitudes presupuestarias anuales era una demostración elocuente de cómo valoraban el desempeño de la agencia.

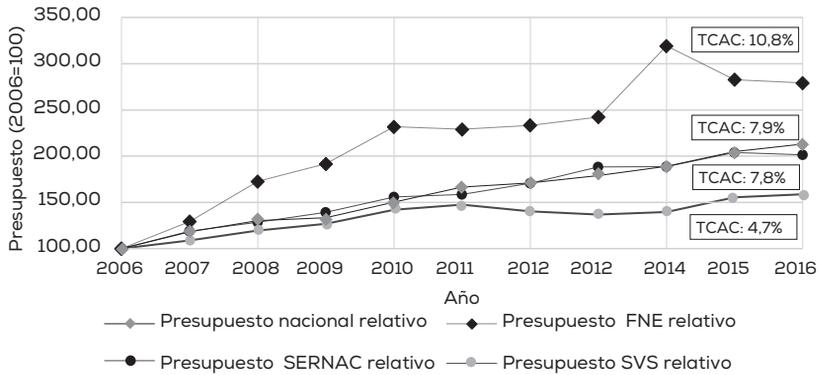
El gráfico 1 pone en contexto estas consideraciones. Éste muestra la evolución del presupuesto nacional en relación con el presupuesto de la FNE, entre los años 2006 y 2016, en miles de pesos de 2016 (para facilitar su comprensión, las variables se muestran con el año 2006 equivalente a 100). Los números muestran que, mientras el presupuesto nacional real prácticamente se duplicó en el período indicado, las cifras de la FNE casi se triplicaron. Por otra parte, en términos de la tasa de crecimiento anual compuesta, el presupuesto de la FNE creció en promedio casi tres puntos porcentuales por sobre el presupuesto de la nación. Esta tendencia puede interpretarse como una mejora evidente de las percepciones de los políticos respecto de la labor de la agencia, que fue justificando una mayor receptividad respecto de los requerimientos de la FNE para incrementar su presupuesto.<sup>24</sup>

Por otra parte, el mismo gráfico incorpora la información relativa al presupuesto de otros dos órganos regulatorios, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) y la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), con el objetivo de presentar parámetros que permitan evaluar en

---

<sup>24</sup> Es importante explicar que el *peak* de 2014 corresponde al aumento de presupuesto necesario para el cambio a nuevas oficinas, lo que también puede interpretarse como un reconocimiento del Estado a la labor de la FNE.

Gráfico 1. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL, DE LA FNE, SERNAC Y SVS, INCLUYENDO TASA DE CRECIMIENTO ANUAL COMPUESTA (TCAC) PERIODO 2006-2016



Fuente: Dirección de Presupuestos. Para mayores detalles, véase el Anexo.

su verdadera magnitud las conclusiones que se presentan respecto de la FNE. Como puede verse, el presupuesto del Sernac se ha mantenido aliado con el presupuesto nacional, exhibiendo ambos una tasa de crecimiento acumulado prácticamente igual. Por su parte, el presupuesto de la SVS muestra un crecimiento, aunque siempre por debajo del nivel nacional, con una baja importante en la tasa de crecimiento respecto de la del país desde 2012 en adelante, acumulando en el periodo analizado un crecimiento de 3,2 puntos porcentuales menor que aquél y 6,1 puntos menor que el de la FNE.

Es relevante señalar que pueden existir múltiples factores que expliquen estas diferencias, que no han sido abordados en este estudio, por lo que es importante no apresurar conclusiones respecto de la SVS ni del Sernac. El ejercicio se ha efectuado más bien para graficar que el crecimiento del presupuesto de la FNE, en el periodo analizado, se distancia respecto de otros órganos cuyas funciones podrían ser comparables, lo que brinda apoyo a la conclusión de que hubo un fortalecimiento de la percepción positiva respecto del desempeño de la FNE en ciertos círculos claves.

#### 4.4.3. Emprendimiento de políticas de la FNE

Aunque la evidencia anterior sugiere la existencia de un efecto relevante de la reputación como fuente de poderes regulatorios, las percepciones obtenidas a través de las entrevistas revelan que la FNE desarrolló una notable estrategia de emprendimiento de políticas en los años previos a la presentación del proyecto de ley que culminó en la Ley 20.945, con el fin de abogar por las principales atribuciones que posteriormente este cuerpo legal le conferiría. El impacto de este emprendimiento fue bien captado por un entrevistado que señaló: “[Con la Ley 20.945] el Congreso le dio a la FNE todo lo que pedía y aún más”.

De acuerdo a otro alto funcionario de la FNE, al poco tiempo de entrar en vigencia la Ley 20.361 y coincidiendo con la llegada del fiscal Irrarrázabal, la agencia se fijó dos objetivos claros para los años siguientes: en primer lugar, lograr el establecimiento de un régimen de multas para carteles realmente disuasorio, basado en los beneficios percibidos por las empresas que incurren en esas prácticas ilícitas, y en segundo lugar, impulsar una reforma en el sistema de control de fusiones, pasando de un régimen voluntario a un control *ex ante* obligatorio basado en un sistema de umbrales.

Según otro alto funcionario, la FNE comenzó a desarrollar una estrategia de acciones con años de anticipación, porque sabían que sería necesario realizar grandes esfuerzos para lograr un cambio de mentalidad en el mundo político y empresarial. Por lo tanto, “cuando llegó la oportunidad, ya habíamos analizado todo desde todas las perspectivas posibles y teníamos argumentos para respaldar todo lo que decíamos”.

Para apoyar la necesidad de un cambio en relación con las multas aplicables a los carteles, la FNE encargó un estudio al University College de Londres con la participación de algunos de los académicos más reconocidos a nivel mundial en el campo de la competencia. Este trabajo supuso una interacción estrecha entre las dos partes y profundizó la comprensión de la agencia respecto de elementos claves para disuadir la formación de carteles. El estudio se publicó en 2014 y brindó argumentos sólidos a favor del sistema de sanción basado en los beneficios aparejados al cartel.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> El estudio fue dirigido por el profesor Lianos y se denominó “An Optimal and Just Financial Penalties System for Infringements of Competition Law: a Comparative Analysis”, disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/11/Estudio.pdf/>.

En cuanto al control de las concentraciones, la reforma que la FNE buscaba era profunda y compleja. Un alto personero de la agencia explicó que, en el momento cuando la FNE comenzó a visualizar la necesidad de un cambio, “era inconcebible poner sobre la mesa de negociación con la industria la idea de que las operaciones de concentración iban a tener que pasar por una revisión obligatoria por parte de la autoridad”. Como estrategia, la Fiscalía decidió que en una primera etapa sería demostrarle a la industria que la práctica vigente, que consideraba básicamente un control *ex post*, era defectuosa y no entregaba a las empresas la certidumbre necesaria. La segunda consistiría en demostrar que poseían las capacidades técnicas para realizar un análisis sólido de las operaciones de concentración de mercado.

Con este objetivo en mente, en 2012 la FNE publicó una versión modificada de la guía 2006 sobre operaciones de concentración, estableciendo un proceso voluntario de revisión ante la autoridad, contemplando un puerto seguro (*safe harbour*) en caso de que las partes de la concentración se comprometieran a mitigar los efectos anticompetitivos detectados por la FNE. La idea dio frutos y cada vez más empresas hicieron uso del sistema. Ese mismo año, la FNE se acercó a la OCDE con quienes se asociaron para llevar a cabo un proceso de evaluación del régimen de revisión de operaciones de concentración en Chile. El estudio culminó en 2014 con la emisión de un informe por parte de la organización internacional que respaldó y validó la necesidad y los beneficios de moverse hacia un sistema de control preventivo de fusiones (OECD 2014).

La evidencia apunta a que la FNE llevó a cabo una suerte de programa de actividades que podría ser caracterizado como un esfuerzo para acoplar las tres corrientes, en términos de Kingdon (1995). Según un entrevistado, mantuvieron reuniones con “todos los *think tanks* que representan a todas las tendencias políticas en el país”, concitando apoyo para sus soluciones a las deficiencias de la ley de libre competencia en Chile. De acuerdo a las entrevistas, con los dos estudios en mano —Lianos y OECD— para validar sus afirmaciones, también se acercaron a políticos de todo el espectro y a las asociaciones industriales más relevantes del país. La combinación de las actividades antes descritas coincide a cabalidad con la descripción de las acciones de emprendimiento de políticas de Greer (2015):

Cuando el foco de atención no está en su área, las comunidades [de emprendimiento] de políticas harán dos cosas: una, ensayar su acto para cuando tengan su momento en la agenda: pulir argumentos, realizar estudios, ganar o perder credibilidad personal y redes. La otra cosa será colarse bajo el foco, preparando su propuesta para convertirla en una solución para lo que sea que se esté discutiendo.

En 2015, la llegada del segundo gobierno de Michelle Bachelet brindó la ventana de oportunidad política para llevar las ideas de la FNE a la agenda gubernamental e introducir el proyecto de ley en el Congreso (Kingdon 1995). La FNE prosiguió con su emprendimiento de políticas durante el debate parlamentario, y el propio fiscal dirigió un equipo que fue invitado a más de 40 sesiones de debate. En ese sentido, es interesante observar cómo los dos ejes del programa promovido por la FNE (multas disuasivas y control preventivo de concentraciones) no fueron objeto de grandes controversias en el debate parlamentario. Ello nos demuestra que el trabajo de emprendimiento que había realizado la FNE respecto de los objetivos que se había fijado años atrás rindió frutos.<sup>26</sup>

## 5. CONCLUSIONES

Este artículo ha intentado explicar las importantes atribuciones otorgadas a la autoridad de defensa de la competencia de Chile en los últimos años, desde las perspectivas de las teorías de la reputación de la agencia y el emprendimiento de políticas. A partir de 2006, la Fiscalía Nacional Económica comenzó a forjar una reputación técnica basada en un sólido análisis económico y legal y en casos de alta connotación pública. Sin embargo, al igual que con cualquier relación humana de confianza, construir una reputación requiere tiempo. Esta investigación apunta a que al momento en que la Ley 20.361 estaba siendo discutida en el Congreso, pese a sus incipientes esfuerzos, la FNE no gozaba aún de una reputación ante la clase política y el mundo empresarial.

---

<sup>26</sup> Por el contrario, los puntos más discutidos (la criminalización de los carteles y la facultad de entablar acciones penales contra ellos) fueron introducidos por el gobierno y, en definitiva, prolongaron una discusión que pudo haber sido mucho más breve.

En la misma línea, aunque esta agencia tenía un discurso articulado en ese momento —la defensa de la competencia y la disuasión de los carteles—, no parecía contar con el apoyo y la legitimidad reputacional para convertirse en un emprendedor que abogara por más poderes. Lo anterior no necesariamente refuta las predicciones de Carpenter y Kingdon. Más bien, en ambos casos, falta la premisa básica de cada teoría. Además, estos hallazgos respaldan la afirmación de que las creencias internas de una agencia sobre su labor pueden diferir de las percepciones que sobre ésta tienen sus audiencias y que la distinción entre el ámbito interno y externo de la reputación debe tenerse en cuenta para el análisis.

Los resultados anteriores difieren de las conclusiones relativas a la Ley 20.945. Después de la promulgación de la primera ley, la FNE prosiguió en la misma senda del rigor técnico y trabajó para construir una imagen de especialización, profesionalismo y disciplina analítica. Cabe destacar que, pese a que los casos de colusión investigados por la Fiscalía respecto de mercados sensibles transmitieron un mensaje al público general, mis resultados muestran que hubo una decisión estratégica de afinar el tono del discurso para que fuera oído por ciertas audiencias: la clase política y el mundo empresarial. Más importante aún, el discurso parece haber sido efectivamente recibido por estas audiencias claves de la FNE, que la consideraron capaz de usar sus nuevos poderes con medida, a la vez que estimaron que la solución a nuevos problemas podría encontrarse en esta agencia. En este caso, la evidencia da crédito a los argumentos de Carpenter, en el sentido de que la reputación de la FNE fue un factor relevante para que los políticos y los regulados apoyaran la ampliación de sus atribuciones.

Con todo, es muy importante señalar que esta nueva posición de prestigio que alcanzó la agencia de competencia fue el *fruto acumulado de casi una década de estrategias planificadas, iniciadas por una administración y refinadas y profundizadas por las siguientes*. Esto se demuestra claramente por el hecho de que muchos de los logros de los años más recientes no podrían haberse materializado sin el notable incremento presupuestario logrado a partir de 2006.

En términos de autonomía, la investigación corrobora la afirmación de Carpenter (2010), pero también parece demostrar que la autonomía y la reputación se refuerzan mutuamente, más que sólo ser una fuente

de la otra. Por otra parte, la evidencia también sugiere que la creciente experiencia técnica fue un factor relevante para situar a la FNE en la posición de desarrollar una estrategia de emprendimiento de políticas durante varios años, con el fin de convencer a los políticos y regulados de que se requerían nuevos cambios, en especial en el ámbito del control de las operaciones de concentración. En ese sentido, este documento contribuye al trabajo de Kingdon al graficar un posible camino para el desarrollo de un emprendedor de políticas.

Siguiendo con la Ley 20.945, este artículo concluye que el emprendimiento de políticas implementado por la FNE jugó un papel relevante para colocar en la agenda nacional la necesidad de nuevos cambios a la ley de defensa de la competencia; para concitar el apoyo político del mundo empresarial a esta iniciativa; y, finalmente, para lograr la promulgación de esa ley en el Congreso. Pese a que podría argumentarse que la FNE simplemente se benefició de un ambiente mundial generalizado de interés por la libre competencia, este estudio sugiere que su estrategia fue crucial para crear un *momentum* político nacional. En esa línea, la conclusión general es que la reputación de la FNE y, en particular, sus actividades de emprendimiento de políticas desempeñaron un rol importante como fuentes de los poderes regulatorios respecto de esa ley. La evidencia, sin embargo, sugiere que esta reforma no podría explicarse por ninguno de estos marcos teóricos en forma separada.

Los hallazgos de este estudio también avalan una de las principales afirmaciones de la interpretación tradicional de la delegación en términos de la teoría del agente-principal; a saber, que los políticos buscan incluir controles cuando delegan en las entidades burocráticas para evitar que se alejen de sus preferencias (McCubbins, Noll y Weingast 1987). En este caso, el dispositivo de control está integrado al régimen de competencia de Chile bajo la forma de un tribunal especializado investido de poderes adjudicativos (Huber y Shipan 2002). Los políticos también hicieron uso de este control *ex ante* en la reforma de 2009 cuando establecieron la obligatoriedad de dos autorizaciones judiciales consecutivas para que la FNE pudiera hacer uso de sus poderes intrusivos. En ese sentido, cabe destacar que todos los entrevistados en esta investigación mencionaron que el hecho de que la FNE tenga un contrapeso institucional en el TDLC, respaldado por la tradición de independencia del poder judicial en Chile (Galal 1996), ha sido un fac-

tor clave para la legitimación de la labor de la agencia y del sistema de competencia en general. En otras palabras, se podría razonablemente argumentar que fue la reputación de todo el sistema de libre competencia lo que contribuyó a que la FNE recibiera más poderes.

Este trabajo ha procurado explicar la senda que ha recorrido la FNE para forjar una reputación y autonomía técnica. Con todo, su aporte se limita a la revisión de un sector y una institución. En ese sentido, se abre un espacio para ampliar en Chile la investigación sobre la reputación y el emprendimiento de políticas como fuentes de los poderes regulatorios. Una buena línea de investigación sería someter esos factores a un análisis intersectorial que compare la realidad de otros importantes organismos que han vivido procesos de reforma de manera paralela a la FNE, como la SVS y el Sernac. Respecto de este último, desde ya podemos señalar una importante diferencia con este caso de estudio. El Sernac, por su naturaleza misma, se encuentra en una situación que lo obliga a dirigirse con igual celo a dos audiencias muy distintas, la ciudadanía en general, por un lado, y el mundo empresarial, por otro. Esto puede representar dificultades distintas a las que ha debido sortear la FNE.

Aún no hay predicciones o recetas en la literatura sobre reputación que expliquen cómo una agencia puede preservar y asegurar su imagen positiva una vez que ha alcanzado un cierto grado de consolidación. Es probable que la FNE esté ahora en un *peak* de prestigio, pero la amenaza de daños a la reputación es constante. Como lo reconoció un alto personero en una entrevista: “Cuanto más alto subes, más peligrosa es la caída. Y no hay nada más atractivo que ver caer a alguien”. En ese sentido, la facultad de iniciar el procedimiento penal en los casos de carteles duros abre un margen de discrecionalidad no vislumbrado ni buscado por la agencia que podría dañar su apoyo político. Está por verse si la FNE podrá preservar su capital reputacional en los próximos años.

## 6. REFERENCIAS

- Agüero, F. & S. Montt. 2013. “Chile: The Competition Law System and the Country’s Norms”. En *The Design of Competition Law Institutions: Global Norms, Local Choices*, editado por E. Fox & M. Trebilcock. Oxford: Oxford University Press.
- Bawn, K. 1995. “Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures”. *The American Political Science Review* 89 (1): 62-73.

- Bernedo, P. 2013. *Historia de la libre competencia en Chile 1959-2010*. Santiago: Ediciones de la Fiscalía Nacional Económica.
- Carpenter, D. 2001. *Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2002. “Groups, the Media, Agency Waiting Costs, and FDA Drug Approval”. *American Journal of Political Science* 46 (3): 490-505.
- . 2004. “Protection without Capture: Product Approval by a Politically Responsive, Learning Regulator”. *The American Political Science Review* 98 (4): 613-631.
- . 2010. *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, D. & G. Krause. 2012. “Reputation and Public Administration”. *Public Administration Review* 72 (1): 26-32.
- Coen, D. & M. Thatcher. 2005. “The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators”. *Governance* 18 (3): 329-346.
- Exworthy, M. & M. Powell. 2004. “Big Windows and Little Windows: Implementation in the Congested State”. *Public Administration* 82 (2): 263-281.
- Fiorina, M. 1982. “Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?”. *Public Choice* 39 (1): 33-66.
- Fiscalía Nacional Económica (FNE). 2015. “Reflexiones sobre la actual regulación de libre competencia y sus desafíos futuros”. <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2015/11/discurso.pdf7/>.
- . “Discursos del Fiscal Nacional Económico en la inauguración del ‘Día de la competencia’ de 2006 a 2009, y de 2011 a 2016”. [www.fne.gob.cl/](http://www.fne.gob.cl/).
- Galal, A. 1996. “Chile: Regulatory Specificity, Credibility of Commitment and Distributional Demands”. En *Regulations, Institutions and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications*, editado por B. Levy & P. Spiller. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilad, S. 2012. “Attention and Reputation: Linking Regulators’ Internal and External Worlds”. En *Executive Government in Crisis*, editado por M. Lodge & K. Wegrich. Londres: Palgrave Macmillan.
- Gilardi, F. 2002. “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”. *Journal of European Public Policy* 9 (6): 873-893.
- . 2005. “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598: 84-101.
- González, A. & A. Micco. 2014. “Private versus Public Antitrust Enforcement: Evidence from Chile”. *Journal of Competition Law & Economics* 10 (3): 691-709.
- Greer, S. 2015. “John W. Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies”. En *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, editado por M. Lodge, E. Page & S. Balla. Oxford: Oxford University Press.

- Horn, M. 1995. *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, J. & C. Shipan. 2002. "Rational Delegation or Helpless Abdication. The Relationship between Bureaucrats and Politicians". En *Deliberate Discretion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, J., C. Shipan & M. Pfahler. 2001. "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy". *American Journal of Political Science* 45 (2): 330-345.
- Ingold, K. & F. Varone. 2012. "Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy". *Journal of Public Administration Research & Theory* 22 (2): 319-346.
- Jordana, J. & C. Ramió. 2010. "Delegation, Presidential Regimes, and Latin American Regulatory Agencies". *Journal of Politics in Latin America* 2 (1): 3-30.
- Jordana, J., D. Levi-Faur & X. Fernández i Marín. 2011. "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion". *Comparative Political Studies* 44 (10): 1.343-1.369.
- Kingdon, J. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York, Londres: Longman.
- Krause, G. & J. Douglas. 2005. "Institutional Design versus Reputational Effects on Bureaucratic Performance: Evidence from U.S. Government Macroeconomic and Fiscal Projections". *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (2): 281-306.
- Lee, S. & A. Whitford. 2013. "Assessing the Effects of Organizational Resources on Public Agency Performance: Evidence from the U.S. Federal Government". *Journal of Public Administration Research and Theory* 23: 87-112.
- Levi-Faur, D. 2011. "Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space". *Journal of European Public Policy* 18 (6): 810-829.
- Levi-Faur, D. & J. Jordana. 2006. "Toward a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors". *International Journal of Public Administration* 29 (4-6): 335-366.
- Levy, B. & P. Spiller. 1994. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation". *Journal of Law, Economics & Organization* 10 (2): 201-246.
- Libertad y Desarrollo. 2016. *Reporte de Temas Públicos*. "Nueva ley de competencia: ajustes y desafíos". Santiago.
- Lodge, M. 2008. "Regulation, the Regulatory State and European Politics". *West European Politics* 31 (1-2): 280-301.
- Maggetti, M. 2009. "The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis". *Journal of European Public Policy* 16 (3): 450-470.
- Majone, G. 1994a. "The Rise of the Regulatory State in Europe". *West European Politics* 17 (3): 77-101.

- . 1994b. “Paradoxes of Privatization and Deregulation”. *Journal of European Public Policy* 1 (1): 53-69.
- . 1997. “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”. *Journal of Public Policy* 17 (2): 139-167.
- . 1999. “The Regulatory State and Its Legitimacy Problems”. *West European Politics* 22 (1): 1-24.
- Maor, M. 2007. “A Scientific Standard and an Agency’s Legal Independence: Which of These Reputation Protection Mechanisms is Less Susceptible to Political Moves?”. *Public Administration* 85 (4): 961-978.
- Maor, M. & R. Sulitzeanu-Kenan. 2016. “Responsive Change: Agency Output Response to Reputational Threats”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26 (1): 31-44.
- Maor, M., S. Gilad & P. Ben-Nun Bloom. 2013. “Organizational Reputation, Regulatory Talk and Strategic Silence”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (3): 581-608.
- . 2015. “Organizational Reputation, the Content of Public Allegations, and Regulatory Communication”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2): 451-478.
- Martin, A. & D. Thomas. 2013. “Two-Tiered Political Entrepreneurship and the Congressional Committee System”. *Public Choice* 154: 21-37.
- McCubbins, M., R. Noll & B. Weingast. 1987. “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”. *Journal of Law, Economics & Organization* 3 (2): 243-277.
- . 1989. “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies”. *Virginia Law Review* 75 (2): 431-482.
- McDonald, J. & W. Franko. 2007. “Bureaucratic Capacity and Bureaucratic Discretion. Does Congress Tie Policy Authority to Performance?”. *American Politics Research* 35 (6): 790-807.
- Mintrom, M. & P. Norman. 2009. “Policy Entrepreneurship and Policy Change”. *Policy Studies Journal* 37 (4): 649-667.
- Mintrom, M. & S. Vergari. 1996. “Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change”. *Policy Studies Journal* 24 (3): 420-434.
- Moe, T. 1984. “The New Economics of Organization”. *American Journal of Political Science* 28 (4): 739-777.
- . 2012. “Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy”. *Forum* 10 (2): 1-45.
- OECD. 1998. *Recommendation of the Council Concerning Effective Action against Hard Core Cartels*.
- . 2007. “Roadmap for the Accession of Chile to the OECD Convention”. Decisión del consejo adoptada en su 1163ª sesión, del 30 de noviembre.

- . 2014. "Evaluation of merger control regime in Chile". <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/11/Estudio.pdf/>.
- Pardow, D. 2015. "El desempeño en juicio de la FNE: ¿Es realmente un mejor litigante que los demandantes privados?". *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte* 22 (2): 419-451.
- Pavón, A. 2018. "Agencies' Formal Independence and Credible Commitment in the Latin American Regulatory State: A Comparative Analysis of 8 Countries and 13 Sectors". *Regulation & Governance*. doi:10.1111/rego.12187.
- Rawat, P. & J. Morris. 2016. "Kingdon's 'Streams' Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?". *Politics & Policy* 44 (4): 608-638.
- Roberts, N. & P. King. 1991. "Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process". *Journal of Public Administration Research and Theory* 1 (2): 147-175.
- Romero, J. 2015. *Ejecución y cumplimiento de un marco normativo de Libre Competencia. Influencias y opciones de diseño*. Santiago: Thomson Reuters.
- Scott, C. 2000. "Accountability in the Regulatory State". *Journal of Law and Society* 27 (1): 38-60.
- Tapia, J. & L. Cordero. 2015. "La revisión judicial de las decisiones regulatorias: una mirada institucional". *Estudios Públicos* 139: 7-65.
- Thatcher, M. 2002a. "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation". *West European Politics* 25 (1): 125-147.
- . 2002b. "Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe". *Journal of European Public Policy* 9 (6): 954-972.
- . 2005. "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe". *Governance* 18 (3): 347-373.
- . 2011. "The Creation of European Regulatory Agencies and its Limits: A Comparative Analysis of European Delegation". *Journal of European Public Policy* 18 (6): 790-809.
- Wilks, S. & I. Bartle. 2002. "The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies". *West European Politics* 25 (1): 148-172.

## 7. ANEXO

## COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL, DE LA FNE, DEL SERNAC Y DE LA SVS (2006-2016) (1/2)

Año	Presupuesto nacional (miles CLP)	Presupuesto FNE (miles CLP)	Presupuesto SERNAC (miles CLP)	Presupuesto SVS (miles CLP)	Presupuesto nacio- nal (miles de CLP 2016)	Presupuesto FNE (miles CLP 2016)	Presupuesto SERNAC (miles CLP 2016)
2016	\$37.642.525.269	\$5.782.948	\$9.827.444	\$15.786.744	\$37.642.525.269	\$5.782.948	\$9.827.444
2015	\$34.788.062.561	\$5.627.151	\$9.556.944	\$14.847.806	\$36.203.466.356	\$5.856.100	\$9.945.782
2014	\$30.382.144.063	\$6.015.811	\$8.369.220	\$12.635.725	\$33.401.152.451	\$6.613.589	\$9.200.851
2013	\$28.199.706.697	\$4.473.736	\$8.176.903	\$12.127.304	\$31.647.367.083	\$5.020.689	\$9.176.601
2012	\$26.306.252.309	\$4.204.521	\$7.247.809	\$12.132.889	\$30.238.588.207	\$4.833.025	\$8.331.233
2011	\$24.613.854.515	\$3.973.216	\$6.468.778	\$12.276.182	\$29.400.789.635	\$4.745.932	\$7.726.835
2010	\$21.698.680.900	\$3.924.151	\$6.214.116	\$11.543.031	\$26.558.308.997	\$4.803.002	\$7.605.827
2009	\$19.734.024.079	\$3.325.187	\$5.683.880	\$10.565.627	\$23.576.725.172	\$3.972.683	\$6.790.672
2008	\$17.636.961.816	\$2.739.535	\$4.803.298	\$9.107.078	\$23.029.661.229	\$3.577.179	\$6.271.960
2007	\$14.929.797.513	\$1.917.510	\$4.143.531	\$7.791.907	\$20.868.991.020	\$2.680.311	\$5.791.861
2006	\$12.387.127.390	\$1.452.905	\$3.419.749	\$6.973.341	\$17.663.123.668	\$2.071.735	\$4.876.308
TCAC	11,8%	14,8%			7,9%	10,8%	7,3%

## COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL, DE LA FNE, DEL SERNAC Y DE LA SVS (2006-2016) (2/2)

Año	Presupuesto SVS (miles CLP 2016)	Presupuesto nacional relativo (2006=100)	Presupuesto FNE relativo (2006=100)	Presupuesto SERNAC relativo (2006=100)	Presupuesto SVS relativo (2006=100)	% que el presupuesto FNE representa en presupuesto nacional	Variación anual del %	U.F. al 1 enero de cada año
2016	\$15.786.744	213,11	279,14	201,53	158,76	0,01536	(0,0008)	\$25.629
2015	\$15.451.911	204,97	282,67	203,96	155,40	0,01618	(0,0036)	\$24.627
2014	\$13.891.310	189,10	319,23	188,68	139,70	0,01980	0,0039	\$23.313
2013	\$13.609.973	179,17	242,34	188,19	136,87	0,01586	(0,0001)	\$22.837
2012	\$13.946.549	171,20	233,28	170,85	140,26	0,01598	(0,0002)	\$22.296
2011	\$14.663.670	166,45	229,08	158,46	147,47	0,01614	(0,0019)	\$21.456
2010	\$14.128.204	150,36	231,83	155,98	142,09	0,01808	0,0012	\$20.939
2009	\$12.623.015	133,48	191,76	139,26	126,95	0,01685	0,0013	\$21.452
2008	\$11.891.670	130,38	172,67	128,62	119,59	0,01553	0,0027	\$19.628
2007	\$10.807.722	118,15	129,38	118,78	108,69	0,01284	0,0011	\$18.335
2006	\$9.943.466	100	100	100	100	0,01173		\$17.974
TCAC	4,7%	7,9%	10,8%	7,3%	4,7%			

Fuente: Dirección de Presupuestos. <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-2129.html> y del Banco Central de Chile <http://si3.bcn-tral.cl/Indicadorssiete/secure/Serie.aspx?gcode=UF&param/>.

ENSAYO

## LA IDENTIDAD DE GÉNERO COMO UN DERECHO DE LIBERTAD\*

**Valentina Verbal Stockmeyer**

Horizontal

**RESUMEN:** Teniendo a la vista el intenso debate que generó el proyecto de ley de identidad de género en Chile, la autora cuestiona la visión esencialista de la sexualidad humana de algunos actores y realiza una defensa del derecho a la identidad de género desde algunos principios fundamentales del liberalismo clásico, entendiéndolo, por tanto, como una parte de la libertad de acción individual que, en el marco de una sociedad libre, debería ser respetada y garantizada.

**PALABRAS CLAVE:** identidad de género, libertad individual, liberalismo clásico, Hayek.

---

VALENTINA VERBAL. Historiadora. Licenciada por la Universidad de los Andes y magister por la Universidad de Chile. Profesora en la Universidad Autónoma de Chile. Directora de formación del centro de estudios Horizontal. Email: valeverbal@gmail.com.

\* Versión extendida de la conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Públicos el 28 de marzo de 2018, en el panel “Feminismo, diversidad e identidad”. La autora agradece los generosos comentarios de Felipe Schwember y Benjamín Ugalde, pero aclara que se hace enteramente responsable de los errores u omisiones que este trabajo pueda contener.

## GENDER IDENTITY AS A RIGHTFUL FREEDOM

**ABSTRACT:** *Considering the intense debate over the gender identity bill in Chile, the author questions the essentialist view of human sexuality and mounts a defence of the right to gender identity on the basis of certain fundamental principles of classical liberalism, thus treating it as an aspect of individual freedom of action that ought to be respected and upheld in a free society.*

**KEYWORDS:** *gender identity, individual freedom, classical liberalism, Hayek.*

### 1. INTRODUCCIÓN

**D**urante los últimos meses del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), así como en los primeros del también segundo mandato de Sebastián Piñera (2018-2022), Chile se vio enfrentado a una intensa polémica a partir de la discusión del proyecto de ley que “reconoce y da protección al derecho a la identidad de género”.<sup>1</sup>

Cuando parecía que ya se habían calmado las aguas en torno a las llamadas “cuestiones valóricas”<sup>2</sup> —luego de aprobarse el proyecto de ley de aborto en tres causales<sup>3</sup> y antes, en 2015, el Acuerdo de Unión Civil—,<sup>4</sup> la mencionada iniciativa “se tomó” la agenda de los medios de

<sup>1</sup> Boletín 8924-07. Este proyecto de ley fue ingresado el 7 de mayo de 2013 por los senadores Camilo Escalona, Ricardo Lagos Weber, Juan Pablo Letelier, Lily Pérez y Ximena Rincón, quedando inicialmente radicado en la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía. En adelante, esta iniciativa será frecuentemente referida como “el proyecto”. Al cierre de este número de *Estudios Públicos*, la ley había sido aprobada por el Congreso y se hallaba en trámite frente al Tribunal Constitucional, en lo que al control preventivo de constitucionalidad se refiere, dado que modifica normas orgánicas constitucionales. Sin embargo, y en vista de que aquí no se entrará en sus detalles específicos, las consideraciones de fondo de este trabajo se mantienen inalterables.

<sup>2</sup> Normalmente asociadas, en Chile, a la autonomía personal con relación a la sexualidad, a la familia y, en algunos casos, a la vida (aborto y eutanasia, como ejemplos del último caso).

<sup>3</sup> Ley que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, n.º 21030, promulgada el 14 de septiembre de 2017 y publicada el 23 de septiembre del mismo año.

<sup>4</sup> Ley que crea el Acuerdo de Unión Civil, n.º 20.830, promulgada el 13 de abril de 2015 y publicada el 21 de abril del mismo año.

comunicación, tanto las últimas semanas de Bachelet, como los primeros meses de Piñera.

Un ejemplo, entre otros, de esta polémica es el siguiente. Durante un foro, organizado por la Asociación de Radiodifusores de Chile (Archi, 7 de diciembre de 2017), el todavía candidato Piñera señaló no estar de acuerdo con el hecho de que los menores de edad puedan modificar su sexo registral “casi sin ningún trámite”, ya que el “género no puede ser como una camisa que uno se cambia todos los días”, agregando que “muchos casos de disforia de género se corrigen con la edad” (*El Mostrador* 2017).<sup>5</sup> Más tarde, ya durante el primer mes de su nuevo gobierno —y, al parecer, influido por el Oscar obtenido por la película *Una mujer fantástica*—, Piñera optó por introducir indicaciones y apoyar el cambio de sexo registral, al menos para adolescentes (entre 14 y 17 años), bajo la representación de sus padres y por intermedio de un Tribunal de Familia, lo que le generó fuertes roces con el ala más conservadora de la Unión Demócrata Independiente (UDI), liderada por la senadora Jacqueline van Rysselberghe.<sup>6</sup>

Por otra parte, el proyecto provocó una fuerte reacción de sectores conservadores del mundo de la sociedad civil, los que, al igual que en casos anteriores, han visto en dicha iniciativa una suerte de destrucción del “orden moral” en materia de sexualidad humana y que, por supuestas razones de bien común, el Estado debería preservar y fomentar.

Se trata de una visión *esencialista*, según la cual del sexo biológico de las personas se derivarían, de manera directa y como una suerte de “destino manifiesto”, sus orientaciones sexuales, identidades de género y roles de género.<sup>7</sup> Esto significa que, asumiendo para sí una determina-

---

<sup>5</sup> Todas las referencias a notas de prensa, entrevistas y columnas de opinión pueden fácilmente encontrarse en internet a través de sus mismos títulos, por lo que no se incluirán en este artículo los enlaces respectivos.

<sup>6</sup> Finalmente, en el caso de los menores de edad, el Congreso sólo autorizó el cambio de sexo registral para los mayores de 14 años y menores de 18 años, bajo la jurisdicción de los tribunales de Familia y con el acompañamiento de sus padres. Para los mayores de edad, el trámite se podrá realizar de manera administrativa, ante el Registro Civil.

<sup>7</sup> La *orientación sexual* “se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, de su mismo género o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas”. *Principios de Yogyakarta* (2006), 6. El *rol de género*, según la Organización Panamericana de

da concepción de la vida buena, el Estado debería privilegiar las orientaciones heterosexuales, las identidades cisgénero (no trans)<sup>8</sup> y, finalmente, los roles de género asociados a lo que culturalmente se entiende como masculino y femenino.

Este trabajo, que tiene como telón de fondo el debate que la iniciativa de ley referida generó en Chile, apunta a problematizar la visión patologizante de las identidades trans, ofreciendo una defensa del derecho a la identidad de género desde algunos principios fundamentales del liberalismo clásico, el que, desde ya y en términos generales, puede ser entendido como la garantía constitucional de los derechos del individuo frente al poder del Estado.<sup>9</sup>

Dado que sobre los principios liberales se profundizará más adelante,<sup>10</sup> definamos aquí dos conceptos claves para los efectos de este trabajo: *identidad de género* y *trans*. El primero se refiere a la “percepción de una persona de ser hombre, mujer, o alguna alternativa de género o combinación de géneros”.<sup>11</sup> Trans, por su parte, es un adjetivo utilizado “como un término general para referirse a personas cuya identidad y/o expresión de género no se corresponde con las normas y expectativas sociales tradicionalmente asociadas con su género al nacer”.<sup>12</sup>

---

la Salud (OPS), puede entenderse como sigue: “Conjunto de normas sociales y de comportamiento, y las expectativas relacionadas con las diferentes categorías de identidades sexuales y de género en una determinada cultura y periodo histórico”. OPS, *Por la salud de las personas trans* (2013), 20. El término *identidad de género*, así como el de *trans*, se definirá más abajo en el cuerpo de esta misma introducción.

<sup>8</sup> El término *cisgénero* se aplica a aquellas personas cuya identidad de género es concordante con su sexo de nacimiento. El prefijo *cis* significa, según al Diccionario de la Lengua Española (DLE), “de la parte o del lado de acá”. Por ejemplo, cisandino significa “más acá de los Andes”. En este sentido, en términos literales, cisgénero quiere decir “más acá del género”, contraponiéndose a transgénero que implica ir más allá del género.

<sup>9</sup> Partiendo de la base de que existe una pluralidad de liberalismos, Nicola Matteucci sostiene que “el único común denominador entre posiciones diversas es la defensa del Estado liberal, que nació antes del uso político del término liberal: un Estado que termina por garantizar los derechos del individuo frente al poder político”. “Liberalismo”, en *Diccionario de política* [1976], dirigido por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (Madrid: Alianza Editorial, 1991), 879.

<sup>10</sup> Especialmente, en la cuarta sección de este trabajo.

<sup>11</sup> OPS, *Por la salud*, 20.

<sup>12</sup> OPS, *Por la salud*, 22.

En lo que sigue, se procederá del siguiente modo. En primer lugar (2), se abordará la visión de Thomas Szasz sobre la psiquiatría institucional, en tanto entidad que, en conjunto con el Estado, apunta a la formación de un orden moral colectivo, por la vía de deshumanizar y segregar a las personas que no aceptan someterse a dicho orden. Luego (3), se cuestionará la patologización mental de las identidades trans, dando cuenta del tránsito de un paradigma de la enfermedad hacia uno de la diversidad, refiriendo algunas críticas al primero y explicando el significado del segundo, como desafío radical al binarismo de género. Posteriormente (4), se defenderá el derecho a la identidad de género desde algunos principios fundamentales del liberalismo clásico —individualismo, orden espontáneo y libertad individual—, especialmente a partir de la filosofía política de Friedrich Hayek. Por último (5), se concluirá subrayando la tesis central planteada en este trabajo.

## 2. LA FABRICACIÓN DE LA LOCURA: LA VISIÓN DE THOMAS SZASZ

En su libro *La fabricación de la locura*, publicado en 1970, el psiquiatra húngaro Thomas Szasz (1920-2012) efectúa una aguda comparación entre la Inquisición religiosa y la psiquiatría coercitiva, que denomina *institucional*. Demuestra Szasz, con gran erudición histórica, no sólo las similitudes entre ambas entidades, sino que también la continuidad temporal que ha existido entre ellas.

¿Cuáles son, para él, las similitudes entre la Inquisición y la psiquiatría institucional? En general, ambas se han sentido llamadas a defender un determinado orden moral, sobre el que se sustentaría la sociedad, en contra de los *disidentes* o *inconformistas*: personas que, aunque siendo minoritarias en términos estadísticos, afectarían la conservación de ese orden. Y ambas instituciones, además, se han constituido en “brazos armados del Estado” (esta expresión es mía)<sup>13</sup> para identificar y sancionar a esas personas que, al mismo tiempo, se constituirían en víctimas propiciatorias necesarias.

---

<sup>13</sup> Aunque, a lo largo de su obra, Szasz plantea la misma idea, incluso de manera mucho más dura: “(...) la psiquiatría institucional (...) fue creada —y ha seguido siendo ininterrumpidamente— como una empresa colectivista, semi-totalitaria, en la que el médico servía al Estado y no al paciente”. Thomas S. Szasz, *La fabricación de la locura* [1970] (Barcelona: Kairós, 2006), 221.

Lo anterior es confirmado por una especialista en la historia de la (in)tolerancia en Occidente. Henry Kamen sostiene que ya, a “fines del siglo IV, la Iglesia había llegado a aceptar el uso de la coacción punitiva contra los cristianos heterodoxos y los católicos aprobaron las medidas que las autoridades seculares tomaron contra los arrianos y los donatistas”.<sup>14</sup> Esta situación se repetirá constantemente, *mutatis mutandi*, en los siglos posteriores, incluso hasta en el presente.

La siguiente es la principal tesis que Szasz desarrolla en su libro: los colectivismos necesariamente apuntan a la construcción y conservación de un fin moral unitario, y para lograrlo, se orientan a fabricar, identificar y perseguir (de distintas maneras, según los diversos contextos históricos) a las personas que se apartan de ese fin definido como superior a los fines individuales.

Para el caso de la Inquisición, se trató de la defensa de un orden moral-teológico. Las víctimas propiciatorias fueron los herejes, los judíos y, muy especialmente, las brujas. *Brujas* y no *brujos*, es importante subrayar, pues éste es un ejemplo más de la constante histórica de subordinación de las mujeres a los hombres. En este contexto, en 1486 se publicó el famoso manual para cazadores de brujas, el *Malleus Maleficarum*, que estableció ciertas reglas para su adecuada identificación. Curiosamente, muy pronto “apareció una epidemia de brujería: creció el número de brujas, alentada encubiertamente su aparición por las mismas autoridades encargadas de su exterminio”.<sup>15</sup>

La psiquiatría institucional, por su parte, se convirtió en la natural sucesora de la Inquisición a partir del siglo XVII, época en que los valores religiosos estaban dejando de ser preeminentes. De esta manera, la psiquiatría le vino como anillo al dedo a un ambiente cultural racionalista y laico. ¿Quiénes pasaron, ahora, a ser los disidentes?; ¿las víctimas propiciatorias que había que sacrificar? Los locos, posteriormente (sobre todo, en el siglo XX) calificados de “enfermos mentales”. Y aquí es cuando entra en escena, no ya la muerte en la hoguera, sino el encierro en hospitales creados para el efecto. Como bien

---

<sup>14</sup> Henry Kamen, *Nacimiento y desarrollo de la intolerancia en la Europa moderna* [1967] (Madrid: Alianza Editorial, 1987), 15.

<sup>15</sup> Szasz, *La fabricación*, 20.

lo ha documentado Michel Foucault, en el año 1656 se creó en París el Hospital General.<sup>16</sup>

Una gran pregunta es: ¿Cómo se definió la locura? O, dicho de manera más simple: ¿Quiénes son los locos? La definición fue excesivamente genérica: locos son los que es necesario encerrar, sean o no delincuentes. Aquí incluso estaban incluidos los pobres, los vagabundos, las madres solteras, sus hijos pequeños, las prostitutas, sus regentes, etcétera.<sup>17</sup> Todos ellos debían ser separados del contacto con el resto. Lo importante era sacar de circulación a los peligrosos. Para lograr este objetivo, además, se hacía necesario estigmatizarlos y deshumanizarlos.<sup>18</sup>

Ahora bien, ¿cuál es el problema ético de todo lo anterior? Que, como dice Szasz: “Lo deprimente es que [tanto el inquisidor como el psiquiatra] ignoran que el supuesto doliente, sea de brujería, sea de enfermedad mental, *quizás prefiera su soledad*”,<sup>19</sup> en el sentido de que probablemente esa persona desee vivir su vida a su manera, sin ser juzgada y, menos todavía, encerrada por las autoridades eclesiásticas o psiquiátricas que actúan con la venia (coactiva) del Estado.

Porque, si bien es cierto que algunas personas atentan contra la libertad de otras en términos materiales (como el ladrón que ingresa en propiedad habitada a robar determinados bienes), éste no era el caso de las brujas o los locos. Por eso, mientras en el primer caso existía un daño del individuo sobre la persona o la propiedad de otro, en el segundo, no. El delito o la falta, en el segundo caso, consistía más bien en atentar contra el orden social en razón de la propia identidad, *por*

---

<sup>16</sup> Dice Foucault: “A primera vista, se trata solamente de una reforma, o apenas de una reorganización administrativa. Diversos establecimientos ya existentes son agrupados bajo una administración única: entre ellos, la *Salpêtrière*, reconstruida en el reinado anterior para usarla como arsenal”. Michel Foucault, *Historia de la locura en la época clásica* [1964] (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2010), tomo I, 80.

<sup>17</sup> Szasz, *La fabricación*, 27 y 28.

<sup>18</sup> David Cooper (1931-1986), para expresar la misma idea, utiliza el verbo *invalidar*: “En nuestra sociedad hay muchas técnicas que permiten primero señalar a ciertas minorías y luego tratarlas mediante un conjunto de operaciones de gravedad creciente, que van desde la insinuación al menosprecio, la exclusión de los clubes, escuelas o tareas, y otras medidas similares, hasta la invalidación total como personas, el asesinato y el exterminio en masa”. David Cooper, *Psiquiatría y antipsiquiatría* (Barcelona: Paidós, 1985), 9.

<sup>19</sup> Szasz, *La fabricación*, 31. El destacado es mío.

*ser quién se era*. Esa identidad ponía gravemente en riesgo el orden social, que era necesario preservar y que, constantemente, estaba —así se creía— en peligro de disolverse.

Es importante volver a subrayar la idea de Szasz según la cual los colectivismos se construyen a partir de la identificación de una víctima propiciatoria: un culpable que alejaría a la comunidad de su “bien común” o fin moral unitario, al que todos los individuos deberían subordinarse. Además, “es más fácil para el grupo protegerse de la acusación de estar oprimiendo a alguno de sus miembros, que para el individuo protegerse de la acusación de estar agraviando a la comunidad”<sup>20</sup>. En otras palabras, bajo este paradigma, las minorías podrían (e incluso, deberían) ser sacrificadas por el bien del conjunto. Y de ahí que sea muy importante “definir al Otro como un extraño, o como una persona alienada”, ya que únicamente de esta manera es posible expulsarla de la categoría de normalidad.<sup>21</sup>

Esto es lo que Szasz denomina *canibalismo simbólico*, ya que, a diferencia de los sacrificios humanos de carácter físico, aquí se está en presencia de “caníbales existenciales o espirituales” que, para darles sentido a sus vidas, necesitan deshumanizar o invalidar las de los *otros*, que son aquellos que se rebelan frente al orden moral que se busca preservar e imponer.<sup>22</sup>

Por lo mismo, y con el objetivo de legitimar la separación de los disidentes de la mayoría, se hacía necesario catalogarlos como enfermos y criminales, a un mismo tiempo. Esto forma parte de la necesidad referida de deshumanizar a estas personas. Mientras que en el caso de las brujas se las asociaba con el envenenamiento, en los locos se lo hacía con el contagio. Los locos podían contagiar al resto. De ahí el imperativo de segregarlos.<sup>23</sup>

Resulta sorprendente constatar que, para la época en la que él vivía, ya en la temprana fecha de 1970 —hace 48 años—, Szasz denunciaba que unas de las principales víctimas propiciatorias del siglo XX habían sido los homosexuales. El delito de sodomía debía sancionarse mediante la pena de privación de libertad para evitar el contagio y el

---

<sup>20</sup> Szasz, *La fabricación*, 292.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 297.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 301.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 31.

mal ejemplo. Los homosexuales hacían peligrar el orden que había que mantener.

¿Cuál era ese orden? Uno en que, primero, a través de la Iglesia y, luego, mediante la psiquiatría institucional (coercitiva), se dictaba a la gente lo que es “normal” y lo que es “desviado” en materia sexual. Con matices y atenuaciones, este orden todavía persiste en la actualidad. Y, sobre todo, aún existen importantes sectores de la sociedad que quieren mantenerlo en la mayor medida que les resulte posible. Estos sectores aspiran, en concreto, a que el Estado siga considerando a las personas LGBTI<sup>24</sup> como enfermas, delincuentes y de segunda categoría (en términos de derechos fundamentales). ¿Por qué? Precisamente, porque ellas —con su sola existencia— niegan ese orden necesario de preservar; orden que afirma que la sexualidad humana poseería una “función natural” —la procreación— que cabría imponer, al menos indirectamente, desde la autoridad política.<sup>25</sup>

Por lo mismo, para la conservación de tal orden, se hacía necesario considerar a los homosexuales como enfermos mentales y sodomitas, a la vez. En el fondo, como *enemigos sociales*. Pero Szasz señala que “la opinión psiquiátrica sobre los homosexuales no es una afirmación científica, sino un prejuicio médico”.<sup>26</sup> Incluso llega a decir que los “calvos prematuros son enfermos en un sentido más estricto del término, del que jamás podrá aplicarse a los homosexuales”.<sup>27</sup>

Para el caso de Chile, se podrían poner diversos ejemplos del afán constante del mundo conservador por la preservación, mediante coacción, de un orden moral en contra de los homosexuales. Uno muy emblemático es la negativa a despenalizar la sodomía en 1999. De hecho, el gran argumento que esgrimieron los parlamentarios que sos-

---

<sup>24</sup> Sigla que alude a lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex. Para una explicación sintética de estos conceptos (y de otros relacionados), ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Estudio sobre orientación sexual, identidad de género y expresión de género: Algunos términos y estándares relevantes* (2012).

<sup>25</sup> Digo *indirectamente*, porque, pese a que nadie se le obligaría a procrear, el orden político sí debería reconocer sólo las identidades sexuales que tienden a perpetuar la especie —las heterosexuales—, de modo que, al negarles tal reconocimiento a las homosexuales (y otras), se las discrimina de manera coercitiva, desde el aparato estatal.

<sup>26</sup> Szasz, *La fabricación*, 166.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 158.

tuvieron esta postura fue que era necesario mantener la tipificación de ese delito con el objetivo de enviar una “señal” a la sociedad de cuáles deberían ser los principios morales sobre los cuales ella tendría que fundarse.

El diputado Iván Moreira, militante de la Unión Demócrata Independiente (UDI), llegó, en ese entonces, a señalar: “Aunque en la práctica la sodomía no lleva a la detención o condena, es muy importante señal del legislador mantener el delito, pues es una muestra de que a la ley y por ende a la sociedad no les es indiferente el tema”. Por su parte, su colega René Manuel García, de Renovación Nacional (RN), afirmó sin ambages: “Cuando se quiere modernizar así, se vulneran los principios más tradicionales de la patria. ¿Acaso Chile tiene tradición o cultura de homosexuales?”<sup>28</sup>

En ambos casos, se parte de la base de que es necesario que el Estado imponga un fin unitario en materia de moral sexual, y que apunte a la segregación de los homosexuales (y, por extensión, de todas las personas LGBTI). De esta manera, dichos parlamentarios le estaban diciendo al país que el Estado debía moralizarse; es decir, asumir como propia una determinada concepción de la vida buena: en este caso, en materia sexual.

Y si bien en Occidente —para la American Association of Psychiatry (APA) desde 1973— ya no se considera a la homosexualidad como una enfermedad mental,<sup>29</sup> todavía hoy importantes sectores conservadores que estiman que sí lo sería. Por ejemplo, Hernán Corral Talciani, profesor de derecho civil de la Universidad de los Andes, señala abiertamente que: a) las relaciones homosexuales rebajan la dignidad humana, por ser injustas o contrarias a la naturaleza humana, y b) constituyen una desviación de carácter psiquiátrico. Sostiene, de un modo categórico, que “los actos de sodomía no son una forma natural de usar el sexo,

---

<sup>28</sup> Citado por Víctor Hugo Robles, *Bandera hueca. Historia del movimiento homosexual en Chile* (Santiago: Arcis - Cuarto Propio, sin fecha), 78.

<sup>29</sup> Si bien se mantuvo como trastorno la llamada *homosexualidad egodistónica*, que se refiere a aquellas personas que se sienten disconformes con su homosexualidad, sufriendo ansiedad y el deseo de cambiar. Para este tema, ver Rafael Jiménez Díaz, “La génesis de las parafilias sexuales y la homosexualidad egodistónica: el modelo de los mecanismos tensionales”, en *Avances en Psicología Latinoamericana* 30, n.º 1 (2012): 146-158.

sino manifestaciones de un desorden, disfuncionalidad o anomalía en el ejercicio de la sexualidad”.<sup>30</sup>

Según Szasz, la gran lección de todo lo anterior es que “el hombre debe escoger para siempre entre la libertad y aquellos valores rivales, como salud, seguridad o bienestar. Si escoge, debe estar preparado a pagar su precio”. Si se opta por la libertad, es necesario, concluye, estar dispuesto a oponerse “a las mayorías ilustradas, siempre dispuestas a reformar a las minorías descarriadas”.<sup>31</sup>

Lo anterior supone, en definitiva, vindicar un orden social basado en la libertad individual, en contraste con la idea de que las personas deban subordinar sus fines propios a un fin colectivo, supuestamente necesario para el “bien” del conjunto.

### 3. LAS IDENTIDADES TRANS: PATOLOGIZACIÓN Y DESPATOLOGIZACIÓN

Pese a una campaña de ya varios años, impulsada desde el campo de la sociedad civil,<sup>32</sup> las identidades trans todavía forman parte de los manuales de enfermedades mentales, tanto de la APA (*Diagnostical and*

---

<sup>30</sup> Hernán Corral Talciani, “Matrimonio, parejas del mismo sexo y derecho de familia”, en *Matrimonio en conflicto. Visiones rivales sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo*, editado por Mauro Basaure y Manfred Svensson (Santiago: Cuarto Propio, 2015), 195.

<sup>31</sup> Szasz, *La fabricación*, 145.

<sup>32</sup> Se trata de la campaña internacional *Stop Trans Pathologization* (STP), surgida en el año 2009 y que inicialmente apuntaba a la descatalogación de las identidades trans del manual de la APA, en su versión V, publicada en 2013. Como se verá más abajo en el cuerpo de esta sección, esta meta no se logró, puesto que, pese a algunas modificaciones rescatables, las identidades trans se mantuvieron bajo la denominación de *disforia de género*. Actualmente, esta campaña se orienta a lograr el mismo objetivo original, pero con relación al manual de la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuya versión XII debería publicarse en 2018. Un problema, al que se hará referencia en la cuarta sección de este trabajo, guarda relación con la manera de justificar el acceso a la salud transespecífica; es decir, a procedimientos de transición corporal de género, especialmente cuando éstos son proveídos por el Estado. Desde ya, digamos que la solución desde el activismo trans ha sido entender el concepto de salud como *bienestar* y no meramente como ausencia de enfermedad. Esta idea procede de la OMS: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Ver el preámbulo de su constitución, suscrita en 1946.

*Statistical Manual Mental Disorders*, en adelante DSM) como de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el llamado *CIE-10*.<sup>33</sup>

Curiosamente, muy pocos años después de la descatalogación de la homosexualidad, se incluyó la categoría *transexualismo* en la III versión del manual de la APA, publicada en 1980. Más tarde, en su IV versión, de 1994, esta categoría recibió la denominación de *trastorno de identidad de género* y, finalmente —en la V, de 2013—, la de *disforia de género*.

Sin entrar aquí a comparar los cambios que dichas versiones han supuesto, resulta importante relevar que, tal como el mismo Szasz ha argumentado *in extenso* —en particular, al referirse a lo que describe como canibalismo simbólico—, el hecho de que algunas personas se encuentren catalogadas como enfermas mentales constituye una fuente de grave daño en contra de ellas, especialmente a partir de la imposición de un estigma muy difícil de borrar.

En este sentido, el psiquiatra húngaro es categórico cuando señala que “el vocabulario empleado en los diagnósticos psiquiátricos es, de hecho, una retórica de rechazo justificatoria y seudomédica”, que apunta a hacer de “los psiquiatras fabricantes de estigmas médicos” y a los hospitales, “fábricas destinadas a la producción en masa de dicho producto”.<sup>34</sup>

Con relación a las personas trans, cabe, sin embargo, constatar que desde un *paradigma de la enfermedad* se ha ido, en los últimos años, transitando hacia un *paradigma de la diversidad*.<sup>35</sup> El primero puede resumirse en la idea de que las identidades trans serían “trastornos” o “anormalidades”,<sup>36</sup> basadas en un supuestamente grave desajuste entre el cuerpo y la mente; desajuste que debería corregirse o normalizarse.

---

<sup>33</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS), *CIE-10. Manual de trastornos mentales y del comportamiento. Descripciones clínicas y pautas para el diagnóstico* (Madrid: Meditor, 1992).

<sup>34</sup> Szasz, *La fabricación*, 242.

<sup>35</sup> Para una descripción somera de este tránsito, puede revisarse Valentina Verbal, “Personas trans en Chile. ¿Por qué es necesaria una ley de identidad de género?”, en *Material(es) de formación general I DD.HH.* (Santiago: Universidad Viña del Mar, 2014), 27-35.

<sup>36</sup> Cabe constatar que, en general, la psiquiatría opera desde las categorías de *normalidad* y *anormalidad*, no asociándose ellas necesariamente a factores de orden biológico o, específicamente, neuronal, sino a desviaciones de un comportamiento moral, considerado como un “ideal”, que forma parte de una sociedad culturalmente dada, y al que cabría someterse sin conflictos. Para este tema, ver Ricardo Capponi M., *Psicopatología y semiología psiquiátrica* [1987] (Santiago: Universitaria, 2016), “Introducción”.

Para dicha corrección o proceso de normalización, se suelen ofrecer dos caminos alternativos: a) *corporal*: en cuanto solución necesariamente biomédica, apunta a la adecuación del cuerpo a la mente, o b) *mental*: invocado por los conservadores, se orienta a rechazar de un modo categórico las reasignaciones (o transiciones corporales) de género. El camino biomédico da cuenta del lugar común, según el cual las personas trans nacerían en un “cuerpo equivocado”. El mental sostiene que el “cambio de sexo” implicaría una imposibilidad de orden fáctico, especialmente desde un punto de vista genético, por lo que cualquier proceso rectificatorio de carácter civil debería ser rechazado de plano.

La solución biomédica se aprecia claramente en las dos últimas versiones del manual psiquiátrico de la APA. El DSM-IV sostiene que el trastorno de identidad de género se basa en una “identificación persistente con el otro sexo” (criterio diagnóstico A) y en el malestar, también persistente, con el sexo asignado al momento del nacimiento (criterio diagnóstico B). El criterio D, referido al “deterioro social y laboral” —y que alude a las graves discriminaciones sociales que sufren las personas trans—, si bien es mencionado, casi no es tomado en cuenta por el manual.<sup>37</sup>

El DSM-V, pese a algunos cambios acertados,<sup>38</sup> define la disforia de género como el “malestar que puede acompañar a la incongruencia entre el género experimentado o expresado por un sujeto y el género asignado”.<sup>39</sup> Aunque también incluye la idea de un deterioro social o laboral, igualmente da cuenta de una visión biologicista en torno a las identidades trans. Lo clave sería la incongruencia con el propio

---

<sup>37</sup> Asociación Americana de Psiquiatría (APA), *DSM-IV-TR. Manual de diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales* (Barcelona: Masson, 2005), 645 y 646. Es importante aclarar que el criterio C se refiere al descarte de *intersexualidad*, que corresponde a “todas aquellas situaciones en las que el cuerpo sexuado de un individuo varía respecto al *standar* de masculinidad masculina o femenina culturalmente vigente”. Mauro Cabral y Gabriel Benzur, “Cuando digo intersex. Un diálogo introducción a la intersexualidad”, *Cademos Págu* 24 (2005): 284.

<sup>38</sup> Por ejemplo, al distinguir entre las categorías de transexual y transgénero; al no reducir, así, las identidades trans a la cirugía de reconstrucción genital; y al reconocer la existencia de identidades de género alternativas al binario masculino-femenino.

<sup>39</sup> Asociación Americana de Psiquiatría (APA), *DSM-5. Manual de diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales* (Madrid: Editorial Médica Panamericana, 2014), 451.

cuerpo y el fuerte deseo de poseer los caracteres sexuales del “sexo opuesto”.<sup>40</sup>

Pese a que ambas versiones del DSM no se pronuncian detalladamente sobre los procesos de reasignación de sexo,<sup>41</sup> no es difícil inferir que la solución que proponen es de carácter biomédico. Por lo demás, la práctica indica la conexión frecuente entre la certificación psiquiátrica, en base a dicho manual, y las posteriores terapias hormonales y cirugías de reconstrucción genital.

Por su parte, el camino mental del paradigma de la enfermedad rechaza de plano las transiciones corporales, así como el reconocimiento legal de las identidades trans, puesto que —como ya se dijo— cambiar de sexo daría cuenta de una imposibilidad fáctica. En este sentido, Catalina Siles y Gustavo Delgado afirman que la teoría de género —entre cuyas manifestaciones incluyen a las identidades trans— expresaría una “‘contrarrealidad artificial’, que abandona todo lazo con lo naturalmente humano”. Pero, además, dicha teoría constituiría una “concepción dualista de la personalidad humana”; es decir, una separación entre la conciencia y el cuerpo, que llevaría a que se perdiera todo “horizonte de significación, más allá de la pura búsqueda del placer”.<sup>42</sup>

En sede académica, la visión precedente puede leerse en el jurista argentino Mauricio Luis Mizhari, quien sostiene que “en el transexual se ha producido, en esencia, una *falla estructural*, que le impide asumir la diferenciación sexual, y esa inaccesibilidad psíquica a la diferencia retorna con una falsa convicción de pertenecer al otro sexo”.<sup>43</sup>

Sin embargo, las visiones precedentes no se corresponden con la realidad que viven las personas trans cuando transitan de género: no es que ellas quieran (o crean que pueden) “cambiar de sexo”. Lo que ellas

---

<sup>40</sup> APA, *DSM-5*, 452 y 453.

<sup>41</sup> Para los estándares médicos en materia de transición corporal de género, resulta fundamental considerar el manual de la World Professional Association Transgender Health (WPATH), *Normas de atención para la salud de personas trans y con variabilidad de género* (2012). Este documento —que en inglés se denomina *Standards of Care* (SOC)— se puede descargar, incluso en lengua castellana, en el sitio [www.wpath.org](http://www.wpath.org).

<sup>42</sup> Catalina Siles y Gustavo Delgado, “Teoría de género: ¿de qué estamos hablando? 5 claves para el debate”, Documento de Trabajo del *Instituto de Estudios de la Sociedad* (IES) y *Comunidad y Justicia* (CJ) (Santiago: IES, 2014): 8 y 10.

<sup>43</sup> Mauricio Luis Mizhari, *Homosexualidad y transexualismo* (Buenos Aires: Astrea, 2016), 51. El destacado es del original.

pretenden es más bien vivir socialmente una identidad de género que no está de acuerdo con las expectativas que, conforme a una visión binaria y biologicista de la sexualidad humana, deberían cumplir. Las transiciones de género de carácter corporal, en tanto, pueden asumir distintos grados, dependiendo de la voluntad libre de cada persona.

Son diversas las críticas —teóricas y prácticas— que es posible hacerle al paradigma de la enfermedad, independiente de los caminos en que pueda expresarse de manera concreta. En primer término, aunque no cabe duda de que el camino biomédico (al menos) resulta más empático con las personas trans —y que, a diferencia del mental, se orienta a reafirmar la identidad de género de quienes desean efectuarse cambios corporales—, lo cierto es que ambos, mirados ahora como un todo, terminan siendo ambiguos respecto del lugar en que sitúan el “problema” de las identidades trans, si en el cuerpo o en la mente. Por ello, Miguel Missé y Gerald Coll-Planas concluyen que “afirmar que el error tiene origen al mismo tiempo en el cuerpo y en la mente<sup>44</sup> resulta contradictorio, pues si se trata de un fenómeno de origen biológico no debería clasificarse como un trastorno mental, y si tiene un origen puramente psíquico es difícilmente justificable una transformación física”.<sup>45</sup>

Asimismo, en segundo término, parece ser discutible que la raíz del malestar de las personas trans sea la disforia de género, entendida como la incomodidad profunda con el “sexo propio”, puesto que centrar de manera principal el sufrimiento de ellas en la supuesta disforia que padecerían apunta a desconocer o minimizar el círculo vicioso (o cadena de discriminaciones sociales) de que son constantemente víctimas a partir de una primera discriminación estatal.<sup>46</sup> En otras palabras, ello

---

<sup>44</sup> Lo que aplica para los dos caminos descritos, ya que ambos, aunque por distintas razones, están de acuerdo en la catalogación psiquiátrica de las identidades trans.

<sup>45</sup> Miguel Missé y Gerald Coll-Planas, “La patologización de la transexualidad. Reflexiones críticas y propuestas”, *Norte de Salud Mental* VIII, n.º 38 (2010): 48.

<sup>46</sup> Es lo que en otro lugar he denominado *círculo trans*, y que puede describirse del siguiente modo: para poder aspirar a un trabajo estable, se requiere que el documento nacional de identidad se corresponda con la identidad de género expresada; para modificar este documento, en lo que al nombre y sexo registral se refiere, un importante sector de los tribunales de justicia exige una cirugía genital; y para poder efectuarse esta cirugía, hay que disponer de dinero, que sólo es posible obtener a partir de un trabajo estable. Para un mayor desarrollo de este círculo,

supone minimizar la invalidación coactiva que sufren; en particular, por el hecho de que el orden jurídico les niega el derecho a definir su propia identidad de género, precisamente por no corresponder al orden social que considera al sexo biológico como su causa directa.

En tercer término, desde una perspectiva clínica, resulta cuestionable la existencia de un “diagnóstico” de las identidades trans que, en definitiva, se reduce a si la persona se inclina hacia un patrón de estereotipos masculinos o femeninos. En esta línea de análisis, las psicólogas españolas María Fernández y Elena García-Vega señalan que las “escalas de masculinidad y feminidad no miden sentimiento de género”, sino que más bien apuntan a medir el “grado de adecuación social [que] tiene una persona respecto a los estereotipos de masculinidad y feminidad”.<sup>47</sup>

Lo anterior no quiere decir, por cierto, que no pueda —incluso en la infancia— determinarse si una persona es o no trans, pero no a partir del diagnóstico de una supuesta enfermedad, sino que de lo que la misma persona comunica de sí al resto. En otras palabras, del hecho de que ella exprese un profundo deseo de vivir de acuerdo a una identidad de género distinta de la que se le atribuye —por razones culturales— conforme a su sexo biológico.

---

puede verse Sebastián del Pino y Valentina Verbal, “El proyecto de ley de identidad de género. Una aproximación a sus disposiciones y fundamentos”, *Liminales. Escritos sobre psicología y sociedad* 7, n.º 1 (2015), especialmente las páginas 194-198. Afortunadamente, en los últimos años la jurisprudencia se ha ido orientando a conceder el cambio de nombre y sexo registral sin exigir como requisito previo la cirugía genital. Los abogados Nicolás Espejo y Fabiola Lathrop analizaron cuarenta causas con sentencia de término, en treinta y tres de las cuales se acogió la solicitud sin el requisito referido. Ver Nicolás Espejo Yaksic y Fabiola Lathrop Gómez, “Identidad de género, relaciones familiares y derechos de niños, niñas y adolescentes. Comentarios al proyecto de ley que reconoce y da proyección al derecho a la identidad de género”, *Revista de Derecho* 22, n.º 2 (2015), 395 (nota al pie n.º 4). Pocos días antes del envío de este trabajo, causó gran impacto en los medios de comunicación de Chile una sentencia de la Corte Suprema que reconoció el derecho a la identidad de género de una mujer trans, sin la exigencia de una cirugía de reconstrucción genital previa. Para un contraste de visiones en torno a esta sentencia, pueden revisarse las columnas de los abogados Cristián Riego (a favor) y Álvaro Paul (en contra), “Frente a frente: ¿Es correcto el fallo de la CS que permite el cambio de nombre y sexo registral?”, *La Tercera*, 9 de junio de 2018.

<sup>47</sup> María Fernández Rodríguez y Elena García-Vega, “Surgimiento, evolución y dificultades del diagnóstico de transexualismo”, *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría* 32 (2012): 114.

Por su parte, el paradigma de la diversidad puede desglosarse bajo tres premisas fundamentales. La primera es que las identidades trans no son enfermedades, sino manifestaciones (legítimas) de la diversidad humana; en este caso, de la diversidad sexual. La segunda es que dichas identidades forman parte de la construcción de un proyecto de vida propio, que no debería ser coartado, ni por terceros ni menos por el Estado. Y la última supone que *no* son —al menos, *prima facie*— consecuencia de modificaciones corporales. Estas últimas, siempre que surjan de decisiones personales y no producto de la coacción de agentes externos, pueden ciertamente ayudar a reafirmar la identidad de género ya existente —tanto en términos psicológicos como sociales—; sin embargo, sería un error ver en dichas modificaciones la causa de las identidades trans que se poseen. Por el contrario, son un efecto de éstas, toda vez que la identidad de género de las personas trans se encuentra presente desde la más temprana infancia.<sup>48</sup>

#### 4. LA IDENTIDAD DE GÉNERO: UNA DEFENSA LIBERAL CLÁSICA

Desde una lectura somera del debate legislativo en torno al proyecto de identidad de género, puede constatarse una suerte de insuficiencia argumentativa en la postura a favor de éste. En ese sentido, la defensa del derecho a la identidad de género ha tendido a ser más bien emocional, voluntarista o basada en argumentos de autoridad.

Esta defensa puede apreciarse —de modo especial, aunque comprensivamente— en activistas trans. Por ejemplo, Andrés Rivera Duarte (quien nació con sexo biológico femenino) expone de manera directa la cruda realidad que enfrentan cotidianamente estas personas. Dice que, de la falta de reconocimiento del derecho a la identidad de género, se generan “una serie de violaciones conexas, como violación a los derechos del niño, el uso de la tortura, tratos inhumanos y degradantes, la detención arbitraria y la negación del empleo, de vivienda, de salud y de otros derechos protegidos por el derecho internacional”.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Para una buena aproximación a este tema, ver Ximena de Toro, “Niños y niñas transgéneros: ¿nacidos en el cuerpo equivocado o en una sociedad equivocada?”, *Punto Género* 5 (2015): 109-128.

<sup>49</sup> *Segundo Informe Complementario de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, recaído en el proyecto de ley*, en primer trámite constitucional, que reconoce y da proyección al derecho a la identidad de género (Valparaíso, 15 de diciembre de 2015), 32.

Al decir que planteamientos como el anterior tienden a ser emocionales, voluntaristas o basados en argumentos de autoridad, no significa que sean errados o que no sea importante darlos a conocer. Lo que únicamente se quiere relevar es que apuntan a constatar una realidad dura, además de algunos estándares de derechos humanos que reconocen el derecho a la identidad de género. Y pese a que todo esto está muy bien, lo cierto es que dicha línea argumentativa no le hace mella a la postura conservadora, en buena medida porque no da cuenta —de manera directa, al menos— de la defensa de un orden social basado en la libertad individual versus un horizonte de sentido impuesto coactivamente desde el aparato estatal.

Una aproximación más cercana a una visión liberal puede, sin embargo, verse en algunos académicos que han argumentado a favor del *derecho a la identidad personal*, dentro del cual se encontraría el derecho a la identidad de género. En este sentido, Tomás Vial —profesor de derecho constitucional de la Universidad Diego Portales— sostiene que “este derecho implica, entre otros, el derecho a un nombre, el derecho a definir las relaciones familiares, el derecho a tener las características exteriores que individualizan a cada persona, su orientación sexual y su identidad de género”. Y sostiene que se fundamenta en el principio de libertad personal, que “es un principio basal en nuestra carta fundamental” y que “implica el poder de decidir quién es uno”.<sup>50</sup>

Y aunque sea verdad, como afirman algunos juristas,<sup>51</sup> que el derecho a la identidad personal sea —desde el punto de vista del sistema internacional de los derechos humanos— un derecho de tercera generación, lo cierto es que puede fundarse (y rastrearse) en algunos principios de filosofía política de ya varios siglos, y que recobraron su fuerza en el siglo XX frente al avance de algunos proyectos políticos de carácter totalitario o, al menos, de corte estatista. Uno de los pensadores liberales que, quizás con mayor ahínco, defendió estos principios en dicha centuria es Friedrich August von Hayek (1899-1992).

---

<sup>50</sup> *Segundo Informe Complementario*, 78.

<sup>51</sup> Ver, por ejemplo, Maricruz Gómez de la Torre, *El sistema filiativo chileno* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007), 49.

Pese a que muchas veces, y de manera caricaturesca,<sup>52</sup> se lo reduce a un liberalismo meramente económico, lo cierto es que Hayek pensaba la libertad como un atributo moral de las personas. Esta consideración no resulta difícil de comprobar desde la lectura de *Camino de servidumbre* (1944), aunque aparezca mucho más nítida en *Los fundamentos de la libertad* (1960) y en *Derecho, legislación y libertad*, cuyo primer tomo fue publicado en 1973.<sup>53</sup>

Ya en la primera de estas obras, el pensador austriaco defiende la idea de que un orden social libre debería basarse en tres principios fundamentales: individualismo, orden espontáneo y libertad individual, siendo el tercero (al mismo tiempo) el fundamento y la consecuencia de los dos precedentes.<sup>54</sup> Como veremos más adelante, el desarrollo de estos principios por parte de Hayek, si bien dan cuenta de un “sistema” original, se inscriben en una larga tradición del liberalismo clásico, especialmente de raíz británica.

¿Qué es el individualismo? Se trata de un principio de lento desarrollo en términos históricos, pero que —desde el Renacimiento y, sobre todo, desde las revoluciones liberales de los siglos XVII, XVIII

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, el sociólogo mexicano Fernando Escalante Gonzalbo señala que, para Hayek, el “orden espontáneo es preferible, porque no necesita de la coerción, aunque genere algunos resultados indeseables. Lo malo es que para llegar a eso Hayek necesita ajustar la definición de tal manera que sólo pueda hablarse de coacción cuando una conducta es forzada a punta de pistola”. Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo. Una historia económica, cultural e intelectual de nuestro mundo, de 1975 hasta hoy* (Madrid: El Colegio de México - Turner, 2016), 47. Esta cita no sólo da cuenta de una opinión discutible, sino directamente errónea: Hayek no defiende la existencia de un orden espontáneo por no ser coercitivo, sino por apuntar a una diversidad de propósitos más que a uno centralizado. Luego, tampoco reduce la coacción a la fuerza física directa, sino que la amplía a la presión autoritaria que pueda afectar el ejercicio de la libertad. A este punto, me referiré en esta misma sección, al comparar la visión de Hayek con la de Rothbard.

<sup>53</sup> Este primer tomo es importante, porque aquí es donde Hayek desarrolla de manera más sistemática su teoría del orden espontáneo, de la que muy brevemente daré cuenta más abajo.

<sup>54</sup> *Fundamento* en cuanto la libertad, para Hayek, debería ser considerada como el gran principio ideológico que sostenga una sociedad abierta. *Consecuencia* en términos de que la libertad requiere de ciertas condiciones de posibilidad, de un contexto institucional, que apunte a la valoración de los individuos como tales y a la existencia de un conjunto de reglas del juego que permitan el despliegue —sin privilegios— de todos los proyectos de vida.

y XIX— comenzó a significar “el respeto por el hombre individual *qua* hombre, es decir, el reconocimiento de sus propias opiniones y gustos como supremos en su propia esfera, por mucho que se estreche ésta, y la creencia en que es deseable que los hombres puedan desarrollar sus propias dotes e inclinaciones individuales”.<sup>55</sup>

Para Hayek, así como para tantos otros pensadores liberales,<sup>56</sup> el gran enemigo del individualismo es el colectivismo. El individualismo, para él, “está dirigido primordialmente contra las teorías propiamente colectivistas de la sociedad, que pretenden ser directamente capaces de considerar a los conjuntos sociales, como la sociedad, y otras como entidades ‘sui generis’ que existen en forma independiente de los individuos que la componen”.<sup>57</sup>

Dicho de una manera simple, el colectivismo (del signo que sea)<sup>58</sup> apunta a considerar que los fines individuales —que pueden suponer proyectos particulares de vida en todos los planos, también en materia sexual— deberían subordinarse a un fin colectivo, que daría cuenta de un supuesto bien común, que puede llegar a considerar la existencia de formas de vida “superiores” versus otras “inferiores”.

La gran conclusión de todo lo dicho es que “debe dejarse a cada individuo, dentro de los límites definidos,<sup>59</sup> seguir sus propios valores y preferencias antes que los de otro cualquiera, que el sistema de fines del individuo debe ser supremo dentro de estas esferas y no estar sujeto al dictado de los demás”.<sup>60</sup> Es importante subrayar la insistencia del austriaco en torno a que el individuo es el “juez supremo de sus fines”

---

<sup>55</sup> Friedrich A. Hayek, *Camino de servidumbre* [1944] (Madrid: Alianza Editorial, 2007), 43.

<sup>56</sup> Por ejemplo, para Karl Popper el individualismo no se opone al altruismo (en el sentido de tender el egoísmo), sino al colectivismo (en cuanto éste establece un fin que limita los fines individuales). Dicho de un modo más ordenado, así como el individualismo es opuesto al colectivismo, el egoísmo lo es del altruismo. Ver Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos* [1945] (Barcelona: Paidós, 2017), 115.

<sup>57</sup> Friedrich A. Hayek, “El individualismo: el verdadero y el falso” [1945], *Estudios Públicos* 22 (1986): 6.

<sup>58</sup> No sólo el socialismo; también el fascismo, el comunitarismo, etcétera.

<sup>59</sup> Que se refiere al conocimiento parcial que los individuos tienen de las necesidades humanas, al punto de que las personas poseen sólo escalas parciales de valores, “que son inevitablemente diferentes y contradictorias entre sí”. Hayek, *Camino de servidumbre*, 91.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

y que la noción según la cual las acciones de las personas deben estar gobernadas por sus fines propios (y no por los de otros) “constituye la esencia de la posición individualista”.<sup>61</sup>

No creo que valga la pena explicitar demasiado que este primer principio les da la razón a quienes sostienen que las personas tienen derecho a buscar su propio destino, también en materia sexual, y que no tendrían por qué verse obligadas a subordinar esa búsqueda a un determinado fin unitario: a una precisa concepción de la vida buena que, por ejemplo, sostenga que las identidades trans constituyen “anormalidades” y que, por ello, las personas que las poseen deberían ser socialmente invalidadas, negándoles así el derecho a expresarlas y a fijarlas en sus documentos nacionales de identidad.

El segundo principio se refiere a la existencia de un *orden espontáneo*, que permita generar las condiciones de posibilidad para que “las acciones de los diferentes individuos y grupos” apunten a la consecución de “sus fines propios sobre la base de su propio conocimiento”.<sup>62</sup> Por eso es que Hayek cree en la libertad bajo la ley —en el *rule of law*— como el sometimiento de las acciones del Estado a “normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos”.<sup>63</sup> Pero, a diferencia de un orden construido de manera autoritaria y deliberada, “las reglas que gobiernan un orden espontáneo deben ser independientes de cualquier objetivo, si no para todos, al menos para enteras clases de miembros no designados individualmente por su nombre”.<sup>64</sup>

Esta célebre idea de Hayek resulta bastante cercana a la de razón pública de otro gran pensador liberal del siglo XX: John Rawls (1921-2002). Y dado que resulta imposible en tan corto espacio abordarla, consideremos sólo dos aspectos fundamentales. El primero es que no se basa en una doctrina moral, religiosa o política comprehensiva. Dice, a este respecto, Luis Villavicencio Miranda —profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso—: “En vez de mantener pri-

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, 92.

<sup>62</sup> Friedrich A. Hayek, “Liberalismo”, *Revista de Ciencia Política* 4, n.º 2 (1982): 137.

<sup>63</sup> Hayek, *Camino de servidumbre*, 105.

<sup>64</sup> Friedrich A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad* [1973] (Madrid: Unión Editorial, 2014), 72. Este volumen contiene los tres tomos de esta obra de Hayek.

sioneros los principios políticos a una doctrina comprensiva, el desafío [de la visión de Rawls] es construir una concepción que no dependa de la verdad de ningún sistema más o menos completo de carácter metafísico o epistemológico”.<sup>65</sup> Y el segundo, consecuencia del anterior, es que constituye un mecanismo que garantiza el despliegue de las distintas concepciones morales. Dice, ahora, el mismo Rawls: “Suponemos que la diversidad de doctrinas razonables, religiosas, filosóficas y morales que se encuentra en las sociedades democráticas es una característica permanente de la cultura pública, y no una simple situación histórica que pronto desaparecerá”.<sup>66</sup>

Como claramente explica Samuel Freeman —un estudioso del filósofo estadounidense—, la “idea de razón pública es fácilmente malentendida”, puesto que no se refiere a “las razones que comparten en común las personas en una sociedad”,<sup>67</sup> sino a razones que satisfagan un “criterio de reciprocidad”; es decir, que se funden en premisas que otros razonablemente puedan aceptar.<sup>68</sup> Dicho de una manera simple, así como el Estado debe garantizar la diversidad de concepciones de la vida buena, no debería imponer una sola al conjunto de la población. Esto no sería propio de una sociedad auténticamente libre.

De esta manera, ¿sería posible afirmar que el reconocimiento del derecho a la identidad de género apunta a beneficiar de manera particular a las personas trans? Sí, pero no —y esto es muy importante de puntualizar— para establecer derechos diferenciados con respecto a las personas cisgénero. Se trata de una normativa que busca, justamente, ponerlas a ellas en un pie de igualdad ante la ley; no a otorgarles beneficios legales o materiales a la manera de privilegios.

Por lo demás, cuando Hayek dice que las reglas sobre las cuales debería sustentarse un orden espontáneo han de ser generales, lo que quiere decir es que, además de ser igualitarias en el sentido ya indicado, “su aplicación debe ser independiente de cualquier fin común,

---

<sup>65</sup> Luis Villavicencio Miranda, *Las críticas comunitaristas al liberalismo igualitario. Un balance* (Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2014), 146. Samuel Freeman, *Rawls* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2016), 345.

<sup>66</sup> John Rawls, *El liberalismo político* [1993] (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006), 207.

<sup>67</sup> Samuel Freeman, *Rawls* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2016), 345.

<sup>68</sup> *Ibidem*, 346.

que los individuos no necesitan ni siquiera conocer”,<sup>69</sup> porque lo relevante es que —como ya se vio— hagan uso de su propio conocimiento para la consecución de sus propios fines, como si fueran fines supremos.

En este sentido, y a diferencia de un Estado colectivista, uno liberal no asume un único fin moral colectivo; por el contrario, busca que todos puedan perseguir sus propios fines o proyectos de vida, sin ser agredidos en el ejercicio de su libertad, ni por terceros ni menos todavía por el Estado, que es el ente —no hay que olvidarlo— que concentra el monopolio de la violencia física.<sup>70</sup>

Aclarado lo anterior, es importante subrayar que el reconocimiento del derecho a la identidad de género no apuntaba a imponer una visión esencialista de la sexualidad humana, sino precisamente a superar esta situación. Dicho de otra manera, lo que hace es trascender el canibalismo simbólico —volviendo a Thomas Szasz— de que han sido víctimas las personas trans, al ser consideradas como enfermas mentales y, por esta misma razón, negárseles el derecho a autodefinir su propia identidad de género.

Finalmente, el tercer principio que, no por más conocido tiende a ser mejor comprendido, es el de la *libertad individual*. Afirma Hayek que “el concepto de libertad de acción es mucho más amplio que el concepto de libertad económica, que a su vez incluye”.<sup>71</sup> Pero, teniendo ya claro que no defiende sólo un liberalismo económico, ¿qué es, para él, la libertad?: “El estado en que un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otro o de otros”.<sup>72</sup>

Al leer dicha definición de libertad, resulta fundamental revisar lo que Hayek entiende por coacción, dadas las repercusiones que un concepto demasiado estricto de la misma puede llegar a tener en el

---

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Puede ser útil aquí recordar la clásica definición de Max Weber (1864-1920): “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (...) reclama (...) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del ‘derecho’ a la violencia”. Max Weber, *El político y el científico* (Madrid: Alianza Editorial, 1979), 83 y 84.

<sup>71</sup> Friedrich A. Hayek, *Los fundamentos de la libertad* [1959] (Madrid: Unión Editorial, 2014), 62.

<sup>72</sup> *Ibidem*, 32.

discurso político. Esas repercusiones son patentes en algunos autores anarcocapitalistas que, en razón de la concepción estrecha de coacción que adoptan, pueden cerrarle la puerta a la diversidad. Por ejemplo, Murray Rothbard (1926-1995), un pensador canónico del anarcocapitalismo estadounidense, critica duramente la idea hayekiana según la cual la “coacción tiene lugar cuando las acciones de un hombre están encaminadas a servir la voluntad de otro; cuando las acciones del agente no tienden al cumplimiento de sus fines, sino al de los de otros”.<sup>73</sup>

¿Cuál es, en concreto, la crítica que Rothbard le formula a Hayek? Que la noción de coacción del austriaco sería demasiado laxa. No se refiere sólo al “uso (o la amenaza de uso) invasor de la violencia física contra la persona o la (justa) propiedad de un tercero”,<sup>74</sup> dice el estadounidense, sino que podría extenderse a los casos de un “‘marido hosco’ o de una esposa ‘marimandona’, capaces de hacer la vida insoportable a cualquiera, salvo que se someta voluntariamente a sus caprichos”.<sup>75</sup>

Específicamente, lo que Rothbard le imputa a Hayek es que vincula el concepto de coacción no sólo a violencia física, sino también a “ciertas formas de *negativa* pacífica y voluntaria a hacer intercambios”.<sup>76</sup> De hecho, sostiene Hayek que “la coacción implica que yo poseo la facultad de elegir, pero que mi mente se ha convertido en la herramienta de otra persona hasta el extremo de que las alternativas que se presentan a mi voluntad han sido manipuladas de tal suerte que la conducta que mi tirano quiere que elija se convierte para mí en la menos penosa”.<sup>77</sup> A diferencia de Rothbard, esta visión de Hayek —en la estela de otros importantes autores liberales— sí le abre la puerta a la diversidad como una característica esencial de un orden espontáneo o sociedad abierta.

¿Por qué la cuestión de la coacción, y la referencia a Rothbard, resulta fundamental para el tema que aquí nos ocupa? Porque, si bien, por ejemplo, es cierto que una persona trans puede, hoy en Chile, salir

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, 177.

<sup>74</sup> Murray N. Rothbard, *La ética de la libertad* [1982] (Madrid: Unión Editorial, 2009), 289.

<sup>75</sup> *Ibidem*, 290.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Hayek, *Los fundamentos*, 178.

a la calle vestida de acuerdo a su identidad de género —y, en un sentido más amplio, efectuar una transición social de género—, el hecho de no contar, antes de la ley de identidad de género, con un documento nacional de identidad que le permita desenvolverse en la vida cotidiana de la misma forma en que lo puede hacer una persona cisgénero, puede perfectamente ser calificado como coacción. Y por eso es que una visión estrecha de la libertad —como la de Rothbard, que reduce la coacción a simple violencia física o amenaza de la misma— termina siendo inadecuada para pensar un orden social en que las personas tengan derecho a perseguir sus propios fines, más allá de la libertad meramente económica.

Para Hayek, en cambio, la sola restricción de las alternativas<sup>78</sup> para elegir constituye coacción, ya que la libertad de la persona llega finalmente a someterse a la voluntad arbitraria de otro; en el caso del ejemplo, a la voluntad estatal, que se sustenta en una determinada concepción en materia de sexualidad y que termina coaccionando, en los términos referidos, a quienes la desafían.

En otras palabras, el hecho de que la libertad de esa persona trans se vea afectada por la voluntad del Estado, que le impide la búsqueda de su propio destino —representado, en el ejemplo, en la posesión de un documento nacional de identidad que refleje lo que ella es; no en términos biológicos, sino sociales—, da cuenta de la inexistencia, en su caso, de los principios de individualismo y orden espontáneo, que sí se aplicarían a las personas cisgénero. ¿Por qué?

En primer lugar, porque el Estado, desde una visión colectivista, reconoce como *oficial* una peculiarísima y muy controvertida concepción del sexo, el género, la identidad y, en definitiva, de la libertad sexual. Se trata de una visión esencialista, ya que considera que existiría una identidad sexual “natural”, orientada *fundamentalmente* a la procreación.

Y, en segundo lugar, porque dicho reconocimiento incumpliría el principio de igualdad ante la ley, que supone la ausencia de privilegios

---

<sup>78</sup> Es importante aclarar que, como se desprende del conjunto de su obra, por *alternativas* para la elección Hayek no entiende la posesión de determinadas condiciones materiales de vida ni menos todavía la garantía de algún resultado específico, a que puede dar lugar la acción de elegir. Simplemente, se refiere a la ausencia de coacción, entendida ésta como la voluntad arbitraria de otro que le impide, al agente, perseguir sus propios fines o proyectos de vida.

en favor de ciertos grupos de personas y en contra de otros. En este caso, mientras los privilegiados son las personas cisgénero, los “otros” —que son discriminados estructuralmente— son todos quienes sienten y expresan una identidad de género distinta del sexo asignado al momento del nacimiento.

Pero, más allá de lo anterior, planteémonos esta pregunta: ¿Cómo se llega al hecho de que el Estado termine asumiendo como oficial una determinada concepción de la vida buena, concretamente en materia sexual? El planteamiento de Szasz, visto en la segunda sección de este trabajo, responde en buena medida a esta interrogante.

Por último, resulta muy discutible que la consideración del acceso a la salud transespecífica (enfocada a la transición corporal) como un “derecho”, al que por tanto el Estado estuviese obligado, ayude a la validación del paradigma de la diversidad. ¿Es posible pensar que la invocación de un derecho —por definición universal y proveído por el Estado— constituya una adecuada herramienta —política y legal— en favor de ese paradigma y, por lo tanto, en contra del esencialismo conservador?

Y aunque resulte indiscutible que fundamentar —como, a nivel internacional, lo ha hecho el movimiento trans—<sup>79</sup> el acceso a los tratamientos médicos en el concepto de salud, entendido como *bienestar* y no meramente como ausencia de enfermedad, constituye un avance importante, la idea de que exista un *derecho* a la salud y, a la inversa, un *deber* del Estado de proveerlo no logra cerrar el círculo en favor del derecho a la identidad de género desde el paradigma de la diversidad, sin que se vea sometido —sustantivamente— a un horizonte de sentido, moralizante y colectivista.

¿Significa lo anterior que el Estado no tiene nada que decir en materia de acceso a la salud transespecífica? No, no significa esto. Únicamente quiere decir que este acceso puede justificarse desde la libertad individual, incluyendo la ayuda estatal en favor de algunas

---

<sup>79</sup> Ver Jordi Mas Grau, *Subjetividades y cuerpos gestionados. Un estudio sobre la patologización y medicalización del transgénero*, tesis para optar al grado de doctor en antropología por la Universidad de Barcelona (2014); en particular, las páginas 217-219.

personas trans, que se encuentren efectivamente en situación de vulnerabilidad.<sup>80</sup>

Dicho de otra forma, la concepción —propia del liberalismo clásico— de que el orden social legítimo, público y privado, descansa en la libertad individual debería llevar a reconocer el hecho obvio de que, en algunos casos, la voluntad de las personas no es perfecta; esto es, de que las personas, por las circunstancias en que actúan, no siempre pueden identificarse con el contenido de sus propias decisiones. Esta divergencia suele ser frecuente en materia laboral: muchas personas se ven en la necesidad de tener que aceptar trabajos de mala gana, ya que deben efectuar tareas que consideran indignas, pero que al menos les permiten poseer un empleo, con el que antes no contaban. Este es el caso, por lo demás, de las mismas personas trans, a quienes les cuesta mucho acceder a trabajos estables y no precarios.<sup>81</sup>

El filósofo chileno Felipe Schwember —profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez, quien viene trabajando sobre la cuestión de la voluntariedad como eje de una teoría de justicia liberal— aclara que, en esos casos, las personas obran “en parte voluntaria y en parte involuntariamente y seguramente más del segundo modo que del primero”. Se trata de lo que “Aristóteles llamaba actos mixtos de voluntario con involuntario”.<sup>82</sup>

Pero el hecho de que el Estado deba asumir un rol específico en ayuda de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad —en el sentido de no poder actuar con voluntad perfecta— no supone que las personas no sean libres y que, en consecuencia, deba su iniciativa ser

---

<sup>80</sup> Uso, en este trabajo, el término *vulnerabilidad* para referirme a las personas más desaventajadas. Olof Page distingue dos sentidos en torno a este concepto: “En un primer sentido, aquello que es vulnerable guarda relación con cuestiones materiales (económicas y/o acceso a bienes). En un segundo sentido, aquello a lo que se es vulnerable guarda relación con el no reconocimiento de aspectos de la propia identidad y/o con la pertenencia a determinado grupo (étnico o culturalmente definido)”. Olof Page, “Las formas y usos de la vulnerabilidad”, en *Los invisibles. Por qué la pobreza y la exclusión dejaron de ser propiedad*, editado por Catalina Siles V. (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015), 34. En el caso de las personas trans, el segundo sentido explica en buena medida el primero.

<sup>81</sup> No necesito, me parece, justificar esta afirmación en algún estudio específico. Invito al lector cisgénero a que piense, por un momento, las dificultades a las que se enfrentaría a la hora de tener que buscar trabajo con un documento nacional de identidad que contenga una marca de género distinta de la expresada en la vida social.

<sup>82</sup> Felipe Schwember, “Igualdad o igualitarismo Dos perspectivas acerca de la justicia”, *Estudios Públicos* 147 (2017): 232.

del todo reemplazada por el Estado. Sin embargo, la idea de los derechos sociales universales tiende a este reemplazo: a considerar que el “régimen de lo público”—y de una ciudadanía alineada con un horizonte de sentido de carácter colectivo—<sup>83</sup> sería contradictorio con un orden espontáneo en términos sociales. Este orden, empero, no desconfía de entrada en el mercado, sino que lo presupone como un sistema de cooperación pacífica y que, además, genera las condiciones de posibilidad en favor de la diversidad sexual, entre otras formas de diversidad.<sup>84</sup>

Por eso es que, en cambio, lo que habría que fortalecer es el poder de decisión de las personas, sin subordinar sus propios fines a un fin unitario de carácter moral. El mismo derecho a la identidad de género (y no sólo el acceso a la salud transespecífica) apunta a ese fortalecimiento. Pero lo importante es que la simetría que debería buscarse es que todos puedan identificarse con sus propias decisiones, que todos puedan decidir libre e individualmente, y no, como tienden a propugnar las visiones colectivistas de distintos sectores, aquella simetría que se impone a expensas de la posibilidad de las elecciones individuales y descentralizadas. En este sentido, y a la luz de todo lo dicho, parece no haber duda de que la identidad de género puede ser entendida y defendida como un derecho de libertad, desde algunos principios fundamentales del liberalismo clásico, como los vistos en este trabajo, a la luz del pensamiento de Hayek.

## 5. CONCLUSIÓN

A propósito del día de San Valentín, Lukas Berredo y Elías Jiménez se acercaron el 14 de febrero de 2013 a una de las oficinas del Registro Civil, en Santiago, a solicitar una hora para contraer matrimonio. El periódico *The Clinic* describía el hecho del siguiente modo: “Las

---

<sup>83</sup> Ver, por ejemplo, y pensando en el ciclo político iniciado en Chile en 2011, Fernando Atria et al., *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público* (Santiago: Debate, 2013).

<sup>84</sup> La célebre historiadora trans Deirdre McCloskey, en su visita a Chile en octubre de 2016, señaló que no es casualidad que el movimiento LGBTI —que, en un comienzo, se denominó del *orgullo gay*— haya nacido en un bar estadounidense, en *Stonewall*. Y, en efecto, no surgió de ninguna oficina estatal, sino, por el contrario, de agrupaciones sociales que querían resistir las redadas y hostigamientos policiales (estatales) que regularmente caían sobre dicho bar por acoger a lesbianas, homosexuales y trans. En otras palabras, los pioneros de este nuevo movimiento social surgieron en oposición a la coacción estatal y no en defensa de ella.

fotografías del caso muestran a dos hombres queriendo formalizar su relación; entonces, obvio, se asume que los dos son gays”.<sup>85</sup>

Sin embargo, no lo eran. A pesar de que ambos parecían —“a todas luces”— ser hombres de nacimiento, uno de ellos (Lukas) había llegado al mundo con vagina, asignándosele el sexo registral femenino. El otro (Elías), un hombre cisgénero, sí era gay.

Tampoco se trataba de una pareja real, sino de dos amigos que estaban realizando un experimento: querían demostrar el absurdo de hacer derivar —directamente— la identidad de género del sexo biológico. Y aunque, además, ambos poseían sexos registrales distintos (Lukas aún figuraba con sexo femenino), no se les dio hora para casarse de inmediato, como debería haber sucedido, sino que el caso fue elevado hacia los superiores jerárquicos.

Eran legalmente un hombre y una mujer, sí, pero ambos tenían una clara apariencia masculina. Nadie podría haberse imaginado que Lukas era, en realidad, “una chica que decidió borrar sus aspectos femeninos para ser lo que es: un hombre heterosexual, aunque no tiene pene”.<sup>86</sup>

Un tiempo después, “de arriba” vino la orden de que, efectivamente, podían ellos casarse, bajo el argumento de que nuestra legislación sólo prohíbe el matrimonio entre personas del mismo sexo registral, pero no de un género análogo, como era el caso de Lukas y Elías.

El experimento anterior lleva naturalmente a plantearse la pregunta acerca de qué es mejor (o peor) desde la perspectiva conservadora, que defiende con fuerza una visión esencialista de la sexualidad humana: ¿que se casen dos personas de una misma apariencia (de similar expresión de género, como el caso de Lukas y Elías) o que, en cambio, lo hagan dos personas de distinta apariencia, habiendo una de ellas modificado su sexo registral?

A la luz del debate referido en este artículo, ambas alternativas serían moralmente inaceptables para el mundo conservador, aunque en mayor medida la segunda, dado que supondría reconocer legalmente una identidad sexual que desafía de un modo radical el binarismo de género. Las identidades trans, en efecto, implicarían una desviación extrema de la

---

<sup>85</sup> Melissa Gutiérrez, “La historia de Elías y Lukas: ‘La gente no puede entender que exista un hombre sin pene’”, *The Clinic* (18 de febrero de 2013).

<sup>86</sup> *Ibidem*.

“naturaleza” o, dicho de manera más elegante, darían cuenta de una disociación entre sexo y género.

Y precisamente, de acuerdo a lo visto, es que se ha argumentado que la ley de identidad de género produciría daños contra terceros, afectándose así los derechos de quienes se relacionan con las personas trans, que puedan eventualmente hacer uso de dicha normativa. ¿Qué sucede si un padre se cambia de sexo? ¿Se convertiría en madre? ¿Cómo es posible que un niño tenga dos madres (o dos padres, en el caso contrario)? Estas preguntas han sido frecuentes en algunos de los más encarnizados opositores a la iniciativa legal referida en este trabajo.<sup>87</sup>

Pero lo cierto es que las situaciones precedentes pueden perfectamente ya darse, y de hecho se dan hace mucho tiempo en Chile, sin la necesidad de que haya sido promulgada una ley de identidad de género y sin que, de acuerdo al procedimiento de cambio de nombre —al que históricamente han acudido las personas trans—, alguien haya logrado modificar su partida de nacimiento, en lo que al nombre y sexo registral se refiere.<sup>88</sup>

De acuerdo a lo dicho, se torna patente la conclusión de que los sectores conservadores se oponen fundamentalmente a la libertad sexual de las personas. En este sentido, la idea de supuestos daños contra terceros —que produciría el ejercicio del derecho a la identidad de género— no sería, en verdad, más que una artimaña, una suerte de trampa argumentativa, con el objetivo de rechazar —aunque de manera obli-

---

<sup>87</sup> Desde el punto de vista del derecho de familia, se trata de situaciones que, ya antes del proyecto, se encontraban reguladas, sea por la vía de la nulidad, del divorcio o del derecho a no disolver el matrimonio, si los cónyuges así lo estimasen. Esta última es la tesis de Espejo y Lathrop, quienes sostienen que, si el proyecto de identidad de género (cosa que terminó así ocurriendo) impusiera la disolución del matrimonio, incluso contra la voluntad de los cónyuges, por el hecho de uno de ellos haber modificado su sexo registral, constituye una disposición paternalista que apunta a proteger a los individuos de sí mismos. Ver Espejo y Lathrop, “Identidad de género”, 398.

<sup>88</sup> Concretamente, al no existir en Chile una ley de identidad de género, acostumbraban ellas a hacer un uso integrado de las leyes n.º 4.808 sobre Registro Civil y n.º 17.344 sobre cambio de nombre. El artículo 31 de la ley n.º 4.808 dispone que “no podrá imponerse al nacido un nombre extravagante, ridículo, impropio de personas, equívoco respecto del sexo o contrario al buen lenguaje”. Por su parte, el artículo 1 de la Ley N.º 17.344 señala que el cambio de nombre procede, entre otras causales, por menoscabo moral del solicitante y por haber sido conocido con otros nombres por más de cinco años.

cua— la existencia misma de las personas trans: el hecho de que ellas puedan dar cuenta de una expresión de género que desafía las expectativas que derivan de su sexo biológico de nacimiento.

Lo anterior, y en buena medida a partir de evidentes y afortunados cambios culturales —que tanto en Occidente como en Chile se han experimentado en las últimas décadas—, lleva a concluir que la batalla cultural la están ganando las personas de la diversidad sexual, incluyendo las trans, siendo estas últimas las más discriminadas y agredidas, tanto en términos físicos como simbólicos.

Sin embargo, la emergencia de la denominada *Alt-right* en los Estados Unidos<sup>89</sup> y la presencia de no pocos intelectuales públicos que, a ambos lados del Atlántico, tienden a victimizarse frente a las conquistas legales o administrativas de la población LGBTI (o, incluso, de las propias mujeres, en cuanto todavía se encuentran subordinadas a los hombres)<sup>90</sup> conducen también a pensar que no todo está dicho y escrito; que nadie ha clavado aún la bandera del triunfo en materia de libertad sexual, y que, por ello, la poderosa voz de alerta de Thomas Szasz mantiene hoy plena vigencia.

Concretamente, la existencia de un mundo conservador, aún hegemónico en la derecha chilena, hace que se torne necesario que, desde el liberalismo clásico —que mira el mercado como un valioso sistema de cooperación social—, se fundamente y defienda no sólo la libertad de iniciativa económica, lo que constituye el *mínimo común histórico* de dicho sector político,<sup>91</sup> sino que también —de manera más

---

<sup>89</sup> *Alt-right* es la abreviatura del término *alternative right*, sector político que se ha conformado como la extrema derecha en los Estados Unidos, y que se destacó por apoyar la candidatura presidencial de Donald Trump durante el año 2016. Ver, por ejemplo, Mike Wending, “‘Alt-right’, el controvertido ‘grupo de choque’ ultraderechista que defiende a Donald Trump en internet”, *BBC Mundo*, 22 de noviembre de 2016.

<sup>90</sup> Un caso muy conocido, en el último tiempo, es el del psicólogo canadiense Jordan Peterson, profesor de la Universidad de Toronto, quien se ha opuesto tajantemente al reconocimiento legal de la identidad de género de las personas trans e, incluso, a la igualdad formal entre hombres y mujeres. Ver Cayetana Álvarez de Toledo, “Peterson: ‘Hay una crisis de la masculinidad porque se culpa a los hombres por el mero hecho de serlo’”, *El Mundo*, 13 de febrero de 2018.

<sup>91</sup> Ver, a este respecto, Valentina Verbal, *La derecha perdida. Por qué la derecha en Chile carece de relato y dónde podría encontrarlo* (Santiago: Ediciones LYD, 2017).

amplia— el derecho de todos a buscar su propio destino. Incluso para quienes viven una identidad de género que pone en tela de juicio el paradigma del sexo binario. En este sentido, los principios del liberalismo clásico como los que durante el siglo XX defendió Friedrich Hayek —en la estela de otros autores— no parecen haber pasado de moda. Aunque el austriaco lo hizo en otro contexto histórico —el de un estatismo creciente y de la Guerra Fría entre dos potencias mundiales—, puede decirse que todavía hoy, en el comienzo de una nueva centuria, las personas siguen teniendo el derecho a perseguir sus propios fines como si fueran fines supremos, y bajo un orden social en el que nadie, ni siquiera el poder del Estado, posea la facultad para afectarlos o restringirlos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez de Toledo, Cayetana. “Peterson: ‘Hay una crisis de la masculinidad porque se culpa a los hombres por el mero hecho de serlo’”. *El Mundo*, 13 de febrero de 2018.
- Asociación Americana de Psiquiatría (APA). *DSM-5. Manual de diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*. Madrid: Editorial Médica Panamericana, 2014.
- Asociación Americana de Psiquiatría (APA). *DSM-IV-TR. Manual de diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*. Barcelona: Masson, 2005.
- Atria, Fernando, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso & Alfredo Joignant. *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate, 2013.
- Cabral, Mauro & Gabriel Benzur. “Cuando digo intersex. Un diálogo introducción a la intersexualidad”. *Cadmus Pagu* 24 (2005): 283-304.
- Capponi M., Ricardo. *Psicopatología y semiología psiquiátrica* [1987]. Santiago: Editorial Universitaria, 2016.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Estudio sobre orientación sexual, identidad de género y expresión de género: Algunos términos y estándares relevantes* (2012).
- Cooper, David. *Psiquiatría y antipsiquiatría*. Barcelona: Paidós, 1985.
- Corral Talciani, Hernán. “Matrimonio, parejas del mismo sexo y derecho de familia”. En *Matrimonio en conflicto. Visiones rivales sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo*, editado por Mauro Basaure & Manfred Svensson, 187-208. Santiago: Editorial Cuarto Propio, 2015.
- De Toro, Ximena. “Niños y niñas transgéneros: ¿nacidos en el cuerpo equivocado o en una sociedad equivocada?” *Punto Género* 5 (2015): 109-128.

- Del Pino, Sebastián & Valentina Verbal. “El proyecto de ley de identidad de género. Una aproximación a sus disposiciones y fundamentos”. *Liminales. Escritos sobre Psicología y Sociedad* 7, n.º 1 (2015): 180-203.
- Escalante Gonzalbo, Fernando. *Historia mínima del neoliberalismo. Una historia económica, cultural e intelectual de nuestro mundo, de 1975 hasta hoy*. Madrid: El Colegio de México - Turner, 2016.
- Espejo Yaksic, Nicolás & Fabiola Lathrop Gómez. “Identidad de género, relaciones familiares y derechos de niños, niñas y adolescentes. Comentarios al proyecto de ley que reconoce y da proyección al derecho a la identidad de género”. *Revista de Derecho* 22, n.º 2 (2015): 393-418.
- Fernández Rodríguez, María & Elena García-Vega. “Surgimiento, evolución y dificultades del diagnóstico de transexualismo”. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría* 32 (2012): 103-119.
- Foucault, Michel. *Historia de la locura en la época clásica* [1964]. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Freeman, Samuel. *Rawls*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2016.
- Gómez de la Torre, Maricruz. *El sistema filiativo chileno*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007.
- Gutiérrez, Melissa. “La historia de Elías y Lukas: ‘La gente no puede entender que exista un hombre sin pene’”. *The Clinic*, 18 de febrero de 2013.
- Hayek, Friedrich A. *Camino de servidumbre* [1944]. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- . *Derecho, legislación y libertad* [1973]. Madrid: Unión Editorial, 2014.
- . *Los fundamentos de la libertad* [1959]. Madrid: Unión Editorial, 2014.
- . “El individualismo: el verdadero y el falso” [1945]. *Estudios Públicos* 22 (1986): 2-28.
- . “Liberalismo”. *Revista de Ciencia Política* 4, n.º 2 (1982): 122-151.
- Hume, David. *Investigación sobre el conocimiento humano* [1748]. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Jiménez Díaz, Rafael. “La génesis de las parafilias sexuales y la homosexualidad egodistónica: el modelo de los mecanismos tensionales”. *Avances en Psicología Latinoamericana* 30, n.º 1 (2012): 146-158.
- Kamen, Henry. *Nacimiento y desarrollo de la intolerancia en la Europa moderna* [1967]. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- Mas Grau, Jordi. *Subjetividades y cuerpos gestionados. Un estudio sobre la patologización y medicalización del transgénero*. Tesis para optar al grado de doctor en antropología por la Universidad de Barcelona (2014).
- Matteucci, Nicola. “Liberalismo”. *Diccionario de política* [1976], dirigido por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino. Madrid: Alianza Editorial, 1991: 875-897.
- Missé, Miguel & Gerald Coll-Planas. “La patologización de la transexualidad. Reflexiones críticas y propuestas”. *Norte de Salud Mental* VIII, n.º 38 (2010): 44-55.

- Mizhari, Mauricio Luis. *Homosexualidad y transexualismo*. Buenos Aires: Astrea, 2016.
- Nozick, Robert. *Philosophical Explanations*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- . *Puzzles socráticos*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1999.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). *CIE-10. Manual de trastornos mentales y del comportamiento. Descripciones clínicas y pautas para el diagnóstico*. Madrid: Meditor, 1992.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Por la salud de las personas trans. Elementos para el desarrollo de la salud integral de personas trans y sus comunidades en Latinoamérica y el Caribe* (2013).
- Page, Olof. “Las formas y usos de la vulnerabilidad”. En *Los invisibles. Por qué la pobreza y la exclusión dejaron de ser propiedad*, editado por Catalina Siles V. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015.
- Popper, Karl. *La sociedad abierta y sus enemigos* [1945]. Barcelona: Paidós, 2017.
- Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional en relación con la orientación sexual y la identidad de género* (2006).
- Rawls, John. *El liberalismo político* [1993]. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Riego, Cristián & Álvaro Paul. “Frente a frente: ¿Es correcto el fallo de la CS que permite el cambio de nombre y sexo registral?”. *La Tercera*, 9 de junio de 2018.
- Robles, Víctor Hugo. *Bandera hueca. Historia del movimiento homosexual en Chile*. Santiago: Arcis - Cuarto Propio, s/f.
- Rothbard, Murray N. *La ética de la libertad* [1982]. Madrid: Unión Editorial, 2009.
- Schwember, Felipe. “Igualdad o igualitarismo. Dos perspectivas acerca de la justicia”. *Estudios Públicos* 147 (2017).
- Siles, Catalina & Gustavo Delgado. “Teoría de género: ¿de qué estamos hablando? 5 claves para el debate”. Documento de trabajo, *Instituto de Estudios de la Sociedad* (IES) y *Comunidad y Justicia* (CJ). Santiago: IES, 2014.
- Szasz, Thomas S. *La fabricación de la locura* [1970]. Barcelona: Editorial Kairós, 2006.
- Verbal, Valentina. *La derecha perdida. Por qué la derecha en Chile carece de relato y dónde podría encontrarlo*. Santiago: Ediciones LYD, 2017.
- . “Personas trans en Chile. ¿Por qué es necesaria una ley de identidad de género?” En *Material(es) de formación general I DD.HH.*, de varios autores, 27-35. Santiago: Universidad Viña del Mar, 2014.
- Villavicencio Miranda, Luis. *Las críticas comunitaristas al liberalismo igualitario. Un balance*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2014.
- Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1979.
- Wending, Mike. “‘Alt-right’, el controvertido ‘grupo de choque’ ultraderechista que defiende a Donald Trump en internet”. *BBC Mundo*, 22 de noviembre de 2016.
- World Professional Association Transgender Health (WPATH). *Normas de atención para la salud de personas trans y con variabilidad de género* (2012). *EP*

CONFERENCIA

## USOS POLÍTICOS DE LA HISTORIA EN LA VENEZUELA DE CHÁVEZ Y MADURO\*

Inés Quintero

Academia Nacional de la Historia, Venezuela

RESUMEN: Esta conferencia da cuenta de cuáles han sido, en la Venezuela reciente, las principales manifestaciones del uso político de la historia, así como de qué manera se ha instrumentalizado el relato sobre el pasado con el fin de legitimar la revolución bolivariana y justificar así su ruptura con la tradición democrática del siglo XX.

PALABRAS CLAVE: Venezuela, instrumentalización del pasado, historiografía venezolana, revolución bolivariana, Hugo Chávez, Nicolás Maduro.

### POLITICAL USES OF HISTORY IN CHÁVEZ'S AND MADURO'S VENEZUELA

ABSTRACT: *This conference examines the main recent manifestations of the political use of history in Venezuela and the way a narrative of the past has been instrumentalized to legitimize the Bolivarian revolution and thus justify its break with the democratic tradition of the twentieth century.*

KEYWORDS: *Venezuela, instrumentalization of the past, Venezuelan historiography, Bolivarian revolution, Hugo Chávez, Nicolás Maduro.*

---

INÉS QUINTERO. Historiadora. Doctora en historia por la Universidad Central de Venezuela y miembro de número de la Academia Nacional de Historia, Venezuela. Email: ines.quintero@gmail.com.

\* Versión revisada de la conferencia realizada en el Centro de Estudios Públicos, el 28 de agosto de 2018.

## INTRODUCCIÓN

Los usos políticos de la historia han sido objeto de estudio y reflexión entre los historiadores venezolanos hace ya bastante tiempo, especialmente respecto a la figura de Simón Bolívar. Es el caso, por ejemplo, del libro de Germán Carrera Damas, *El culto a Bolívar*, publicado en 1969,<sup>1</sup> y el trabajo de Luis Castro Leiva, *De la patria boba a la teología bolivariana*,<sup>2</sup> referencias insoslayables para comprender el largo y complejo recorrido mediante el cual se llevó a cabo el proceso de deificación del héroe que convirtió a Bolívar en factor de la vida política, social y cultural de los venezolanos y en manadero e inspiración de las más diversas y contradictorias causas. Está también el estudio de Elías Pino Iturrieta *Positivismo y gomecismo*,<sup>3</sup> en el cual se analiza la justificación de la dictadura del general Juan Vicente Gómez por parte de los más importantes voceros de esta corriente del pensamiento. Del mismo modo, muchas otras investigaciones de más reciente data atienden las muy diversas maneras de cómo se ha expresado el culto a Bolívar, en distintos momentos de nuestra historia, así como existen los análisis críticos respecto a las conmemoraciones y a la permanencia de los referentes de las historias patrias, sobre la Independencia, en el siglo XX.<sup>4</sup>

Este interés y preocupación se ha mantenido y ha tenido un amplio desarrollo en estas últimas décadas, pues se ha buscado atender y analizar la exacerbación del uso político de la historia durante los

---

<sup>1</sup> Germán Carrera Damas, *El culto a Bolívar. Esbozo para una historia de las ideas en Venezuela* (Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1969). A partir de entonces, se han publicado numerosas ediciones.

<sup>2</sup> Luis Castro Leiva, *De la patria boba a la teología bolivariana. Ensayos de historia intelectual* (Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, 1987). Publicado nuevamente como parte de las *Obras completas* del autor, por la Universidad Católica Andrés Bello y la Fundación Empresas Polar, 2005-2009. Se pueden consultar en <http://bibliofep.fundacionempresaspolar.org/publicaciones/libros/luis-castro-leiva-obras-i-y-ii/>.

<sup>3</sup> Elías Pino Iturrieta, *Positivismo y gomecismo* (Caracas: Facultad de Humanidades y Educación, Instituto de Estudios Hispanoamericanos, 1978). Se hizo una nueva edición por Editorial Alfa, 2016.

<sup>4</sup> Inés Quintero, coordinadora, *El relato invariable. Independencia, mito y nación* (Caracas: Editorial Alfa, 2011).

gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Los libros de Manuel Caballero —*Revolución, reacción y falsificación, Por qué no soy bolivariano* y *Contra la abolición de la historia*—;<sup>5</sup> el estudio de Elías Pino Iturrieta, *El divino Bolívar*;<sup>6</sup> otra obra más reciente de Carrera Damas, *El bolivarianismo-militarismo, una ideología de reemplazo*;<sup>7</sup> así como numerosos artículos y ensayos publicados en obras colectivas, revistas especializadas y números monográficos dan cuenta de la diversidad de reflexiones críticas elaboradas por historiadores y profesionales de otras disciplinas, cuyo propósito ha sido examinar el alcance y significación que ha tenido el uso del pasado con fines políticos en la historia reciente de los venezolanos.<sup>8</sup>

El tema también ha ocupado a historiadores fuera de Venezuela: es el caso Frédérique Langue, autora de numerosos artículos publicados en revistas latinoamericanas y europeas, en los cuales analiza la abusiva instrumentalización de la historia como recurso de legitimación política

---

<sup>5</sup> Manuel Caballero, *Revolución, reacción y falsificación* (Caracas: Alfadil Ediciones, 2002); *Por qué no soy bolivariano. Una reflexión antipatriótica* (Caracas: Alfadil Ediciones, 2006); *Contra la abolición de la Historia* (Caracas: Editorial Alfa, 2008).

<sup>6</sup> Elías Pino Iturrieta, *El divino Bolívar* (Caracas: Alfadil Ediciones, 2006).

<sup>7</sup> Germán Carrera Damas, *El bolivarianismo-militarismo, una ideología de reemplazo* (Caracas: Editorial Alfa, 2011).

<sup>8</sup> Al respecto, pueden verse los trabajos de Ángel Almarza, “Dos siglos de historia mal contadas”, en *El relato invariable. Independencia, mito y nación*, coordinado por Inés Quintero (Caracas: Editorial Alfa, 2011), 125-154; Rogelio Altez, “Independencia, mito genésico y memoria esclerotizada”, en *El relato invariable. Independencia, mito y nación*, coordinado por Inés Quintero (Caracas: Editorial Alfa, 2011), 19-56; Nelly Arenas y Luis Gómez Calcaño, *El imaginario redentor de la Revolución de Octubre a la Quinta República* (Caracas: Cendes, UCV, 2000); Luis Alberto Buttó y José Alberto Olivares, *Entre el ardid y la epopeya. Uso y abuso de la simbología en el imaginario chavista* (Caracas: Fundación Negro sobre Blanco Grupo Editorial, 2018); Alejandro Gómez, “El papel de los intelectuales en la Venezuela de Hugo Chávez: los historiadores a la palestra pública”, *L'Ordinaire Latino-Américain* 202 (2005): 83-94; María Elena González de Luca, “Historia, usos, mitos, demonios y magia revolucionaria”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 11, n.º 2 (2005): 159-186; Inés Quintero, “Bolívar dictador, Bolívar revolucionario”, en *El Bolívar de Marx* (Caracas: Editorial Alfa, 2007), 27-47; Tomás Straka, *La época del desencanto. Bolivarianismo, historiografía y política* (Caracas: Editorial Alfa, 2009). Ana Teresa Torres, *La herencia de la tribu. Del mito de la Independencia a la Revolución Bolivariana* (Caracas: Editorial Alfa, 2009).

durante el chavismo;<sup>9</sup> o el caso del muy completo libro *El poder y el delirio*, de Enrique Krauze, quien, luego de visitar Venezuela en 2008, realizar numerosas entrevistas y analizar de cerca la dimensión del problema, llegó a la conclusión de que en la Venezuela chavista se “ha desvirtuado, falsificado y utilizado la historia a extremos pocas veces vistos”.<sup>10</sup>

Los usos políticos de la historia constituyen, sin duda, importante materia de reflexión y debate en la historiografía contemporánea, lo cual, además, trasciende los espacios de discusión estrictamente académicos, convirtiéndose inevitablemente en asunto de discusión pública: el caso de Venezuela es un buen ejemplo. Considérese también lo que ha ocurrido en España con la muy polémica *Ley de memoria histórica* aprobada en 2007, que en la actualidad sigue generando posiciones encontradas, poniendo de manifiesto la envergadura y complejidad del problema, fundamentalmente cuando está de por medio la intervención del Estado.<sup>11</sup> Se trata de un debate

---

<sup>9</sup> Algunos artículos recientes de la Dra. Frédérique Langue son los siguientes: “La Independencia de Venezuela. Una historia mitificada y un paradigma heroico”, *Anuario de Estudios Americanos* 66, n.º 2 (2009): 245-276; “De panteones cívicos e imaginarios políticos. Los usos del pasado en la revolución bolivariana”, en *Hugo Chávez: una década en el poder*, editado por Francesca Ramos Pismataro, Carlos A. Romero y Hugo Ramírez Arcos (Bogotá: Universidad del Rosario/Centro de Estudios Políticos e Internacionales/Observatorio de Venezuela, 2010), 761-781; “‘Levántate Simón, que no es tiempo de morir’. Reinención del Libertador e historia oficial en Venezuela”, *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 25 (2011) —<http://www-en.us.es/araucaria/nro25/nro25.htm>—; “Usos del pasado y guerra de las memorias en la Venezuela de la ‘Segunda Independencia’”, *Polis* 34 (2013), <http://polis.revues.org/8953/>.

<sup>10</sup> Enrique Krauze, *El poder y el delirio* (Caracas: Editorial Alfa, 2008), 19.

<sup>11</sup> En marzo pasado, un grupo de historiadores e intelectuales españoles de diferentes posiciones políticas suscribieron un documento titulado *Manifiesto por la historia y la libertad*. El primer párrafo dice: “No se puede imponer por una ley un único relato de la historia, ya que ninguna ley debe o puede variar los hechos históricos. No se debe borrar por una ley la cultura, el sentimiento ni la memoria de un pueblo, y menos aún por razones ideológicas. Ninguna razón moral, ni derecho subyacente, puede primar sobre la analítica verdad de los hechos en las circunstancias del tiempo y lugar en que estos se produjeron. La interpretación de unos hechos, cualquiera que estos sean, no puede ceder a ninguna manipulación política partidista. Legislar sobre la historia o contra la historia es, simplemente, un signo de totalitarismo. Y es antidemocrático y liberticida”. Ver [https://www.abc.es/espana/abci-mas-200-historiadores-investigadores-firman-manifiesto-historia-y-libertad-201803142110\\_noticia.html/](https://www.abc.es/espana/abci-mas-200-historiadores-investigadores-firman-manifiesto-historia-y-libertad-201803142110_noticia.html/).

también presente en Chile,<sup>12</sup> así como en otros países de América Latina.

Se trata, por tanto, de un tema inescapable en la agenda historiográfica del presente, que compromete de manera directa el ejercicio profesional de la historia, especialmente frente a la posibilidad de que su orientación y contenidos estén sujetos o controlados por el Estado, con fines distintos a los del ejercicio crítico y plural que debe primar en la elaboración del conocimiento histórico.

En este sentido, recorro a las prudentes y elocuentes palabras de un historiador alemán que, sin duda, experimentó una de las mayores operaciones de manipulación y control totalitario, el del nacionalsocialismo de Adolfo Hitler. Me refiero al Dr. Georg Iggers, a quien tuve la oportunidad de conocer personalmente aquí en Santiago de Chile, en el año 2012, cuando Iván Jaksic, con el empeño y disciplina que lo caracterizan, tradujo, editó y presentó el importante libro de Iggers *La historiografía del siglo XX. Desde la objetividad científica al desafío posmoderno*.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Sobre el debate en torno a los usos políticos de la historia en el caso de Chile, durante y después de la dictadura de Augusto Pinochet, es ilustrativo el ensayo de Julio Pinto “Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX”, especialmente cuando se refiere a “Historiar en dictadura 1973-1999”, y, luego, al detenerse sobre el período siguiente que lleva por título “La batalla de la memoria”. En *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*, de Julio Pinto y María Luna Argudín, 21-114 (México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2006). También resulta de interés el manifiesto de los historiadores chilenos, de enero de 1999, publicado en distintos medios impresos, a fin de dar respuesta crítica a la visión histórica expuesta por Pinochet en su *Carta a los chilenos*, luego de que fue detenido en el Reino Unido, del mismo modo que a las interpretaciones elaboradas por el historiador Gonzalo Vial, sobre la historia reciente de Chile. En el último párrafo de este documento los historiadores fijan posición sobre las consecuencias que tienen para la sociedad tergiversar la historia con fines políticos. El texto es como sigue: “La historia no es sólo pasado, sino también, y principalmente, presente y futuro. La historia es proyección. Es la construcción social de la realidad futura. El más importante de los derechos humanos consiste en respetar la capacidad de los ciudadanos para producir por sí mismos la realidad futura que necesitan. No reconocer ese derecho, usurpar o adulterar ese derecho es imponer, por sobre todo, no la verdad sino la mentira histórica. Es vaciar la verdadera reserva moral de la humanidad”. Está reproducido en la misma obra de Julio Pinto y María Luna Argudín, 455-465.

<sup>13</sup> Santiago: FCE, 2012.

En el año 2000 le correspondió a Georg Iggers, en compañía de François Bédarida, abrir y presidir el panel que, bajo el título “Usos y abusos de la historia. La responsabilidad del historiador, pasado y presente”, se llevó a cabo en el Congreso Internacional de Ciencias Históricas celebrado en Oslo. Entre sus observaciones al debate hizo las siguientes precisiones:

La suposición subyacente al panel es que los enfoques honestos a la historia son posibles y que el *ethos* profesional del historiador lo llama a resistir las interpretaciones erróneas del pasado. Sin embargo, la relación entre los usos y abusos de la historia es muy compleja. El uso indebido sugiere que el pasado es instrumentalizado y distorsionado por motivos políticos o de otro tipo. También significa que hay un pasado real que no debe ser distorsionado.<sup>14</sup>

Es pues desde esta posición de “resistencia” que quisiera compartir con ustedes algunas de las expresiones más representativas de lo que han sido las distorsiones e instrumentalizaciones del pasado que han tenido lugar en la Venezuela de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro.

## LA HISTORIA AL SERVICIO DE LA REVOLUCIÓN

Desde los inicios de su actuación pública, hubo varios aspectos que estuvieron presentes en el discurso de Chávez: la reiterativa utilización de la figura de Simón Bolívar como guía e inspiración de su accionar político y su determinación de conducir un proceso revolucionario que permitiese romper de un todo con el pasado, para fijar un antes y un después en la historia de Venezuela.

El momento político así lo demandaba. Después de cuarenta años de “punto fijismo”, como calificó recurrentemente al período de la democracia representativa, era imperativo llevar adelante el proceso de refundación de la república, para lo cual resultaba imprescindible convocar una Asamblea Nacional Constituyente, responsable de sancionar una constitución que fijase las bases de este nuevo pacto político.

---

<sup>14</sup> Georg Iggers, “Introductory remarks to the panel The Uses and Misuses of History”, en *Congreso Oslo 2000*. Disponible en <http://www.oslo2000.uio.no/program/papers/m3a/m3-iggers.pdf/>. Consultado el 8 de enero de 2018.

Estas ideas fueron explicadas de manera exhaustiva y sin variaciones en numerosas entrevistas, actos y presentaciones públicas, durante su campaña electoral para la presidencia de la república y están sintetizadas en la *Agenda alternativa bolivariana*.<sup>15</sup>

El 6 de diciembre de 1998, como es sabido, Hugo Chávez ganó las elecciones presidenciales con el 56,27 por ciento de los votos válidos. Su más cercano contendor obtuvo el 39,9 por ciento de los votos y la abstención fue del 36,5 por ciento. El 2 de febrero se realizó el acto de toma de posesión en el Congreso Nacional, en el cual, al momento de prestar su juramento<sup>16</sup> y en su discurso ante ambas cámaras, insistió en su determinación de llevar a cabo una revolución que, bajo la guía de Simón Bolívar, permitiese acabar con el “modelo político nefasto” de los últimos cuarenta años y dar inicio a la refundación de la república.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Hugo Chávez Frías, *Agenda alternativa bolivariana* (Caracas: sin editorial, 1996). Reimpreso por el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (Ediciones del Correo del Orinoco, 2014), también conocido con el nombre de “El libro rojo”.

<sup>16</sup> El texto completo de su juramento ante el Congreso de la República fue el siguiente: “Juro ante Dios, ante la patria y ante mi pueblo, sobre esta moribunda Constitución, que haré cumplir e impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la república nueva tenga una carta magna adecuada a los tiempos”.

<sup>17</sup> Varios fragmentos seleccionados del discurso de toma de posesión del Presidente Hugo Chávez dejan ver el sentido y alcance de la propuesta revolucionaria y la necesidad de reunir la Asamblea Nacional Constituyente: “Eso no tiene otro nombre que una revolución. Terminando el siglo XX y comenzando el siglo XXI venezolano aquí se desató una verdadera revolución, señores, y yo tengo la certeza de que nosotros le vamos a dar cauce pacífico, que nosotros le vamos a dar cauce democrático a esa revolución que anda desatada por todas partes (...). Tenemos que revolucionarnos, incluso nosotros mismos, es hora de oír a Bolívar de nuevo y ahora es cuando los venezolanos van a oírme hablar de Bolívar, porque ése es el faro (...). No hay marcha atrás en la revolución política que tenemos que impulsar y que claman las calles del pueblo de toda esta tierra de Bolívar. (...) (La constitución) tiene que morir y junto a ella el modelo político nefasto al que dio nacimiento en estos últimos cuarenta años. Eso tiene que morir. Va a morir, señores. Acéptenlo todos y es necesario que muera, pero claro que, al mismo tiempo, es necesario que nazca otro modelo (...). La Constituyente no es una panacea, nunca la planteamos así. Tiene un objetivo fundamental como es la transformación de las bases del Estado y la creación de una nueva república, la refundación de la república, la relegitimación de la democracia. Ese es el objetivo”. Hugo Chávez Frías, “Discurso de toma de posesión ante el Congreso de la República”, Caracas 2 de febrero de 1999. Disponible en <http://todochavez.gob.ve/todochavez/3013-toma-de-posesion-del-comandante-presidente-hugo-rafael-chavez-frias/>.

Ya no se trataba de una oferta electoral de quien había sido candidato presidencial, sino de una decisión política que empezaría a ser ejecutada por quien acababa de juramentarse como Jefe del Estado. Ese mismo día aprobó el Decreto n.º 3 de su gobierno, convocando un referéndum consultivo para que el “pueblo” se pronunciara respecto a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente.

La idea de ruptura histórica constituyó desde el primer momento una pieza clave del discurso de Chávez, a fin de justificar y hacer valer la propuesta de un cambio revolucionario. La revolución que se ofrecía al país necesitaba, por tanto, ejecutar acciones que permitiesen, efectivamente, producir una transformación que tuviese consecuencias prácticas y visibles para el conjunto de la sociedad, independientemente de las controversias, rechazos o disputas que hubiese al respecto. En la ejecución de esta resolución política fue determinante, como ya se dijo, apoyarse en el ideario de Simón Bolívar como soporte incuestionable y legitimador de la mudanza que se quería llevar a cabo.

La prioridad política del Presidente Chávez, inmediatamente después de tomar posesión de su alta investidura, fue lograr, a como diera lugar y cuanto antes, la realización de la Constituyente, el mecanismo idóneo que permitiría otorgarle soporte legal y legitimidad política a su proyecto revolucionario. Si bien el camino hacia la Constituyente no estuvo exento de dificultades —ya que hubo un intenso debate acerca de la legalidad y constitucionalidad de su convocatoria mientras que se introdujeron numerosos reparos ante la Corte Suprema de Justicia—, ninguna de estas acciones logró interrumpir el proceso.<sup>18</sup>

El 25 de abril de 1999 se realizó el referéndum consultivo que resultó a favor de efectuar una Constituyente, el 25 de julio se realizaron las elecciones y el 3 de agosto se instaló la Asamblea. La composición era absolutamente ventajosa para el Polo Patriótico, alianza de partidos que apoyó la candidatura de Chávez y que se presentó a las elecciones

---

<sup>18</sup> Tanto la convocatoria al referéndum como la realización de una Asamblea Nacional Constituyente fueron objeto de fuertes polémicas, referidas fundamentalmente a debatir si podía modificarse la Constitución de 1961, vigente para entonces, si no estaba contemplado en ella ninguno de estos mecanismos para su reforma o sustitución. Un buen resumen sobre este tema puede leerse en el artículo de Carlos García Soto “¿Cómo fue el proceso constituyente de 1999?”, disponible en <http://historico.prodavinci.com/blogs/como-fue-el-proceso-constituyente-de-1999-por-carlos-garcia-soto/>.

de la Constituyente con una lista única de candidatos. Esta alianza, con el 62 por ciento de los votos válidos, obtuvo el 95 por ciento de los diputados de la Asamblea, la suma de 125 miembros; el resto de los diputados, un total de 6, constituía la bancada de la oposición.

Fue éste el escenario ante el cual el Presidente Chávez presentó sus *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*. En su discurso ante los miembros de la Constituyente expuso los argumentos que le daban soporte a su propuesta de refundación de la república, de lo cual formaba parte cambiarle el nombre al país por el de República Bolivariana de Venezuela, con el propósito de que estuviese en correspondencia con el proceso de ruptura que se estaba llevando a cabo. Estuvo claro, en el contenido de la exposición, su determinación de dar comienzo a un nuevo momento de la historia de Venezuela, el de la revolución bolivariana, bajo la inspiración y guía de Simón Bolívar, tal como lo había expuesto en la campaña y en la toma de posesión. En este contexto tenía una importancia capital no solamente sancionar una carta magna que sentara las bases del nuevo pacto político, sino que su aprobación también estuviese acompañada de una resolución que dejase en evidencia la profundidad de la ruptura “revolucionaria” que se estaba llevando a cabo, y que tuviese consecuencias para todos los venezolanos. Fue ése el objetivo sustancial de promover el cambio de nombre del país.<sup>19</sup>

Al comenzar su intervención ante la Constituyente, Chávez recurrió al primer párrafo del discurso de Simón Bolívar en el acto de instalación del Congreso de Angostura, en 1819: “Dichoso el ciudadano que bajo el escudo de las armas de su mando convoca a la soberanía nacional para que ejerza su voluntad absoluta”.<sup>20</sup>

Esta mención a Bolívar no es casual, y deja ver con absoluta transparencia la resolución por parte del Presidente Chávez de establecer una

---

<sup>19</sup> El tema del cambio de nombre del país fue desarrollado por mí en “La historia al servicio del poder: Venezuela de República a Bolivariana”, discurso de incorporación como académica corresponsal de la Academia Mexicana de la Historia, correspondiente de la Real Madrid, Ciudad de México, 6 de febrero de 2018. Disponible en [http://www.anhvenezuela.org.ve/sites/default/files/1/discurso\\_iq\\_academia\\_mexicana\\_2018.pdf/](http://www.anhvenezuela.org.ve/sites/default/files/1/discurso_iq_academia_mexicana_2018.pdf/).

<sup>20</sup> “Discurso del ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, Presidente de la República”, *Diario de Debates*, 5 de agosto de 1999. Disponible en <http://todochavez.gob.ve/todochavez/3482-intervencion-del-comandante-presidente-hugo-chavez-frias-en-la-asamblea-nacional-constituyente/>.

relación de continuidad entre la acción del Libertador y el proceso revolucionario que, bajo su conducción, se estaba iniciando en Venezuela. Si en 1819 Bolívar convocó a la soberanía a fin de presentar su propuesta constitucional para Colombia, en 1999, Hugo Chávez, siguiendo los pasos de Bolívar, convocaba igualmente a la soberanía nacional para dar a conocer su propuesta de Constitución Bolivariana:

Ciento ochenta años después, en esta Caracas bolivariana, yo me atrevo a decir, parodiando al Padre y trayendo su inspiración eterna: Glorioso el pueblo que rompiendo las cadenas de cuatro décadas y levantándose sobre sus cenizas y empuñando con firmeza la espada de su razón, cabalga de nuevo el potro brioso de la revolución.<sup>21</sup>

La referencia a las cuatro décadas tampoco es casual. Había llegado el momento de acabar con el sistema político de la democracia representativa cuyos conductores eran los responsables de la hecatombe que se vivía en Venezuela en 1998 y, al mismo tiempo, realizar un acto ineludible de reparación histórica, pendiente desde 1830, cuando la oligarquía de entonces —la oligarquía conservadora— “echó atrás los postulados de la revolución y produjo un siglo XIX lleno de violencia, de estertores intestinos que de verdad disolvieron la nación, disolvieron la unidad del pueblo y disolvieron la República”.<sup>22</sup>

Un fragmento del discurso es absolutamente claro de la manera cómo se interpreta la traición a Bolívar y se plantea la imperiosa necesidad de reparar el agravio cometido:

Hoy, así como aquella Cuarta República nació sobre la traición a Bolívar y a la revolución de Independencia, así como esa Cuarta República nació al amparo del balazo de Berruecos y a la traición, así como esa Cuarta República nació con los aplausos de la oligarquía conservadora, así como esa Cuarta República nació con el último aliento de Santa Marta, hoy le corresponde ahora morir a la Cuarta República con el aleteo del cóndor que volvió volando de las pasadas edades (...). Hoy muere la Cuarta República y se levanta la República Bolivariana.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> “Discurso del ciudadano Hugo Chávez Frías”, *Diario de Debates*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

De acuerdo a la argumentación expuesta por el Presidente, desde la muerte de Bolívar en 1830 hasta 1999, se había permanecido en una especie de vacío histórico, carente de realizaciones, durante el cual todo había sido oprobio, violencia, destrucción y cuyas funestas manifestaciones podían advertirse en el pasado inmediato. La refundación de la República Bolivariana permitiría, entonces, reparar la traición cometida contra el Padre de la Patria, recuperar su legado interrumpido y ponerlo en práctica bajo la dirección de Hugo Chávez Frías. A Chávez, de acuerdo a sus propias palabras, le correspondería ser el “último Presidente de la IV República y el primer Presidente de la V República, de la República Bolivariana que vuelve”.<sup>24</sup>

Dos meses después de su exposición ante los diputados de la Constituyente, en la segunda semana de octubre, se debatió el proyecto constitucional de la nueva república y se rechazó el cambio de nombre para el país: sólo obtuvo 38 votos.

El Presidente Chávez no estuvo dispuesto a aceptar este revés. En los días previos a que se discutiera por segunda vez el contenido de la constitución para su sanción final, convocó a una reunión en la residencia presidencial, a la cual asistieron la junta directiva de la Asamblea Nacional Constituyente y los representantes de los partidos que formaban parte de la alianza del Polo Patriótico. Entre los propósitos de la reunión estuvo exigirles la aprobación del nuevo nombre para el país. Dos días después, el 12 de noviembre, se llevó a cabo la segunda discusión, en esta ocasión se aprobó el cambio de nombre, seguido de aplausos.

No quedan dudas respecto al efecto que tuvo la intervención del Presidente para lograr este resultado. Y es que para el proyecto político de Chávez resultaba imperativo que la ruptura histórica, postulada de manera discursiva, quedara consagrada constitucionalmente en la nueva carta magna de la República Bolivariana de Venezuela.<sup>25</sup> La propuesta

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> El proyecto constitucional que entregó el Presidente Hugo Chávez a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente incorporó en el Capítulo II, “De la República”, varios artículos sin numeración en los cuales se contempla el nuevo nombre: “Venezuela se declara República Bolivariana, irrevocablemente libre e independiente, y fundamenta su patrimonio moral, así como los valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional, en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador. Artículo.- El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela es democrático, social, responsable, participativo y alternativo”. Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente de la República de Venezuela, *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República* (Caracas: 1999), 5.

de refundar la república tenía en el cambio de nombre un recurso simbólico fundamental, ese cambio representaba el referente icónico de la ruptura revolucionaria que se estaba llevando a cabo. A partir de entonces, no quedaba la menor duda de que había un antes y un después en la historia de Venezuela, marcado por el inicio de la revolución bolivariana. De allí el especial empeño en conseguir su aprobación. El artículo primero de la constitución quedó redactado en los términos siguientes:

Artículo 1º: La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador. Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional.<sup>26</sup>

Poco tiempo después, el Municipio Libertador también cambió su nombre a Municipio Bolivariano Libertador, del mismo modo lo hicieron algunos Estados por iniciativa de sus gobernadores, los cuales comenzaron a llamarse Estado Bolivariano de Miranda, de Guárico, de Vargas, de Nueva Esparta y así sucesivamente. Se utilizó también el adjetivo bolivariano para nombrar los programas sociales del gobierno: el Plan Bolívar 2000; se crearon los círculos bolivarianos como instancias de organización del pueblo y más adelante se llegó al exceso de bautizar como bolivarianos algunos rubros de la producción agrícola nacional. Hoy la Guardia Nacional, la Policía Nacional y muchísimas otras instituciones del Estado son Bolivarianas.<sup>27</sup> De esta manera, y desde los inicios del gobierno de Chávez, se estableció la identificación y sujeción de los programas, organismos e instituciones del Estado a los objetivos políticos de la revolución bolivariana, bajo la conducción del Jefe del Estado y recurriendo al manto proyector y legitimador del Padre de la Patria.

---

<sup>26</sup> Ver página 1 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, aprobada el 17 de noviembre de 1999. Como puede apreciarse, el texto es casi idéntico al presentado por el Presidente Chávez en sus *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República* (ver nota 27).

<sup>27</sup> Esta generalización del adjetivo “bolivariano” es desarrollada por Pino Iturrieta, *El divino Bolívar*, en el capítulo titulado “La multiplicación de la insania”, 231-241.

La idea de la refundación de la república, del mismo modo que el cambio de nombre, así como los argumentos sobre los cuales Chávez fundamentó su propuesta fueron fuertemente criticados por historiadores e intelectuales, y hubo un amplio debate por la prensa, a través de comunicados y en diferentes escenarios académicos y políticos. Entre los argumentos centrales expuestos por quienes hicieron consideraciones críticas frente a esta visión maniquea y utilitaria de la historia, estuvo que no podía desconocerse la totalidad del proceso histórico venezolano privilegiando exclusivamente el período de la independencia, y mucho menos establecer constitucionalmente el evidente anacronismo que representaba considerar que los planteamientos elaborados por Simón Bolívar, en 1811 o en 1826, podían servirle a la república en el siglo XXI. Resultaba, además, totalmente absurdo atar el nombre de un país a una de sus figuras históricas, como era el caso de Simón Bolívar.<sup>28</sup> No hubo caso. La respuesta del Presidente en cadena nacional y a través de su programa de radio fue de descalificación y rechazo.<sup>29</sup>

La refundación de la república y el cambio de nombre quedaron consagrados de manera definitiva, luego de la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en un referéndum nacional realizado el 15 de diciembre de 1999 en medio de fuertes

---

<sup>28</sup> La Academia Nacional de la Historia debatió el tema y dirigió una carta pública al presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, advirtiendo la inconveniencia de la medida. Los argumentos están recogidos en el Acta de la Junta General, 11 de noviembre de 1999, *Libro de Actas de la Junta General de la Academia Nacional de la Historia*, año 1999, Archivo de la Academia Nacional de la Historia. Se publicaron numerosos artículos por la prensa escritos por miembros de la Academia y otros historiadores, al igual que por otros intelectuales venezolanos: Elías Pino Iturrieta, “La tropelía de la República Bolivariana”, *El Universal*, 16 de noviembre de 1999; Manuel Caballero, “Los enemigos de Bolívar”, *El Universal*, 22 de noviembre de 1999 (“borrar 480 años de la historia de la formación de la Nación venezolana para sustituirla por los veinte años donde actuó de manera sobresaliente un líder convertido luego en semidiós”); Simón Alberto Consalvi, “Sin tranquilidad en el sepulcro”, y Alberto Barrera Tyszka, “El evangelio según Chávez”, ambos en *El Nacional*, 21 de noviembre de 1999. El periódico *El Globo* publicó un largo reportaje al abogado Román Duque Corredor, el 15 de noviembre, sobre el mismo tema bajo el título “Irrespetuoso capricho la República Bolivariana”. Hubo también un comunicado titulado “Juntos por el NO”, en el cual se rechaza “el uso utilitario del nombre del Libertador para convertirlo en parte de una operación política oportunista”, *El Universal*, 1 de diciembre de 1999.

<sup>29</sup> “El Presidente contraataca a través de su programa radial”, *El Nacional*, 15 de noviembre de 1999.

aguaceros torrenciales, los cuales ocasionaron una terrible tragedia en la parte central de la costa norte del país y especialmente en el Estado Vargas, considerada por los expertos como una de las peores catástrofes de la historia de Venezuela.<sup>30</sup>

Se instaura así una práctica política mediante la cual una instancia de representación popular, como la Asamblea Nacional Constituyente, se coloca al servicio del Jefe del Estado, a fin de dar respuesta satisfactoria a las demandas de su proyecto político, en cuya formulación y justificación ocupa un lugar de primer orden la utilización de la historia, especialmente la figura de Bolívar, como factor de legitimación política y como recurso de afirmación discursiva del proceso revolucionario que se pretende instaurar.

#### LOS SÍMBOLOS PATRIOS DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

Esta misma práctica estará presente al finalizar el año 2005, esta vez con el propósito de cambiar los símbolos patrios, a fin de que estuviesen en armonía con los objetivos de la revolución bolivariana. De esta manera se busca reafirmar la ruptura iniciada desde 1999 al cambiarle el nombre al país, incluyendo en este desiderátum revolucionario a dos de las más icónicas representaciones de la nación y del Estado: la bandera y el escudo.

La significación que tienen estos símbolos es parte de una larga historia que se remonta a los orígenes de la experiencia republicana. Sobre este tema, el historiador Armando Martínez Garnica, en su ensayo “La nacionalización de los símbolos patrios”,<sup>31</sup> explica que, tanto en Venezuela como en Colombia, del mismo modo que en los demás países que surgieron del desmantelamiento del imperio espa-

---

<sup>30</sup> El impacto de la tragedia y sus devastadoras consecuencias han sido analizados por el investigador Rogelio Altez. Algunos títulos al respecto son: “Historia sin memoria: la cotidiana recurrencia de eventos desastrosos en el Estado Vargas-Venezuela”, *Revista Geográfica Venezolana*, n.º especial (2005): 313-342; “Más allá del desastre. Reproducción de la vulnerabilidad en el Estado Vargas (Venezuela)”, *Cahiers des Amériques Latines* 65, n.º 3 (2010): 123-143.

<sup>31</sup> Armando Martínez Garnica, “La nacionalización de los símbolos patrios”, en *La República de Colombia 1819-1830. El legado de una experiencia nacional*, trabajo del postdoctorado en historia (Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2015. Inédito).

ñol, el nacimiento de los distintos Estados nacionales se vio acompañado de un amplio y complejo proceso de diferenciaciones en lo constitucional, en lo político, territorial, económico, cultural, social, educativo, etcétera. De este esfuerzo de diferenciación participaron las formas de representación de la nación, de lo cual fueron expresión fundamental los símbolos patrios, piezas claves, entre muchas otras, del largo trayecto de construcción y consolidación de este proyecto, cuya finalidad fue crear y afianzar, mediante su uso y difusión, el sentido de pertenencia y de común identificación entre los ciudadanos. Es ése el sentido histórico, y al mismo tiempo simbólico, que tuvieron, y siguen teniendo, los llamados símbolos patrios, así como la sanción de las leyes que establecen su utilización pública o castigan su transgresión.

Fue pues, precisamente, este icónico referente simbólico de la nación y del Estado el que, por iniciativa del Presidente Chávez, fue sometido a revisión a fin de incorporar un conjunto de modificaciones que permitiesen ajustarlo al proyecto político de la revolución bolivariana, apoyándose, una vez más, en la palabra de Simón Bolívar y utilizando la absoluta mayoría con la cual contaba en la Asamblea Nacional (AN). Vale la pena puntualizar que, en las elecciones parlamentarias del 4 de diciembre del 2005, los partidos de oposición decidieron no presentarse a la consulta electoral, lo cual tuvo como resultado que la AN estuviese compuesta, en su totalidad, por diputados del Polo Patriótico.

El Presidente Chávez hizo pública su propuesta de cambiar la bandera y el escudo en su programa de televisión *Aló Presidente*, transmitido en vivo el 20 de noviembre de 2005. En relación con la bandera, su planteamiento fue que debía incluirse una octava estrella y, respecto al escudo, su proposición fue que se modificara la dirección del caballo para que estuviese galopando hacia la izquierda.

La idea de incluir una octava estrella tenía su origen en un decreto de Simón Bolívar dictado en Guayana ese mismo día, el 20 de noviembre pero de 1817, a fin de agregar otra estrella a las siete que ya tenía la bandera, con el objetivo de reconocer la incorporación de Guayana a la causa de la independencia, luego del triunfo del ejército libertador sobre esta provincia, la que se había mantenido fiel a la monarquía desde 1810. De esta manera, tal como insistió Chávez por televisión, finalmente se

haría efectiva la decisión de Bolívar al momento de liberar a Guayana, 188 años después y coincidiendo con la revolución bolivariana.<sup>32</sup>

La proposición de cambiar la dirección del caballo, para que estuviese galopando hacia la izquierda, tuvo su origen en una conversación doméstica que sostuvo con su hija menor, Rosinés, cuando ésta le preguntó por qué el caballo del escudo estaba mirando hacia atrás, como si estuviese frenado. Procurando ofrecerle una respuesta a su hija constató que había otros escudos en los cuales el caballo aparecía corriendo hacia la izquierda, al galope; en consecuencia, luego de hacer un recorrido por la historia de los símbolos patrios, desde el siglo XIX hasta el presente, propuso ante las cámaras la posibilidad de que una comisión estudiara el asunto “...a ver si es que la patria del siglo XXI pudiera retomar símbolos originales y traerlos de nuevo a la palestra”.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> “Aquí tenemos cosas pendientes, bueno, la octava estrella a la bandera nacional, será el año que viene porque hay que cambiar la ley, hay que hacer una nueva ley, yo voto a favor, no me corresponde a mí tomar la decisión, eso le corresponde a la muy soberana Asamblea Nacional. (...) Bien, pero tenemos pendiente entonces para el próximo año será ¿no? lo de la octava estrella, Simón Bolívar decretó aquí en Guayana, porque ustedes saben que las siete estrellas de nuestra linda y heroica bandera recoge las siete provincias que se sumaron al movimiento o las siete provincias que había en la Capitanía General de Venezuela, luego cuando liberan a Guayana entonces Bolívar dice: ‘Vamos a incorporar la octava estrella’, por tanto es la estrella de Bolívar, es la estrella bolivariana, le falta a la bandera la octava estrella”. Fragmento de la exposición hecha por Hugo Chávez en el programa *Aló Presidente*, episodio 240, Puerto Ordaz, 20 de noviembre del 2005.

<sup>33</sup> En esta ocasión las palabras de Chávez fueron las siguientes: “Bueno, miren yo les iba a comentar lo de Rosinés. Rosinés me dijo: ‘Papá, ¿por qué ese caballo mira hacia atrás?’. Es un caballo que, no sé, es un caballo en posición extraña y ustedes saben que los códigos ideológicos son sembrados muchas veces en los símbolos patrios y quedan en el subconsciente y a veces nadie se da cuenta de manera conciente (sic), pero Rosinés sí me dijo: ‘Papá, y ese caballo ¿por qué mira hacia atrás y además parece que está frenado?’. Me puse yo a buscar y resulta que hay otros escudos que han sido de Venezuela donde el caballo está corriendo hacia la izquierda, galopando, pero galopando, un galope; este caballo no está galopando, está parado ahí; es más, parece frenado y está mirando hacia atrás, está mirando hacia atrás, su cuerpo hacia la derecha y él como que busca hacia la izquierda”. Y más adelante manifestó: “Ese caballo no es el caballo del escudo nacional del siglo XIX, cuando nació el escudo de Venezuela, lo cambiaron, lo cambiaron; y entonces me parece justo que nosotros lo cambiemos otra vez, y lo pongamos como estaba un caballo galopante, un caballo que se ve que va volando en el viento, como la patria”. En *Aló Presidente*, episodio 240, 20 de noviembre de 2005.

A la semana siguiente, frente a las numerosas reacciones contrarias a la proposición del Presidente, las cuales fueron calificadas por él como “estupideces” promovidas por la “oligarquía apátrida”, reiteró Chávez su resolución de cambiar los símbolos y le planteó a la Asamblea Nacional que lo incorporase a la agenda de discusión, luego de su instalación al año siguiente. En esta oportunidad, además de volver sobre la octava estrella, puso especial empeño en el cambio de dirección del caballo. En el escudo, a lo largo de la historia, según afirmó el Presidente, ha habido un caballo reaccionario y antibolivariano y otro indómito y bolivariano. Lo que se buscaba con la reforma era volver al caballo bolivariano y descartar el caballo reaccionario, así de sencillo.<sup>34</sup>

El 6 de enero de 2006, una comisión de la Asamblea Nacional visitó al Presidente a fin de notificarle la instalación del poder legislativo. La ocasión fue propicia para que Chávez les solicitara que evaluaran los dos cambios propuestos en su programa televisivo.<sup>35</sup> En los días siguientes, la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, presidida por la diputada Cilia Flores, esposa del presidente de la Asamblea Nacional, diputado Nicolás Maduro, elaboró la exposición de motivos que permitiese avanzar en la reforma de la Ley de Bandera, Escudo en Himnos Nacionales. La propuesta recogió en su totalidad las sugerencias hechas por el Presidente, argumentando que se trataba de invocar el “espíritu bolivariano” que había servido de “inspiración para la refundación de la República”.<sup>36</sup> Esto en el caso de la bandera. En relación con el caballo,

---

<sup>34</sup> “Aparece aquí en 1836, el escudo de 1836 es donde aparece el caballo con el cuello invertido, estamos hablando de 1836, el caballo de la Gran Colombia lo invierten. Ahora, es el caballo antibolivariano. El caballo de la Gran Colombia, el que va cabalgando a la izquierda, libre, es el caballo bolivariano, el otro es el antibolivariano, es el caballo de la cuarta república, es el caballo que se devuelve. Chivo que se devuelve, se esnuca (sic). Es un caballo que se devuelve, es un caballo no indómito. ¿Quién puede pensar...? Bueno, repito, esto es un análisis, ya les voy a mostrar algo impresionante. Pero miren, el escudo actual, díganme ustedes si esta figura del caballo, si esto refleja un caballo indómito, ése es un caballo frenado, es un caballo que alguien lo frenó y lo puso a mirar al pasado, lo puso a mirar hacia atrás, eso no es un caballo indómito, ése es el caballo que devolvió el sueño de Bolívar, es decir allí hay un símbolo reaccionario”. *Aló Presidente*, episodio 241, 27 de noviembre de 2005.

<sup>35</sup> *El Nacional*, 7 de enero de 2006, A-2.

<sup>36</sup> Ver la sesión del 11 de enero de 2006 sobre la “Exposición de motivos de la reforma de la ley bandera, escudo e himno nacionales”, en *Diario de Debates*, enero-febrero de 2006, tomo I, 253.

modificar su posición, para que cabalgase hacia la izquierda, brioso y al galope, simbolizaba “el espíritu libertario, indómito y soberano del pueblo venezolano y su gesta independentista”.<sup>37</sup>

Luego de presentar el proyecto ante la Asamblea, el 17 de enero fue convocado un grupo de profesores universitarios, todos ellos egresados de la Escuela de Historia de la Universidad Central de Venezuela y comprometidos con el proyecto político del gobierno, a fin de que expusieran las razones y argumentos que le daban sustento a la mudanza.<sup>38</sup> Todos, sin excepción, expusieron que era necesario y oportuno introducir los cambios propuestos, descartaron que fuese una decisión caprichosa y arbitraria del Presidente y afirmaron que la decisión se justificaba para que los símbolos patrios estuviesen en sintonía con la refundación de la república y con el proyecto de la revolución bolivariana. “El carácter de transformación que están viviendo la sociedad y las instituciones del Estado venezolano obliga a los representantes del Poder soberano a modificar la Ley que establece el régimen de los Símbolos Patrios”,<sup>39</sup> fue el argumento expuesto por uno de los invitados. Mientras que otro se encargó de insistir en el alcance revolucionario que tenía la propuesta: “Toda revolución lleva aparejados cambios en las actitudes y en los comportamientos de la sociedad, también de cambios en los símbolos que identifican esa sociedad”.<sup>40</sup>

Se ofrecieron, igualmente, consideraciones puntuales sobre la conveniencia de hacer valer el reconocimiento hecho por Bolívar a la provincia de Guayana por su incorporación a la independencia, en 1817, y también se insistió en la pertinencia simbólica que constituía modificar la imagen del caballo para que estuviese galopando briosamente hacia la izquierda.

Hubo un intenso debate por la prensa y en numerosos espacios públicos. La Academia Nacional de la Historia, al ser consultada, se pronunció rechazando la propuesta y destacando sus inconveniencias,

---

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> Los historiadores convocados fueron: Pedro Calzadilla y Luis Felipe Pelli- cer, miembros de la Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo de la Asamblea Nacional; Germán Yépez, rector suplente del Consejo Nacional Elec- toral, y Héctor Acosta, integrante de la Comisión Metropolitana de Historia de la Alcaldía Metropolitana, en tiempos del alcalde Juan Barreto.

<sup>39</sup> Asamblea Nacional, *Diario de Debates*, 17 de enero de 2006, 250.

<sup>40</sup> Asamblea Nacional, *ibidem*, 251.

así como la ausencia de motivaciones y argumentos que le diesen sustento a la mudanza;<sup>41</sup> del mismo modo hubo otros pronunciamientos y reflexiones críticas, los cuales se manifestaron incluso en el seno de la Asamblea Nacional. También se realizaron asambleas, foros, encuentros de consulta y diversos actos políticos de apoyo al cambio planteado por el Presidente.

A pesar de las opiniones y juicios contrarios a la mudanza, la ley fue aprobada en segunda discusión, en los primeros días de marzo, con la finalidad de que pudiese ser refrendada por el Ejecutivo y publicada en la *Gaceta Oficial* para la celebración, el 12 de marzo del 2006, del bicentenario del día en que Francisco de Miranda izara, por primera vez, el pabellón tricolor, durante su fallida expedición libertaria de 1806.

Ese día, el Presidente Chávez izó la nueva bandera. La ocasión fue oportuna para dirigirse al país en cadena nacional y reiterar la significación que tenían los cambios introducidos en los símbolos patrios, ya que, al reunirse el tricolor traído por Miranda y la octava estrella decretada por el Libertador, se había recuperado “el espíritu del proyecto libertario de Simón Bolívar y Francisco de Miranda”. La octava estrella, representaba “la victoria y el futuro”; mientras que el caballo libre, brioso trotando hacia la izquierda representaba “el retorno de Bolívar”.<sup>42</sup>

Durante los actos conmemorativos, además de la ofrenda floral ante la tumba del Libertador, hubo un desfile cívicomilitar en el cual

---

<sup>41</sup> Ver el comunicado “La Academia Nacional de la Historia y los símbolos patrios”, *El Nacional*, 11 de febrero de 2006. Dice: “1. Los símbolos patrios constituyen íconos de identificación de un Estado, y por tanto no deben ser alterados ni modificados sino en circunstancias históricas trascendentales y consolidadas en la vida de un país. La majestad de los símbolos debe inspirar la necesaria estabilidad del Estado como institución política que arropa a la totalidad de sus habitantes. Alrededor de los símbolos se aglutina el sentimiento que une a la población de un país para constituir y estructurar un Estado. // 2. Los cambios, cuando fueren necesarios, deben ser objeto de una amplia consulta, en especial entre organismos públicos y privados relacionados con el conocimiento de lo que dichos símbolos significan en el tejido institucional y en la conciencia ciudadana. // 3. Los cambios que se hagan sin responder a una sólida justificación contribuyen a desorientar, alterar y debilitar la cohesión que por necesidad requiere todo Estado”.

<sup>42</sup> “Chávez izó por primera vez la bandera nacional”, *El Nacional*, 13 de marzo de 2006, A-2.

participaron más de 10 mil integrantes de las Fuerzas Armadas Nacionales con sus trajes de honor y cerca de 20 mil personas con franelas rojas en representación de las distintas misiones del gobierno, precedidos por un caballo blanco al galope en representación del “animal del nuevo escudo, que corre sin voltear la cabeza, símbolo de la libertad”.<sup>43</sup>

Todas las argumentaciones expuestas por Chávez, por los diputados de la Asamblea Nacional y por quienes secundaron obsecuentemente la propuesta dejan ver que la motivación, que estuvo presente en el cambio de los símbolos patrios, fue eminentemente política, más allá de apoyarse o recurrir a la figura de Bolívar, en el caso de la bandera, o de hacer valer que en el pasado el caballo aparecía cabalgando hacia la izquierda. La ruptura histórica que constituía la refundación de la república demandaba la fijación de una nueva forma de representación de la nación, mediante el cambio de la bandera y el escudo que identificaban a la República Bolivariana de Venezuela.

Concluida esta etapa de afirmación de la revolución bolivariana se inicia lo que el Presidente Chávez llamó el socialismo del siglo XXI, en el cual seguirá ocupando lugar destacado el uso de la historia, con la finalidad de institucionalizar, desde el Estado, un relato único y monolítico sobre el pasado que sirva igualmente de soporte al proyecto político del primer mandatario.

## UN RELATO HISTÓRICO ÚNICO Y MONOLÍTICO

Al finalizar el año 2006, concluido el primer período constitucional de Hugo Chávez Frías, hubo nuevas elecciones, en las cuales el resultado favoreció su reelección. En esta oportunidad, durante su campaña, anunció la instauración del “socialismo del siglo XXI”, en el que Simón Bolívar también se convertía en guía e inspiración.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Hugo Chávez en *Aló Presidente*, del 15 de febrero de 2007: “Mi opinión es, legisladores, que el fundamento de nuestro sistema depende inmediata y exclusivamente de la igualdad establecida y practicada en Venezuela”. Seguidamente afirmó que fueron palabras dichas por el Libertador mucho antes que Carlos Marx, Vladimir Lenin y Rosa Luxemburgo. “Pensamiento socialista”, concluyó. “Que los hombres nacen —continuó la lectura— todos con derechos iguales a los bienes de la sociedad, está sancionado por la pluralidad de los sabios”. Por unos momentos se detuvo para considerar que se trató de una postura que toma principios de Cristo, “otro gran socialista”.

Planteó así la necesidad de reunir, en un solo partido, las distintas organizaciones políticas que desde 1998 habían acompañado el proyecto político de la revolución bolivariana. El nombre propuesto inicialmente fue el Partido Socialista Único de Venezuela (PSUV), lo cual generó de inmediato reacciones encontradas por lo que representaba la propuesta de un partido único. Muy rápidamente se modificó y se planteó como Partido Socialista Unido de Venezuela.

En el acto de promoción y fundación del partido, una vez más, recurrió a Simón Bolívar para justificar la necesidad de la unión y el encuentro de los revolucionarios, citando varios textos del Libertador como la *Carta de Jamaica*: “Es la unión ciertamente lo que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración; mas sin embargo, esa unión no nos vendrá por prodigios divinos, sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos”. Y en su última proclama: “Si mi muerte contribuye a que cesen los partidos y se consolide la unión yo bajaré tranquilo al sepulcro”. Estas dos referencias de Bolívar, y otras más, le permitieron justificar la necesidad perentoria del PSUV: “Sigamos la palabra de Bolívar que sigue hablando desde la distancia, si no fundimos el alma nacional en un todo, si no fundimos el cuerpo nacional en un todo, el espíritu nacional en un todo, un nuevo coloniaje legaríamos a nuestros hijos y a nuestros nietos”.<sup>45</sup>

Ese mismo día quedó constituido formalmente el PSUV bajo la dirección de Hugo Chávez, quien fue elegido como su presidente y fundador. En la actualidad el presidente del partido es Nicolás Maduro.

En este contexto de afirmación y conducción cada vez más centralizada y vertical del gobierno revolucionario, resulta fundamental la institucionalización desde el Estado de un relato único y monolítico sobre el pasado que sirva de justificación a la revolución. Ya no se trata exclusivamente de instaurar los recursos que simbolicen de manera inequívoca la ruptura histórica que se inicia con el gobierno de Chávez, sino de elaborar y difundir una versión única y uniforme de la historia de Venezuela, ajustada a la narrativa política de la revolución. Con ese fin, el 17 de octubre de 2007 se crea por decreto presidencial el Centro Nacional de Historia (CNH).

---

<sup>45</sup> Discurso de Hugo Chávez en el primer evento con propulsores del PSUV, y que tuvo lugar en Caracas, el 24 de marzo 2007. Ver <http://todochavez.gob.ve/todochavez/2585-primer-evento-con-propulsores-del-partido-socialista-unido-de-venezuela-psuv/>.

El texto del decreto es inequívoco respecto a las funciones que le corresponde cumplir a este organismo adscrito al poder ejecutivo, como una institución perteneciente al Ministerio de Cultura. El decreto dice así:

CONSIDERANDO: Que la historia nacional constituye un bien irrenunciable del pueblo venezolano y uno de los pilares fundamentales de su identidad, donde se conjuga la visión de justicia social, de desarrollo humano integral, la soberanía y la independencia de la Nación.

Que es obligación del Estado Venezolano fomentar y desarrollar el conocimiento, investigación, conservación y divulgación del acervo histórico de la memoria tangible e intangible de los venezolanos.

Que el Estado Venezolano no cuenta con una institución especializada destinada a ejercer la rectoría de las acciones y políticas concernientes a la historia nacional y la memoria colectiva del pueblo venezolano.

Que el Estado Venezolano debe garantizar el derecho de las comunidades a participar en el reconocimiento, recolección, preservación, protección, transmisión y enriquecimiento de la memoria histórica de la Nación.

DECRETA:

Artículo 1°. Se autoriza la creación de una fundación del Estado, denominada “CENTRO NACIONAL DE HISTORIA”, la cual estará adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Cultura y tendrá como domicilio la ciudad de Caracas, pudiendo establecer oficinas y dependencias dentro y fuera del territorio de la República, previa autorización del Consejo Directivo y aprobación del órgano de adscripción.

Artículo 2°. El “CENTRO NACIONAL DE HISTORIA” tendrá por objeto ejercer la rectoría de las políticas tendentes al desarrollo de las acciones y actividades del Estado Venezolano, orientadas a la investigación, conservación, preservación y difusión de la historia nacional y de la memoria colectiva del pueblo venezolano, garantizando el derecho de las comunidades a participar en el enriquecimiento de los mismos. Asimismo, podrá ejercer, patrocinar e incentivar todas las acciones, actividades y proyectos que sean afines con la historia de Venezuela.

Hugo Chávez Frías, Presidente de la República, Decreto n.º 5.643, del 17 de octubre de 2007.

A partir de entonces, el CNH será el encargado de fijar la orientación y el contenido de la historia nacional y la memoria colectiva de los venezolanos. Varios son los aspectos que caracterizan y componen este relato, en la mayoría de los casos en abierta armonía con el contenido del discurso político del Presidente Chávez. Basta hacer un seguimiento a las muy numerosas referencias sobre la historia de Venezuela, hechas por Chávez, en su amplísimo inventario de discursos, programas de radio o televisión, y los contenidos de las publicaciones y documentos del CNH para identificar la afinidad y uniformidad que existe entre ambos.<sup>46</sup> Algunos de estos lineamientos pueden resumirse en las siguientes premisas:

- La idealización y reivindicación de los indígenas como expresión de las culturas originarias.
- La condena y satanización del descubrimiento y la conquista como genocidio perpetrado contra los pobladores originarios.
- La reivindicación de las luchas de los esclavizados en la obtención de su libertad.
- El rescate y recuperación de la presencia femenina en la historia, fundamentalmente de las heroínas de la independencia y de las mujeres que tuvieron proximidad afectiva con el Libertador Simón Bolívar.
- Exacerbación de la apología del Libertador, como referente y guía imprecedera de las luchas de los venezolanos por su libertad.
- Atención privilegiada al proceso de la independencia como el cénit de las luchas del pueblo venezolano, estableciendo una relación de continuidad entre la independencia y la revolución bolivariana como el momento en el cual finalmente se pusieron en práctica los objetivos inconclusos de la gesta emancipadora.
- Descalificación y satanización del siglo XX, en particular de las cuatro décadas de la democracia representativa entre 1958 y 1998, antesala de la revolución bolivariana, como un período carente de logros y realizaciones.

---

<sup>46</sup> Esta comparación forma parte de un proyecto en curso, en el cual se está realizando una selección de los discursos y comentarios sobre la historia de Venezuela hechos por el Presidente Chávez, a fin de cotejar sus contenidos con la información, respecto de estos mismos temas, que se reproduce en *Revista Memorias*, como también en otros documentos preparados por el Centro Nacional de Historia.

- Elaboración de una épica de la revolución:
  - Presentación de los hechos del Caracazo (27-28 de febrero de 1989), como génesis y justificación del golpe de Estado de 1992.
  - Justificación de los golpes de Estado del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992, presentándolos como una acción cuyo fin era corregir los males y perversiones del régimen democrático. El 4 de febrero fue declarado, posteriormente, Día de la Dignidad Nacional.
  - Apología del comandante Chávez y de los logros del gobierno revolucionario.

Todos estos contenidos son difundidos a través de la revista oficial del CNH, que lleva por título *Memorias*, la cual se plantea como “instrumento para la estrategia rememoradora” del pueblo venezolano. Dirigida al gran público con tirajes gratuitos de cientos de miles de ejemplares, su objetivo “no es reinterpretar la historia a la medida de un proyecto político, sino hacer una nueva política de la memoria en la que resurjan los actores y circunstancias con perspectivas hacia la construcción de una sociedad justa, equitativa e incluyente”. Así está expresado en el portal de presentación de la revista en la página oficial del Centro Nacional de Historia.<sup>47</sup>

Como parte de este objetivo rememorador y rector del conocimiento histórico, el CNH tuvo especial protagonismo en la conducción de la conmemoración del bicentenario de la independencia, celebración que fue concebida como un proceso que comenzó a fines del siglo XVIII y se mantendría continuo hasta hoy, ya que, de acuerdo al decreto que creó la Comisión del Bicentenario, “nos corresponde como generación, concluir el proceso que se inició en el siglo XIX y que aún no concluye”.<sup>48</sup> En palabras del Dr. Arístides Medina Rubio, primer director del CNH, el bicentenario y el socialismo bolivariano permitirían consolidar la verdadera independencia de Venezuela, mediante la

---

<sup>47</sup> Ver <http://cnh.gob.ve/index.php/using-joomla/extensions/components/content-component/article-category-list/82-ultimas-noticias/catalogo-de-publicaciones/79-revista-memorias-de-venezuela/>.

<sup>48</sup> La Comisión Presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia de la República Bolivariana de Venezuela fue creada mediante el decreto n.º 6015, del 17 de abril de 2008, publicado en la *Gaceta Oficial* n.º 38912.

difusión de tres postulados básicos: la continuidad del proceso de independencia, la participación del pueblo y el protagonismo del Libertador Simón Bolívar.<sup>49</sup>

Como resultado de esta orientación, entre muchas otras actividades, se llevó a cabo el proyecto *Memorias de la insurgencia*, cuyo resultado fue la edición de un libro en el cual se encuentran reproducidas notas biográficas parciales de varios pardos, esclavos y mujeres que fueron perseguidos y sometidos a juicio por su participación en la independencia, reconstruidas a partir de los expedientes sobre Causas de Infidencia que se encuentran en el Archivo General de la Nación. El objetivo de la publicación fue darles visibilidad a quienes fueron excluidos del relato heroico de la independencia y así responder a los postulados de la Comisión Bicentenario y de los lineamientos establecidos por el CNH. La introducción de la obra cierra con esta afirmación del profesor Luis Pellicer, quien para entonces ocupaba la dirección del Archivo General de la Nación: “*Memorias de la insurgencia* es una expresión del esfuerzo del gobierno bolivariano por reescribir la historia del pueblo, con el pueblo y para el pueblo”.<sup>50</sup>

También se elaboraron encartes de difusión masiva sobre distintos hitos y momentos de la gesta independentista, fundamentalmente militares, bajo el título *Pueblo admirable*, como parte de la conmemoración de los 200 años de la Campaña Admirable, nombre con el que se conoce la campaña realizada por Simón Bolívar en 1813, desde el territorio de la Nueva Granada que culminó exitosamente con su llegada triunfal a Caracas, en agosto de 1813. En la presentación de la colección se reitera la relación de continuidad que existe entre la revolución de la independencia y la revolución bolivariana:

Entendemos la Independencia como un proceso abierto que comenzó hace más de doscientos años, con la gesta heroica del pueblo venezolano y su máximo líder, Simón Bolívar. En este proceso se logra la independencia política y la expulsión del im-

---

<sup>49</sup> Arístides Medina Rubio, “Bicentenario y socialismo consolidan la verdadera independencia de Venezuela”, *El Nacional*, 18 de abril de 2008.

<sup>50</sup> Luis Pellicer, “Presentación”, en *Memorias de la insurgencia* (Caracas: Centro Nacional de Historia, Archivo General de la Nación, 2011), 8.

perio español de la tierra nuestraamericana.<sup>51</sup> El pueblo venezolano continuó luchando durante los siglos XIX y XX por la libertad e igualdad, no obstante, es a partir de 1998, con la Revolución Bolivariana liderada por el comandante Hugo Chávez, que el pueblo ha alcanzado las mayores victorias en la construcción de la Independencia plena. Este año 2013, en el que recordamos la Campaña Admirable y la liberación de Oriente lo haremos llenos de la fuerza telúrica de un pueblo unido y victorioso que como entonces está empeñado, ahora en defender, expandir y consolidar el bien máspreciado que hemos reconquistado en la revolución bolivariana: la Independencia Nacional.<sup>52</sup>

El Centro Nacional de Historia, además, tiene a su cargo varios planes de extensión con fines divulgativos: la cátedra de historia insurgente “Federico Brito Figueroa”, así como la organización de talleres, cursos de ampliación, formación y conferencias sobre diferentes temas. Contempla también un Plan Nacional de Formación en Historia, cuyo autor es Hugo Chávez Frías y que, bajo la consigna “Hacer memoria es hacer Patria”, tiene como objetivos:

- Desarrollar procesos de formación en el ámbito de la historia para impulsar las políticas del Estado Revolucionario Bolivariano destinadas a liberar la conciencia histórica, fortalecer la identidad nacional y nuestraamericana, a fin de construir la Patria Socialista.

---

<sup>51</sup> El término “nuestraamericano” —masculino del similar “nuestraamericana”—, recurrentemente utilizado por Hugo Chávez Frías, está asociado a la necesidad de reivindicar y reforzar la idea de la identidad y especificidad latinoamericanas. Tiene como principales fuentes de inspiración a Simón Bolívar, y su célebre frase “Para nosotros la Patria es América”, y a José Martí, y su muy conocido artículo “Nuestra América” publicado en Nueva York, en 1891. Se trata de una instrumentalización política de ambas figuras, lo cual se expresa no sólo en el discurso de Chávez y en los documentos oficiales del gobierno de Venezuela, sino también en muchos otros ámbitos. Un recorrido por internet deja ver los distintos usos y manifestaciones diversas que conlleva la voz “nuestraamericano”. Como ejemplo pueden citarse la creación de la “Cátedra Libre del Pensamiento Nuestraamericano Hugo Chávez Frías”, en la Universidad de La Plata en Argentina, para “fortalecer la unidad de los países de América Latina”; o la creación del Centro de Estudios Nuestraamericano Chávez-Kirchner, en Venezuela, en mayo de 2016, con el mismo fin.

<sup>52</sup> Ver la presentación de la colección *Pueblo Admirable*, disponible en <http://cnh.gob.ve/index.php/catalogo-de-publicaciones/catalogo-cnh/137-colecciones/613-pueblo-admirable>.

- Incentivar la construcción de nuevos paradigmas teóricos, metodológicos y educativos que rompan la visión hegemónica de la historia elitista e impulsen el pensamiento crítico-reflexivo del pueblo venezolano.
- Orientar y apoyar a las instituciones del Estado Revolucionario Bolivariano en la elaboración de actividades relacionadas con la investigación, divulgación y formación de la memoria histórica del pueblo venezolano y nuestroamericano.<sup>53</sup>

Además de este Programa Nacional de Formación Inicial, se crea otro, de adjetivo avanzado, que incluye el grado de maestría y doctorado. En ambos casos, el objetivo es procurar “la descolonización de la memoria histórica de los actores sociales venezolanos”.<sup>54</sup>

El propósito, en definitiva, es formar a la generación de relevo que pueda dar continuidad a los contenidos de la nueva historia oficial de la revolución bolivariana, cuya orientación y conducción se encuentran bajo la dirección del Estado, a través del CNH, “ente rector del conocimiento histórico y de la memoria de los venezolanos”, como señala el decreto de creación.

## LA COLECCIÓN BICENTENARIO

Dentro de este mismo espíritu formativo, cuyo objetivo es difundir de manera uniforme el relato histórico de la revolución bolivariana, además de las muy diversas actividades que desarrolla el CNH, se llevó a cabo el ambicioso proyecto Colección Bicentenario. Este programa tuvo por fin publicar y difundir, de manera gratuita, manuales escolares para la enseñanza de todas las disciplinas, desde educación básica hasta el ciclo diversificado. Los primeros libros se comenzaron a difundir en el 2011; dos años después se habían distribuido 42 millones de manuales escolares a 6 millones de niños en todo el país.

Tanto su redacción y producción fueron contratadas directamente por el Estado, con la finalidad de adecuar los textos de enseñanza a los

---

<sup>53</sup> Ver <http://cnh.gob.ve/index.php/objetivos-del-plan-nacional-de-formacion-en-historia/>.

<sup>54</sup> Ver <http://cnh.gob.ve/images/PNFA/PNFAH.pdf/>.

lineamientos del Plan Estratégico Simón Bolívar, cuyos fundamentos quedaron expuestos en el Diseño Curricular Bolivariano del año 2007:

- *Objetivo:* contribuir a refundar la república, para consolidar una sociedad humanista, democrática, protagónica, participativa, multiétnica, pluricultural, plurilingüe e intercultural.

- *Inspiración:* en las ideas y praxis liberadoras, filosóficas, pedagógicas, políticas, sociales, culturales de ilustres venezolanos y venezolanas, como Simón Rodríguez, Francisco de Miranda, Simón Bolívar, Ezequiel Zamora, Luis Beltrán Prieto Figueroa y Belén San Juan.

- *Meta.* Superar el modelo educativo basado en los valores del capitalismo: el individualismo, el egoísmo, la intolerancia, el consumismo y la competencia feroz.<sup>55</sup>

Desde que se inició la distribución de los libros, hubo un intenso debate en el cual se expusieron las deficiencias metodológicas de los manuales, haciendo ver que, en su gran mayoría, no alcanzaban el nivel requerido; la información era incompleta; no cumplían con su función bibliográfica; se encontraban ausentes numerosos temas que formaban parte de problemáticas actuales y no siempre había coherencia entre las actividades propuestas y la metodología científica. Se destacó muy especialmente la numerosa y reiterativa presencia de información propagandística sobre el Presidente Chávez y sobre los programas del gobierno bolivariano, lo cual se hacía más visible y recurrente a medida que se avanzaba en los grados de enseñanza. De esta manera, se convertía una importante herramienta didáctica en propaganda política y se contravenía expresamente el derecho a una educación libre y plural, consagrada por la Constitución.<sup>56</sup>

En el caso de las ciencias sociales se hicieron numerosas críticas y observaciones en las que se destacan algunos de los aspectos más relevantes que se advierten en el tratamiento de la historia, como son:

---

<sup>55</sup> Ministerio del Poder Popular para la Educación, *Diseño curricular del sistema educativo bolivariano* (Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación, 2007), 8.

<sup>56</sup> Muchas de estas críticas fueron recogidas en un documento publicado, el 9 de diciembre del 2011, por la Escuela de Educación de la Universidad Católica Andrés Bello.

- Exaltación de los héroes militares.
- Reiteración del culto a Bolívar y del discurso canónico de la independencia.
- Omisión de períodos históricos y análisis superficial e incompleto de otros.
- Concepción lineal y maniquea de la historia.
- Satanización del período democrático.
- Apología y defensa de los programas, obras y gestión del Presidente Hugo Chávez.
- Ideologización del contenido histórico con fines políticos.
- Deficiencias metodológicas.
- Carencias didácticas.
- Reducido nivel de exigencia.<sup>57</sup>

En relación con el siglo XX, un detallado estudio, realizado por el profesor Tulio Ramírez, deja ver la clara correspondencia entre la valoración política del período previo a 1999 y la justificación de la refundación de la república adelantada por la revolución bolivariana. Así, se describen de manera cronológica los diferentes gobiernos del siglo XX, se juzga negativamente el Pacto de Punto Fijo —acuerdo político al que llegaron los partidos Acción Democrática, Copei y Unión Republicana Democrática para avanzar en la instauración de la democracia en 1958—, se minimizan o descalifican los logros de los gobiernos de la democracia y se glorifica y exalta la lucha armada de los años sesenta. También existe un claro desbalance en el tratamiento del período que se inicia en 1958, respecto a la atención que se presta a los años del gobierno de Hugo Chávez; se establece una comparación maniquea entre los vicios del pasado y las bondades del presente bolivariano, y se presenta a Chávez como continuador de la gesta de Simón Bolívar.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Son especialmente ilustrativos los trabajos de Migdalia Lezama, “Enseñar historia en revolución. Análisis de las propuestas de transformación curricular en Educación emanadas del MPPE (2007-2017)”, en *Entre el ardid y la epopeya. Uso y abuso de la simbología en el imaginario chavista*, de los coordinadores Luis Alberto Buttó y José Alberto Olivar, 81-120 (Caracas: Fundación Negro sobre Blanco Grupo Editorial, 2018); “Uso y abuso de la historia: la historia como justificación ideológica y formadora de militancia política”, ponencia presentada en las III Jornadas de Reflexión sobre la Enseñanza de la Historia, que tuvo lugar en la Academia Nacional de la Historia, en Caracas, febrero 2018 (en proceso de publicación).

<sup>58</sup> Tulio Ramírez, “El texto escolar como arma política. Venezuela y su gente. Ciencias sociales, 6to grado”, en *Investigación y postgrado* 27, n.º 1 (2012).

Sobre este mismo tema, el profesor Leonardo Carvajal, coordinador de la Asamblea de Educación, si bien reconoció que la gratuidad de los libros era un enorme alivio para el bolsillo de los padres, también manifestó su rechazo a que se pretendiera ideologizar la educación: “No puede haber una historia que sea chavista porque no es científico y la historia debe mostrar logros, debilidades y fortalezas de cada uno de los gobiernos”.<sup>59</sup>

La ministra del Poder Popular para la Educación, profesora Maryan Hanson, frente a las críticas que se hicieron sobre la colección, respondió que, desde su punto de vista, los manuales de la Colección Bicentenario contribuían al pensamiento crítico, analítico y creativo para la transformación de la realidad. En relación con las observaciones relativas a la presencia recurrente de la figura del Presidente Chávez, dio a conocer su parecer en una rueda de prensa realizada el 26 de noviembre de 2013. Sus palabras fueron: “Sí, aparece el Comandante Eterno porque es la historia inmediata y no tenemos por qué negarla”.<sup>60</sup>

Por su parte, algunos de los docentes que estuvieron a cargo de la coordinación y redacción de los libros de ciencias sociales expresaron su apoyo irrestricto al contenido de los manuales, así como a su orientación ideológica, tal como se desprende de una entrevista, realizada en septiembre del 2013, a la profesora América Bracho, coordinadora del área. En su declaración explicó que la idea de hacer los libros se le ocurrió en una oportunidad que estaba viendo a Chávez por televisión. De allí surgió la realización del proyecto editorial de la educación bolivariana cuyo soporte filosófico fue *El árbol de las tres raíces*, uno de los primeros documentos escritos por Chávez para exponer su proyecto revolucionario.

La orientación de los libros, insiste Bracho, es “liberadora”. Se busca la “libertad de pensamiento” y el “pensamiento crítico”; el propósito es enseñar “la verdad”, diciendo lo que los otros libros omiten, lo que no les conviene. En su concepto, la educación es un acto político e ideológico. Ésa es, pues, la premisa que guía la orientación y conte-

---

<sup>59</sup> Leonardo Carvajal, “Los libros de ciencias sociales de primaria: muy positivos pero con perversiones ideológicas”, en *Política e ideología en los libros de texto. La Colección Bicentenario ante la crítica*, de Marta Aquirre, Tulio Ramírez, Leonardo Carvajal y Luis Ugalde (Caracas: CERPE-UCAB, 2015), 17.

<sup>60</sup> Ver <http://fundabit.gob.ve/noticias-del-ano-2013/noviembre/589-la-coleccion-bicentenario-es-sinonimo-de-educacion-liberadora/>. Consultado 7/11/2014.

nidos de los libros. No comparte las observaciones hechas por algunos críticos, según las cuales están presentes tergiversaciones y omisiones históricas. Frente a un Cipriano Castro presentado anteriormente como dictador, se ofrece ahora un Presidente nacionalista; a los Presidentes de la democracia se les reconocen sus obras públicas, pero se dicen sus errores. Todo lo que se encuentra en los textos “es irrefutable”: se trata de “la verdad histórica”, afirma Bracho de manera categórica.<sup>61</sup>

El relato no admite fisuras, hay una orientación única que se reproduce a través de los distintos órganos del Estado, en perfecta correspondencia con el discurso del jefe del ejecutivo, a fin de ofrecer una sola lectura del pasado cuya finalidad, como bien lo ha expresado el historiador Manuel Caballero, se corresponde claramente con una orientación de corte totalitario:

(...) lo característico del totalitarismo proviene de la voluntad de imponer una ideología oficial, única y obligatoria al conjunto de la sociedad. No para explicar la historia a la luz de una concepción particular, sino para hacerla entrar a la fuerza en un esquema inamovible y dogmático.<sup>62</sup>

## EL LEGADO DE CHÁVEZ Y EL GOBIERNO DE NICOLÁS MADURO

Esta misma vocación totalitaria, que se ha manifestado en la construcción y difusión de un discurso único sobre el pasado de los venezolanos, se ha expresado también en otra práctica común a los totalitarismos: el culto a la personalidad de quien se erige y se presenta como el gran conductor y guía de los destinos de la nación.

El culto a Chávez, si bien comienza en vida del comandante, propiciado por él mismo y afianzado en su carisma y popularidad, se exagera y se extiende como política de Estado durante el gobierno de Nicolás Maduro, convirtiéndose en uno de los recursos fundamentales de legitimación política del nuevo Presidente, al presentarse como el continuador y protector del legado de Chávez, quien, además, lo designó a él como su sucesor.

<sup>61</sup> Ver <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/textos-coleccion-bicentenario-defienden-libertad-pensamiento/>.

<sup>62</sup> Manuel Caballero, *Revolución, reacción y falsificación*, 209.

En una de sus últimas alocuciones públicas, luego de haber sido reelegido en las elecciones del 6 de diciembre de 2012, Hugo Chávez se dirigió en cadena nacional al país y designó a Nicolás Maduro para que fuese el próximo Presidente:

Mi opinión firme, plena como la luna llena, irrevocable, absoluta, total es que en un escenario que obligara a convocar de nuevo a elecciones presidenciales ustedes elijan a Nicolás Maduro como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Yo se los pido de corazón.

Al ungir a Maduro como candidato presidencial y futuro Presidente de Venezuela de manera pública, como una decisión suya “total y absoluta” y sin ningún tipo de consultas, evitaba las confrontaciones que inevitablemente había suscitado en el seno del PSUV la sucesión de Chávez, incluso antes de su fallecimiento. El anuncio, por cierto, tuvo los efectos esperados.

Uno de los momentos culminantes de la apoteosis y deificación de Chávez fue, sin duda, el prolongado y concurridísimo funeral, el cual se extendió por varios días, hasta que finalmente sus restos fueron conducidos a El Cuartel de la Montaña, su última morada, un mausoleo dedicado expresamente a Chávez, que fue concluido en tiempo récord, remodelando las instalaciones de la antigua Academia Militar, levantada en tiempos del general Cipriano Castro, convertida posteriormente en sede del Museo Militar. Este lugar tuvo un sentido simbólico un tanto peculiar, ya que fue desde allí que el comandante Chávez dirigió su fallido golpe militar del 4 de febrero de 1992. Este mausoleo, desde su inauguración en marzo del 2013, es sostenido con presupuesto del Estado y se conserva abierto al público. La tumba cuenta con una guardia de honor permanente igual a la que le rinde honores a Simón Bolívar en el Panteón Nacional; se ha dispuesto igualmente un ceremonial diario de cambios de guardia que incluye un disparo de artillería, todos los días a las 3:15 de la tarde, para recordar la hora en que dejó de existir el “Comandante Eterno”, como se lo llama desde entonces.

Son numerosas y elocuentes las manifestaciones del culto a Chávez que acompañan lo que ha sido la gestión de Maduro. En representativos edificios de la administración pública están visiblemente colocadas las imágenes de Chávez y Maduro, acompañadas del “nuevo”

rostro de Simón Bolívar y, en su exterior, es común que se coloquen los ojos de Chávez en actitud vigilante. Esta misma práctica se advierte en todo el país, en vallas, muros y lugares visibles, incluyendo espacios que forman parte del patrimonio artístico y arquitectónico de la nación, como son las escaleras de El Calvario, una obra construida en el siglo XIX, en tiempos del general Antonio Guzmán Blanco. También los ojos y la firma de Chávez están a la vista en las paredes exteriores de las viviendas de interés social que, bajo el programa Misión Vivienda, se comenzaron a construir durante el gobierno de Chávez y se continúan bajo la administración de Maduro.

Junto a los ojos de Chávez, en tiempos más recientes, se ha extendido el uso de un cartel con el siguiente anuncio “Aquí no se habla mal de Chávez”. La frase fue acuñada por Diosdado Cabello (en su programa de televisión *Con el mazo dando*), figura de primera línea del PSUV, quien ha ocupado importantes posiciones públicas en los gobiernos de Chávez y Maduro, y actualmente preside la nueva Asamblea Constituyente. Este cartel se encuentra de manera visible en todas las oficinas de la administración pública, en los despachos ministeriales, notarías, taquillas de atención al público, gobernaciones, alcaldías, etcétera, en una clara e inequívoca manifestación de intolerancia, intimidación y de abuso de poder.

De este empeño en mantener presente el legado de Chávez, como padre fundador de la revolución, también ha formado parte la erección de numerosas estatuas ubicadas en diferentes estados: en Barinas, Miranda, Nueva Esparta, Vargas, Guárico, Apure y Bolívar. En la mayoría de los casos se encuentran fuertemente custodiadas, a fin de evitar que sean violentadas o derribadas, como ya ha ocurrido en Barinas —ciudad natal del comandante—, en Margarita, Guarenas y en otros lugares del país.

Son igualmente numerosas las vallas de propaganda que presentan las imágenes de Chávez y Maduro, a fin de destacar la continuidad entre uno y otro, lo cual formó parte de su última campaña electoral el pasado mes de mayo, presentándose bajo la consigna “Juntos podemos más” o “Juntos todo es posible”.

Se trata, sin duda, de una práctica cuya carga política y simbólica es a todas luces indicadora del propósito mitificador de Chávez que acompaña a la revolución bolivariana, bajo la conducción del Presidente Nicolás Maduro y una orientación que mantiene el modelo totalitario presente en el uso abusivo de la historia, no sólo para justificar y legiti-

mar la revolución, sino, muy especialmente, para establecer un discurso ideológico, único e inamovible sobre el pasado de los venezolanos.

La novela *1984*, de George Orwell, seguramente es uno de los relatos más estremecedores y representativos de lo que puede llegar a ser la expresión perversa del uso del pasado como práctica totalitaria desde el poder. Dos breves fragmentos son ilustrativos de las experiencias a las cuales se enfrenta Winston Smith, el protagonista de la novela:

En cada descansillo, frente a la puerta del ascensor, el cartelón del enorme rostro miraba desde el muro. Era uno de esos dibujos realizados de tal manera que los ojos le siguen a uno adondequiera que esté. EL GRAN HERMANO TE VIGILA, decían las letras al pie.

O este otro:

Y si todos los demás aceptaban la mentira que impuso el Partido, si todos los testimonios decían lo mismo, entonces la mentira pasaba a la Historia y se convertía en verdad. “El que controla el pasado —decía el eslogan del partido— controla también el futuro. El que controla el presente controla el pasado”.

El gran drama de lo que sucede en Venezuela es que no se trata de un relato de ficción como la novela de Orwell, sino de una aplastante realidad a la cual nos enfrentamos los venezolanos a diario. Es desde esta vivencia cotidiana que, siguiendo al maestro Iggers, muchos historiadores venezolanos, entre quienes me cuento, seguimos empeñados en ser fieles al *ethos* profesional del historiador, estudiando, analizando y desnudando críticamente la instrumentalización del pasado que con tanta persistencia se ha mantenido presente en los gobiernos de Chávez y Maduro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almarza, Ángel. “Dos siglos de historia mal contadas”. En *El relato invariable. Independencia, mito y nación*, coordinado por Inés Quintero. 125-154. Caracas: Editorial Alfa, 2011.
- Altez, Rogelio. “Historia sin memoria: la cotidiana recurrencia de eventos desastrosos en el Estado Vargas-Venezuela”. *Revista Geográfica Venezolana*, n.º especial (2005): 313-342.

- . “Independencia, mito genésico y memoria esclerotizada”. En *El relato invariable. Independencia, mito y nación*, coordinado por Inés Quintero. 19-56. Caracas: Editorial Alfa, 2011.
- . “Más allá del desastre. Reproducción de la vulnerabilidad en el Estado Vargas (Venezuela)”. *Cahiers des Amériques Latines* 65, n.º 3 (2010): 123-143.
- Arenas, Nelly & Luis Gómez Calcaño. *El imaginario redentor de la Revolución de Octubre a la Quinta República*. Caracas: Cendes UCV, 2000.
- Asamblea Nacional. *Diario de Debates*, 17 de enero de 2006.
- . “Exposición de motivos de la reforma de la ley bandera, escudo e himno nacionales”. *Diario de Debates*, enero-febrero de 2006.
- Barrera Tyszka, Alberto. “El evangelio según Chávez”. *El Nacional*, 21 de noviembre de 1999.
- Buttó, Luis Alberto & José Alberto Olivar. *Entre el ardid y la epopeya. Uso y abuso de la simbología en el imaginario chavista*. Caracas: Fundación Negro sobre Blanco Grupo Editorial, 2018.
- Caballero, Manuel. *Contra la abolición de la historia*. Caracas: Editorial Alfa, 2008.
- . “Los enemigos de Bolívar”. *El Universal*, 22 de noviembre de 1999.
- . *Por qué no soy bolivariano. Una reflexión antipatriótica*. Caracas: Alfadil Ediciones, 2006.
- . *Revolución, reacción y falsificación*. Caracas: Alfadil Ediciones, 2002.
- Carrera Damas, Germán. *El bolivarianismo-militarismo, una ideología de reem-plazo*. Caracas: Editorial Alfa, 2011.
- . *El culto a Bolívar. Esbozo para una historia de las ideas en Venezuela*. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1969.
- Carvajal, Leonardo. “Los libros de ciencias sociales de primaria: muy positivos pero con perversiones ideológicas”. En *Política e ideología en los libros de texto. La Colección Bicentenario ante la crítica*, de Marta Aquirre, Tulio Ramírez, Leonardo Carvajal & Luis Ugalde, s.j., Caracas: CERPE-UCAB, 2015.
- Castro Leiva, Luis. *De la patria boba a la teología bolivariana. Ensayos de historia intelectual*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, 1987.
- . *Obras completas*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello y la Fundación Empresas Polara, 2005-2009.
- Chávez Frías, Hugo. *Agenda alternativa bolivariana*. Caracas: sin editorial, 1996.
- . “Discurso de toma de posesión ante el Congreso de la República”. Caracas 2 de febrero de 1999. <http://todochavez.gob.ve/todochavez/3013-toma-de-posesion-del-comandante-presidente-hugo-rafael-chavez-frias/>.
- . “Discurso del ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, Presidente de la República”. *Diario de Debates*, 5 de agosto de 1999. <http://todochavez.gob.ve/>

- ve/todochavez/3482-intervencion-del-comandante-presidente-hugo-chavez-frias-en-la-asamblea-nacional-constituyente/.
- . *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*. Caracas: sin editorial, 1999.
- Consalvi, Simón Alberto. “Sin tranquilidad en el sepulcro”. *El Nacional*, 21 noviembre de 1999.
- García Soto, Carlos. “¿Cómo fue el proceso constituyente de 1999?”. <http://historico.prodavinci.com/blogs/como-fue-el-proceso-constituyente-de-1999-por-carlos-garcia-soto/>.
- Gómez, Alejandro. “El papel de los intelectuales en la Venezuela de Hugo Chávez: los historiadores a la palestra pública”. *L’Ordinaire Latino-Américain* 202 (2005): 83-94.
- González de Luca, María Elena. “Historia, usos, mitos, demonios y magia revolucionaria”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 11, n.º 2 (2005): 159-186.
- Iggers, Georg. *La historiografía del siglo XX. Desde la objetividad científica al desafío posmoderno*. Santiago: FCE, 2012.
- . “Introductory Remarks to the Panel The Uses and Misuses of History”. En *Congreso Oslo 2000*. <http://www.oslo2000.uio.no/program/papers/m3a/m3-iggers.pdf/>.
- Junta General. *Libro de Actas de la Junta General de la Academia Nacional de la Historia*. 1999.
- Krauze, Enrique. *El poder y el delirio*. Caracas: Editorial Alfa, 2008.
- Langue, Frédérique. “De panteones cívicos e imaginarios políticos. Los usos del pasado en la revolución bolivariana”. En *Hugo Chávez: una década en el poder*, editado por Francesca Ramos Pismataro, Carlos A. Romero & Hugo Ramírez Arcos. 761-781. Bogotá: Universidad del Rosario/Centro de Estudios Políticos e Internacionales/Observatorio de Venezuela, 2010.
- . “La Independencia de Venezuela. Una historia mitificada y un paradigma heroico”. *Anuario de Estudios Americanos* 66, n.º 2 (2009): 245-276.
- . “‘Levántate Simón, que no es tiempo de morir’. Reinención del Libertador e historia oficial en Venezuela”. *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 25 (2011).
- . “Usos del pasado y guerra de las memorias en la Venezuela de la ‘Segunda Independencia’”. *Polis* 34 (2013).
- Lezama, Migdalia. “Enseñar historia en revolución. Análisis de las propuestas de transformación curricular en Educación emanadas del MPPE (2007-2017)”. En *Entre el ardor y la epopeya. Uso y abuso de la simbología en el imaginario chavista*, de los coordinadores Luis Alberto Buttó & José Alberto Olivares, 81-120. Caracas: Fundación Negro sobre Blanco Grupo Editorial, 2018.
- . “Uso y abuso de la historia: la historia como justificación ideológica y formadora de militancia política”. Ponencia presentada en las III Jornadas de Reflexión sobre la Enseñanza de la Historia. 2018.

- Martínez Garnica, Armando. “La nacionalización de los símbolos patrios”. En *La República de Colombia 1819-1830. El legado de una experiencia nacional*, trabajo del postdoctorado en historia, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito: 2015. Inédito.
- Medina Rubio, Aristides. “Bicentenario y socialismo consolidan la verdadera independencia de Venezuela”. *El Nacional*, 18 de abril de 2008.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Diseño curricular del sistema educativo bolivariano*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación, 2007.
- Pellicer, Luis. “Presentación”. En *Memorias de la Insurgencia*. Caracas: Centro Nacional de Historia, Archivo General de la Nación, 2011.
- Pino Iturrieta, Elías. *El divino Bolívar*. Caracas: Alfadil Ediciones, 2006.
- . *Positivismo y gomecismo*. Caracas: Facultad de Humanidades y Educación, Instituto de Estudios Hispánicos, 1978.
- . “La tropelía de la República Bolivariana”. *El Universal*, 16 de noviembre de 1999: 1-4.
- Pinto, Julio. “Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX”. En *Cien años de propuestas y combates. La historiografía chilena del siglo XX*, de Julio Pinto & María Luna Argudín. 21-114. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.
- Quintero, Inés (coordinadora). *El relato invariable. Independencia, mito y nación*. Caracas: Editorial Alfa, 2011.
- . “Bolívar dictador, Bolívar revolucionario”. En *El Bolívar de Marx*. 27-47. Caracas: Editorial Alfa, 2007.
- Ramírez, Tulio. “El texto escolar como arma política. Venezuela y su gente. Ciencias sociales, 6to grado”. En *Investigación y postgrado 27*, n.º 1 (2012).
- Straka, Tomás. *La épica del desencanto. Bolivarianismo, historiografía y política*. Caracas: Editorial Alfa, 2009.
- Torres, Ana Teresa. *La herencia de la tribu. Del mito de la Independencia a la Revolución Bolivariana*. Caracas: Editorial Alfa, 2009.
- VV.AA. “La Academia Nacional de la Historia y los símbolos patrios”. *El Nacional*, 11 de febrero de 2006.
- . “Juntos por el NO”. *El Universal*, 1 de diciembre de 1999. *EP*

CONFERENCIA

## LA CENTROIZQUIERDA PARECE NO COMPRENDER EL CHILE ACTUAL\*

**Carlos Vergara**

Flacso

**RESUMEN:** El autor postula que para entender la situación actual de la centroizquierda en Chile es necesario mirar la segunda mitad del siglo XX. Allí se hallan las claves de su interpretación del mundo y de su anclaje en dilemas del pasado, que no leen hoy correctamente la sociedad que ella misma contribuyó a crear.

**PALABRAS CLAVE:** Concertación, transición chilena, socialdemocracia, centroizquierda, Estado, mercado, bienes públicos.

### **THE CENTRE-LEFT SEEMS NOT TO UNDERSTAND TODAY'S CHILE**

**ABSTRACT:** *The author argues that it is necessary to look at the second half of the twentieth century to understand the current situation of the Chilean centre-left. That period provides the clues to its interpretation of the world and absorption in dilemmas of the past that do not accurately reflect today the society it itself helped to create.*

**KEYWORDS:** *Concertación, Chilean transition, social democracy, centre-left, State, market, public goods.*

---

CARLOS VERGARA. Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director de estudios del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (1994-2000). Asesor principal de análisis estratégico de la Presidencia de la República (2000-2006). Actualmente es investigador de Flacso. Email: carlosvergar@gmail.com.

\* Versión revisada de la conferencia presentada en el Centro de Estudios Públicos el miércoles 27 de junio de 2018, con ocasión de la primera parte del seminario “La centroizquierda en Chile. ¿Cómo se llegó a esto? ¿Cómo se sale?”.

**P**ara entender mejor qué pasó con la centroizquierda en Chile, es necesario hacer una breve descripción de ciertos parámetros históricos e ideológicos de la segunda mitad del siglo XX, particularmente del último tercio.

## 1. UNA LECTURA DEL SIGLO XX

La historia de la segunda mitad del siglo XX en Europa pareciera estar gobernada por la pugna entre dos grandes valores: la libertad y la igualdad. La lucha entre estos dos valores configura la escenografía de lo que se ha llamado la Guerra Fría: la relación entre la URSS y los Estados Unidos, su voluntad por generar áreas de dominación en el mundo, por imponer sus modos de pensar y gobernar. Ello se traducía en una noción de libertad cada vez más entendida como libertad económica (fomento del capitalismo) y en una noción de igualdad entendida como la lucha de los pobres contra los poderosos (anticapitalismo). Dicha tensión toma la forma, en muchas partes, de la pugna entre izquierda y derecha, que en términos de gobierno y políticas públicas se traduce en una pugna de Estado versus mercado.

Los unos, partidarios de la construcción del socialismo, fueron fervientes promotores de la igualdad (o, si se prefiere, de terminar con la desigualdad), anticapitalistas y partidarios de la planificación de la economía desde el Estado.

Los otros, partidarios del capitalismo, fueron defensores de la “libertad” básicamente económica (a la hora de terminar con las libertades personales y políticas no dudaron en hacerlo) y entusiastas del mercado como el gran mecanismo de asignación de recursos y crecimiento de la economía.

La socialdemocracia europea nacida en la frontera del mundo de la URSS pareció ser la gran excepción a este esquema general.

## 2. ENTRANDO AL CHILE DEL TERCER TERCIO DEL SIGLO XX

Chile era, políticamente hablando, un país de tres tercios: una derecha clásica liberal-conservadora, un centro tomado por el socialcristianismo (“revolución en libertad”) y una izquierda buscando la construcción del socialismo. A este respecto, cabe llamar la atención acerca de

la enorme influencia, a partir de los años sesenta, que tuvo la revolución cubana en la juventud de izquierda de esa época, lo cual hacía que una parte importante de la juventud de la época, particularmente estudiantes universitarios, en su ideal de construir una sociedad más justa, se identificara con el liderazgo de Fidel Castro y el Che Guevara.

Cabe recordar que en las elecciones presidenciales de 1964 gana el candidato de centro, del Partido Demócrata Cristiano (PDC), apoyado por la derecha. En las elecciones presidenciales de 1970, gana el candidato de la izquierda, Salvador Allende, con el 35 por ciento de los votos. Es el primer gobierno socialista en el mundo en ser electo por votación democrática, pero el centro político —el PDC— se va alineando crecientemente con la derecha, hasta terminar con el golpe militar de 1973.

La dictadura acaba con la democracia, con las libertades básicas, viola los derechos humanos, gobierna con altos índices de pobreza y es respaldada a todo evento por la derecha social y política chilena.

Terminar con la dictadura abre el campo y la posibilidad para la creación y la existencia de una alianza de centroizquierda, básicamente la alianza entre el PDC y el Partido Socialista (PS).

### 3. LA CONCERTACIÓN: ALIANZA DE CENTROIZQUIERDA

Esta alianza de centroizquierda, entre el PDC y el PS —de la que no participan el Partido Comunista (PC) ni el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)—, es inédita, pero logra terminar pacíficamente con la dictadura al ganar el plebiscito de 1988. Con el nombre de Concertación de Partidos por la Democracia, luego se organiza para dar un gobierno democrático y progresista a Chile.

La Concertación, al iniciar su gobierno, se propone tres objetivos fundamentales:

- i) Recuperar y restaurar el pleno funcionamiento de las instituciones de la democracia y las libertades públicas, y reinstalar el más absoluto respeto por los derechos humanos.
- ii) Disminuir radicalmente los niveles de pobreza del país.
- iii) Generar crecimiento económico en beneficio de toda la sociedad.

Si uno analiza lo ocurrido en Chile entre 1990 y 2018 —cuando a los veinte años de gobierno de la Concertación se suman dos gobiernos

que, en términos generales, continuaron su obra— y tomando en consideración los objetivos señalados, podemos observar que:

i) La democracia fue re-instalada, se ha ido perfeccionando, y los derechos humanos son universalmente respetados.

ii) El nivel de pobreza en Chile bajó de un nivel de 40 por ciento a un nivel que hoy bordea el 10 por ciento. Para esta cantidad de tiempo, es la reducción de pobreza más grande no sólo de América Latina, sino que del mundo entero.

iii) La cantidad de alumnos en educación superior pasó de un orden de 120 mil alumnos a un orden de 1.200.000 alumnos; vale decir, se multiplican por diez. Cabe consignar que, hacia mediados de los años 2000, cerca del 70 por ciento de los estudiantes en educación superior estaba compuesto por la primera generación —de sus familias— que accedía a la universidad.

iv) El PIB per cápita pasó de los 5 mil dólares a los 23 mil dólares; o sea, se multiplicó casi por cinco veces. Es también, y por lejos, el crecimiento más alto de toda América Latina en este período.

#### 4. ¿QUÉ PASÓ?

Todo lo anterior significa un cambio radical y gigantesco de la sociedad chilena. Un tercio de la población pasa de la pobreza a ser clase media, y, si bien aún mantienen grados de vulnerabilidad, sus hijos estudian en la universidad, y tienen acceso al consumo y al crédito como nunca antes en sus vidas.

Esta nueva clase media tiene como aspiración principal el acceso a bienes públicos de calidad para todos los ciudadanos. Educación, salud, pensiones y, por cierto, empleo y remuneraciones constituyen el objetivo social al cual aspiran.

Al mismo tiempo, el pánico metafísico de esa clase media emergente y vulnerable es volver a la pobreza.

Este cambio radical de la sociedad chilena se produce, además, en el contexto de cambios radicales del mundo moderno: la revolución digital, los problemas del cambio climático, la crisis de la globalización y de la socialdemocracia europea.

El problema principal de la centroizquierda en Chile, entonces, es que su dirigencia política no supo leer correctamente esos cambios. La

sociedad dejó de ser la simple división entre empresarios y obreros; los pobres ya no son una inmensa mayoría; se abrieron las puertas de las universidades, del consumo, del crédito, de la casa propia y de la movilidad social.

## 5. EL RETORNO DE LOS DILEMAS ANTIGUOS

La incapacidad de leer correctamente la nueva sociedad chilena hace reflotar las viejas contradicciones de los años sesenta: igualdad versus libertad económica; Estado versus mercado; derechos versus lucro. Pero es necesario hacer una nueva lectura de tales contradicciones. El problema de la centroizquierda en Chile, entonces, es que no ha logrado hacerlo; no ha desarrollado una nueva lectura de la sociedad chilena.

La reforma educacional es un ejemplo claro: más allá de la controvertida metáfora de los patines del ministro Nicolás Eyzaguirre, dirigentes del Frente Amplio no han dudado en repetir que el objetivo de la reforma propiciada por el segundo gobierno de Michelle Bachelet era sacar a la educación de la esfera del mercado (o sea, terminar con la educación subvencionada). Para ellos, la nueva sociedad debe estar basada en derechos, y éstos —educación, salud, pensiones— no deben estar ligados al mercado. O sea, Estado y no mercado.

Y si la izquierda se aferra al Estado, cuando se lee a algunos intelectuales y políticos de la derecha, se ve que ellos marchan por el camino contrario: defender la libertad económica de las personas; defender la idea de que pagar por un derecho es lo único que garantiza calidad y, por tanto, todos los derechos dependen de lo que diga el mercado.

No es que el Estado y el mercado sean ideas del pasado. Pero irse enteramente para un lado o para el otro sí es del pasado, es el eje de la guerra fría. El problema es definir, para las políticas públicas, cuál es la relación justa y adecuada entre Estado y mercado. Y es claro que esa relación no puede ser la misma de los años cincuenta ni de los años noventa. Se recuperó la democracia, se superó más que significativamente la pobreza, se ha conquistado una sólida base para enfrentar los desafíos del crecimiento económico.

Para la centroizquierda, el tema de la igualdad no puede ser el único tema. Hay otros, como la generación de bienes públicos de alta cali-

dad para todos, la inclusión social, dignidad para todos, fin de los abusos, hacer frente a los temas del cambio climático, del medio ambiente, de los derechos de la mujer.

Y el tema de la desigualdad social hoy no es sólo un asunto de diferencias de ingresos, que por cierto las hay, sino que debe incluir también las desigualdades territoriales: por ejemplo, en Santiago, las diferencias entre las comunas respecto a la cantidad de metros cuadrados de áreas verdes por familia, las facilidades de transporte, el acceso a farmacias, y así por delante.

Son inimaginables, hoy y en el futuro próximo, las políticas públicas de desarrollo del país, de inclusión social, de generación de bienes públicos de calidad para todos, en las que no exista el mercado y, mucho menos, en las que no exista el Estado.

Se requiere definir una nueva relación entre Estado y mercado. Y el futuro de la centroizquierda en Chile está en construir un acuerdo sobre este tema con el propósito de generar bienes públicos de alta calidad para todos. *EP*

CONFERENCIA

## MUERTE ¿Y RESURRECCIÓN? DE LA CENTROIZQUIERDA\*

Jorge Correa Sutil

Abogado

RESUMEN: Aunque con más acento en la autopsia que en la posible resurrección, esta conferencia analiza el fin de la Concertación de Partidos por la Democracia y sus posibles causas. Respecto del futuro de la centroizquierda, se la juega en que éste estará mejor en una política que crea más en los resultados que en las consignas, el testimonio o en una supuesta superioridad moral de sus actores.

PALABRAS CLAVE: centroizquierda, Concertación, Nueva Mayoría, Michelle Bachelet, vergüenza política, Frente Amplio.

### THE DEATH (AND RESURRECTION?) OF THE CENTRE-LEFT

ABSTRACT: *While emphasizing the autopsy more than the possible resurrection, this lecture analyses the end of the Coalition of Parties for Democracy (Concertación) and its possible causes. Regarding the future of the centre-left, it contends that this will be better off with a politics that believes more in results than slogans, witness or the supposed moral superiority of its practitioners.*

KEYWORDS: *centre-left, Concertación, Nueva Mayoría, Michelle Bachelet, political shame, Frente Amplio.*

---

JORGE CORREA SUTIL. Abogado. Subsecretario del Interior (2001-2006). Ministro del Tribunal Constitucional (2006-2009). Columnista político y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Email: jcorrea@blycia.cl.

\* Versión revisada de la conferencia presentada en el Centro de Estudios Públicos el miércoles 27 de junio de 2018, con ocasión de la primera parte del seminario “La centroizquierda en Chile. ¿Cómo se llegó a esto? ¿Cómo se sale?”.

**A**gradezco al Centro de Estudios Públicos el que nos convoque a tratar de hacer una autopsia de la Concertación y a pronunciarnos si creemos en su resurrección. La convocatoria es laudatoria de lo que hizo este conglomerado y parece trasuntar, si no una nostalgia, un deseo de que pueda volver a ser fuerte esa centroizquierda que llama moderada y gradualista, que cree en la autonomía individual y en una economía de mercado regulado.

Voy a hablar más de la autopsia que de la resurrección. No es que no la desee. Sólo que tengo menos claro esto último que lo primero; aunque debo confesar que tampoco tengo un diagnóstico acerca de qué murió la Concertación, de la que me sentí orgullosamente parte. No soy historiador, ni cientista político, ni médico tanatólogo. Apenas un abogado con interés público.

#### AUTOPSIA

He aquí entonces lo que prefiero llamar mis intuiciones. Me parece que la Concertación murió de suicidio. Se autoeliminó y, como casi todos los suicidios, éste fue precedido de una depresión. Yo diría que no se trató de una depresión endógena, sino reactiva. Como supongo ocurre en toda depresión, su principal síntoma fue la pérdida de aplomo, una cierta vergüenza de ser la que se era; la sensación de sentirse despreciada, la pérdida de estima y de autoestima, lo que en política suele ser una enfermedad de muy mal pronóstico.

Como supongo que ocurre en las depresiones, no soy tampoco siquiátra, el sujeto que se siente menospreciado entra en confusión y no sabe cómo seguir actuando. Más que mirar sus errores, se siente injustamente tratado. El dolor lo lleva a la autorreferencia, a auto victimizarse, lo que lo hace cada vez menos atractivo. El círculo vicioso se hace insoportable.

¿Cuándo comenzó el mal? Las causas son remotas; el brote, más reciente. Veamos el brote. Yo diría que ocurrió incluso después de la derrota política de 2010. Ciertamente esa derrota fue difícil de encajar. Había un repudio social que se filtraba por todos lados, que lograba capitalizar un llanero solitario, rama del mismo tronco. Marco Enríquez-Ominami era el joven arrogante que mostraba hasta qué punto el objeto

amado —la estima ciudadana— se había perdido; no tanto a favor de la derecha, lo que reflejaba que, más que una búsqueda de alternancia, lo que se padecía era una pérdida de confianza ciudadana, la misma que nutre la seguridad de cualquier conglomerado político. Entonces una parte de la Concertación dejó de querer seguir siéndolo. Yo tengo en mi cabeza dos hitos que recuerdo como las manifestaciones más claras de una enfermedad terminal.

El primer episodio ocurrió en el invierno de 2011 y fue el rechazo de la Cámara de Diputados, donde teníamos mayoría, a recibir a los pingüinos movilizados. Lo sentí como una movida estratégica razonable —el Presidente Piñera y su gobierno debían hacerse cargo y pagar los costos de tratar con los manifestantes—, aunque también como una señal de automarginarse de un problema del que la derecha también era responsable, pero que se arrastraba de antiguo; era una protesta en contra de cómo se habían hecho las cosas en los gobiernos de la Concertación o, más precisamente, de cómo no se habían hecho para cambiar políticas heredadas de la dictadura. Entonces era también una renuncia a participar de la solución política del problema; una manifestación de la irrelevancia y de la entrega de la iniciativa política a los movimientos sociales a los que se resignaba a conducir.

El segundo episodio que percibí como una manifestación de la grave depresión que se enseñoreó en la Concertación fue la renuncia del presidente del Senado, Guido Girardi, a desocupar el edificio del Congreso luego de una toma violenta de grupos estudiantiles y medioambientalistas, declarando que ésa era la casa de la ciudadanía. No es que yo sea particularmente partidario del uso de la fuerza pública, pero mi percepción es que en buena parte de la Concertación reinaba una cierta vergüenza propia, una vergüenza de la democracia representativa y una cierta admiración por los *movimientos sociales*, a los que, desde entonces —es mi percepción—, buena parte de los líderes de la Concertación atribuyeron cierta superioridad moral. De ahí a la idea de que había que cambiar el discurso y hacerse cargo del descontento había un paso; un paso sano ciertamente, pero, en mi opinión, un paso que se dio entregándose, renunciando a tener autoridad política. No hablo de autoritarismo: hablo de pérdida de aplomo político, de autoestima, de sentirse capaz de liderar, en diálogo respetuoso con las demandas sociales pero sin vergüenza, sin doblegarse.

¿De dónde venía la pérdida de la autoestima? Ciertamente de más lejos. Venía de partidos que, desde el triunfo del No, habían dejado de entretejerse con lo que se da en llamar las fuerzas sociales. Ante la desmovilización de una generación de jóvenes que *no estuvo ni ahí*, desde la segunda mitad de los noventa y por más de una década, los partidos habían ya dejado de tener presencia en el movimiento estudiantil universitario o secundario, entregado al liderazgo o vocería del Partido Comunista o de nuevas fuerzas que despreciaban a la Concertación. Se dibujó así un mundo sindical abandonado, el Partido Comunista reinando en la CUT y las bases fuertemente desmovilizadas.

Entonces la ciudadanía comenzó a hablar de la *clase política*, una nueva *canalla dorada*, encerrada en sí misma, autorreferente, privilegiada. Ciertamente los políticos seguían en contacto con la población, seguían haciendo ferias y puerta a puerta en sus campañas, pero con la decreciente participación electoral, no se necesitaba interactuar con los jóvenes y las relaciones con el electorado se hacían cada vez más clientelares, intermediadas por dirigentes poblacionales capaces de movilizar votantes el día de la elección o de presentar a los candidatos en las ferias y sedes sociales. En esas condiciones, el que tenía mantuvo. La renovación se hizo cada vez más difícil.

Los partidos de la Concertación se habían “ensalonado”. Una relación vital se estableció con los donantes de dinero, capaces de hacer la diferencia, pues había una estrecha relación directa entre gasto y éxito electoral. Cuando años después explotaron los escándalos de vínculos entre dinero y política, una realidad que no creo haya sorprendido a nadie, la centroizquierda y la izquierda terminó de hundirse en la vergüenza. Lo que la opinión pública podía entender en parlamentarios de derecha no resultaba tolerable en quienes habían prometido poner en vereda los abusos empresariales y emparejar la cancha de las oportunidades. La gente entendió o creyó entender que La Polar, las farmacias, los pollos y otros ocurrían porque los políticos les debían favores a todos ellos, lo que había relajado los controles políticos sobre el mercado.

El lucro en la educación y en el mercado de las pensiones y la salud *pagó el pato*. Lo pagó, creo yo, por falta de regulación que devino en abusos. Entonces, lo que debió enfrentarse como regulación en los años noventa se transformó en causa de ignominia y agenda para cambiar el modelo a lo largo de todo este decenio.

El otro mal que se venía incubando —otra causa remota— y que nos hizo perder toda seguridad en nosotros mismos fue la falta de claridad en lo que exactamente queríamos hacer con el capitalismo. Sentimos vergüenza en decir que éramos partidarios del mercado. Nunca en verdad nos animamos a defender con tesis claras lo que en la práctica sí estábamos abrazando. Daniel Mansuy relata esto muy bien en su libro *Nos fuimos quedando en silencio*. La posibilidad de hacerlo se redujo a cero cuando estallaron los abusos. Había que ser políticamente suicida para defender el mercado. Eso implicaba defender el lucro. La lucha cultural a favor del capitalismo fue entregada a la derecha y naturalmente la clase media, que cree en él y en el fruto de su propio esfuerzo, terminó votando por la derecha, pues la vieja centroizquierda ya no sabía ni qué modelo de desarrollo quería para Chile.

La derrota fue cultural antes que política. No se puede tener éxito en política si se siente vergüenza, menos si no te atreves a mostrar tu ideario. Así maduró la depresión: de la percepción de desprecio de los movimientos sociales hacia toda la clase política, de vergüenza por la relación entre dinero y política y de la falta de franqueza acerca del modelo económico. Hubo un momento en que sentimos superioridad moral frente a una derecha que había sido cómplice pasiva de las violaciones a los derechos humanos. Ahora cundía la vergüenza. La superioridad moral era atribuida a los movimientos sociales y sus redes.

La Nueva Mayoría no hizo sino sepultar lo que andaba agónico, despistado, medio mareado y mal querido. El gobierno de Bachelet despreció a la Concertación y también a los partidos. Fue el paso que faltaba para la derrota final, la de ahora, la desintegración. En la Nueva Mayoría ganaron quienes atribuían superioridad moral a los movimientos sociales. El Frente Amplio es hijo de la Concertación; pero no sólo por una cuestión generacional. La Nueva Mayoría adoró incondicionalmente a los jóvenes que, entonces, tuvieron el camino pavimentado para reemplazarla. La Nueva Mayoría no se transformó en líder de esos grupos, sino que en su caja de resonancia, pero esos grupos ya despreciaban a la clase política y buscaron primero en Marco Enríquez-Ominami y luego en el Frente Amplio su representación política. El cambio de postura de Bachelet sobre la gratuidad en la educación es tal vez el símbolo más claro del gesto político inútil.

Ésa es entonces mi intuición: la Concertación se suicidó a raíz de una depresión motivada por falta de cariño público, que devino en una pérdida ostensible de autoestima; dejó de creer en sí misma, de defender su obra. Enfermedad ésta de la vergüenza que es letal en política.

### ¿RESURRECCIÓN?

¿Resucitará la centroizquierda? ¿Bajo qué banderas? No me atrevo a una respuesta. Sólo me animaré a decir tres cosas. La primera es la pelea esencial que yo me siento llamado a librar y que aún no siento perdida. La segunda es el tipo de cuestiones que los partidos tendrían que resolver primero. Y la tercera es una palabra acerca de quiénes pueden resucitarla.

#### La pelea que a mí me motiva

Yo me siento motivado a dar una pelea que consiste en no reconocerle superioridad moral a nadie. Estoy por predicar, hasta que se me acabe la voz, que todos tenemos las almas grises y que los que andan de buenos por la vida política, creyéndose superiores, son los más sospechosos. La lucha contra el populismo parte por enfrentar con dignidad de iguales a quienes piensan que pueden darnos lecciones de moral; a aquellos que entienden la acción política como testimonio de abrazar causas justas y no en producir soluciones; a los que prefieren la descalificación a la deliberación política vigorosa.

Creo vital —y posible— para sostener una democracia sana pelear porque el rasero de una buena política sean los buenos resultados, la obra eficaz y no el discurso efectista. Mi causa, no sé si por ahí saldrá de sus cenizas el ave Fénix, no es la defensa del capitalismo, pues no lo siento en riesgo. Lo que me parece más peligroso del endiosamiento de los movimientos sociales que terminó de matar de vergüenza a la centroizquierda es el no ver el desprecio de estos últimos por las complejidades de la realidad, el desdén hacia las estrategias bien planeadas y las políticas mejor diseñadas. Es la crisis de la democracia deliberativa, inevitablemente representativa, lo que más me asusta. Haber roto el binominal y tener al Frente Amplio en el Congreso, tanto más que en las calles, me parece muy tranquilizador, pero no suficiente. El Parlamento puede dejar de parlamentar muy fácilmente.

Entiendo que la tarea de complejizar, ese deber de educación cívica, no resulta particularmente atractiva para los tiempos que corren. Es una lucha contra la consigna y a favor de los programas, y éstos, lo reconozco, son más tediosos que aquélla. Habrá que dar con el lenguaje. Murió el del discurso. Ya no hay mucho tiempo para el ensayo. Un programa no cabe en un tuit y es poco atractivo de defender en una asamblea.

### **Ciertas definiciones partidarias como prerrequisito de una alianza**

Tengo para mí que, antes de pensar en una alianza, los partidos deberán tomar partido, valga la redundancia, en algunas definiciones centrales que aún persisten en el eje derecha-izquierda. Dejo fuera la adhesión a la democracia formal, la que, sin embargo, estimo un prerrequisito de cualquier alianza, y dejo fuera también ciertas definiciones de agenda valórica, por estimar que, al menos en el corto plazo, ellas no definirán los grandes conglomerados políticos, los que tolerarán conservadores y liberales en sus filas sin quebrarse.

Pienso que es muy difícil pensar seriamente en una alianza mientras cada partido no haya tomado ciertas definiciones en a lo menos los siguientes tópicos:

i) La explicitación, nunca hecha, por vergüenza, de definirse partidarios del capitalismo y de la economía de mercado, con todos los énfasis en la regulación estatal que se quiera. De no abrazar explícitamente este modelo será imposible competir con la derecha en la adhesión de las capas medias, a menos que se tenga una estrategia alternativa para crecer y contar con recursos para avanzar en el goce de los derechos económicosociales, alternativa que no parece disponible, a menos que se caiga en el delirio de abrazar el modelo chino para estas lejanas tierras.

ii) Ofrecer una política en educación, salud y pensiones. Nos une el objetivo de proveer estos bienes con suficiente calidad para los sectores pobres, con mayor solidaridad e igualdad; pero ello no es suficiente, pues nos falta convenir de manera precisa si habrá una provisión mixta de estos bienes o sólo estatal, y cuál será el aporte privado. No mejorará la calidad de estos tres servicios, ni se verificará un acuerdo sobre la base de consignas contrarias al neoliberalismo o de adhesión a los

derechos sociales, a menos que se aterrice en alternativas concretas al actual modelo; las que no generarán adhesión pública mientras no auguren mejor educación, mejor salud y mejores pensiones para los más pobres y las capas medias. La indignación con lo que hay puede generar un rato de empatía, pero no alcanzará para un mandato popular, pues no parece que la población ande buscando gobernantes indignados, sino realizadores. Porque no fuimos capaces de ofrecer esto es que perdimos el gobierno.

iii) Plantear políticas en seguridad ciudadana y migraciones.

Lo más probable es que no sea aún la hora de las coaliciones. Sin embargo, ya no hay excusa para que los partidos de oposición avancen desde las vagas consignas a las definiciones específicas en estas materias. Auguro que, si lo hacen, crujirán las maderas en varios de los partidos que componen la centroizquierda. Con todo, parece mejor enfrentar esa crisis que mantenerse en una diáspora que agoniza.

### ¿Quiénes podrán resucitar a la centroizquierda?

Me cabe la impresión de que los viejos tercios de la Concertación no tienen la fuerza, la presencia de ánimo ni el prestigio social suficiente para volver a situar esa centroizquierda gradualista, convencida de la ética de la responsabilidad, como una fuerza mayoritaria capaz de liderar una alianza de gobierno. Esto requiere de generaciones de recambio. Insulza y Montes estarán allí. Harboe, Lagos Weber y Carolina Goic con ellos, por mencionar sólo a los senadores. El problema es que ellos están diseminados en diversos partidos, en los que no alcanzan hegemonía clara. No los imagino renunciando a ellos para formar una nueva tienda, a pesar de que probablemente tienen más cercanía entre ellos que con buena parte de los que conforman las tiendas en que militan. Además, son sobrevivientes; coroneles necesitados de tropas, de jóvenes dispuestos a reflexionar, pero también —y sobre todo— a presentarse en las contiendas electorales. No los veo, no los reconozco aún en el paisaje. Nuestros últimos líderes estudiantiles ya bordean los 50. No descarto la posibilidad de que facciones del Frente Amplio terminen constituyendo esa tropa y abrazando esta causa. Los demás tienen que estar en alguna parte, tras bambalinas. Habrá que confiar que les entre el bicho de la política. Quien sea capaz de pasto-

rearlos y de entusiasmarlos merece toda mi admiración y mi respeto. No creo que sea alguien de mi generación. Me temo, o si quieren, me complazco en pensar que los líderes están por surgir de lugares que no vislumbramos. *EP*

CONFERENCIA

## LA CRISIS DE LA SOCIALDEMOCRACIA: LAS IZQUIERDAS CHILENAS REFRACTADAS\*

**Alfredo Joignant**

Universidad Diego Portales

**RESUMEN:** El autor define la crisis de la centroizquierda en Chile como parte de la debacle de la socialdemocracia mundial y, a partir de esta experiencia, vislumbra algunas vías estratégicas para superar el momento. Luego, en el plano de los contenidos, argumenta que las izquierdas deben concentrarse en “sacar del mercado” tres derechos sociales: educación, salud y previsión, sin dejar de recordar que, para financiarlos, el crecimiento económico es indispensable. Diseñar un programa de salida gradual del neoliberalismo sería parte de ese desafío.

**PALABRAS CLAVE:** socialdemocracia, izquierdas, crisis ideológica, derechos sociales.

---

ALFREDO JOIGNANT. Doctor en ciencia política por la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne. Profesor titular de la Universidad Diego Portales. Investigador principal de COES. Email: [alfredo.joignant@mail.udp.cl](mailto:alfredo.joignant@mail.udp.cl).

\* Versión revisada de la conferencia presentada en el Centro de Estudios Públicos el miércoles 27 de junio de 2018, con ocasión de la primera parte del seminario “La centroizquierda en Chile. ¿Cómo se llegó a esto? ¿Cómo se sale?”.

### THE CRISIS OF SOCIAL DEMOCRACY: THE CHILEAN LEFT REFRACTED

**ABSTRACT:** *The author identifies the crisis of the centre-left in Chile as part of the breakdown of social democracy worldwide and finds clues in this international experience to possible strategic paths out of the situation. Turning to substance, he argues that the different strands of the left need to concentrate on taking three social rights “out of the market”, namely education, health and social security, without forgetting that economic growth is essential to finance these. Designing a programme for a gradual exit from neoliberalism is part of this challenge.*

**KEYWORDS:** *social democracy, the left, crisis of ideology, social rights.*

**B**uenos días a todos y muchas gracias al Centro de Estudios Públicos por haber organizado este foro. Éste no es el primer foro sobre el tema que nos reúne hoy en el cual he participado, ya que es un tema muy de contingencia y de persistente actualidad: la vigencia del problema que hoy convoca nos acompañará por un buen tiempo, y temo que mi diagnóstico va a ser completamente diferente al de Jorge Correa y Carlos Vergara. Porque el famoso lío de las izquierdas, y de su “centro”, no es entendible si sólo se consideran las coordenadas chilenas: a decir verdad, es un fenómeno general. Esto no está pasando sólo en Chile. Es importante entenderlo.

Pero partamos por una nota precautoria, una observación descriptiva sobre el contexto chileno después de las elecciones de 2017: tras las elecciones generales del año pasado, irrumpieron con representación parlamentaria dos izquierdas —quizás más, porque no sabemos cómo va a evolucionar el Frente Amplio—, y se consolidó el desplome (de veras dramático) del centro democratacristiano, orientándose este último hacia alguna forma de fractura. No tengo dudas de que la fractura de la Democracia Cristiana, de no ser orgánica (lo que se conoce como una escisión), se traducirá en una salida a la italiana, con dos almas —más o menos objetivadas— en facciones organizadas o, derechamente, en partidos.

Con ocasión de las últimas elecciones se materializaron, además, las consecuencias de una larga y duradera corrida hacia el centro político por parte del Partido Socialista (PS) y el Partido por la Democracia

(PPD), lo que había convertido —y travestido— a ambas fuerzas en partidos objetivamente centristas, con sólo retóricas de izquierda en el perímetro de determinadas conmemoraciones y de tales o cuales reformas (como del mercado del trabajo, tributaria, etcétera), restándoles radicalidad. La pérdida de radicalidad es entendible cuando se es partido de gobierno, pero resulta francamente incomprensible, a la vez, que se gobierne con una total inconsciencia de lo que rige la práctica política del propio sector; esto es, entregarse a una colonización de las culturas partidarias bajo un “modelo” que se sustrajo a la crítica proveniente de la racionalidad de los derechos sociales universales, es decir, a la crítica socialdemócrata. Este aspecto de la crisis socialdemócrata nunca ha sido seriamente abordado, y llegó el momento de hacerlo con la misma envergadura de la autocrítica que originó la renovación socialista en los inicios de los años ochenta. Digámoslo de una vez: lo que está ocurriendo en el Chile de izquierdas de hoy es el *efecto retrasado* de lo que significó la Tercera Vía europea: esa coordinación, más de centro que de centroizquierda, que fue liderada por Tony Blair y el laborismo británico al cabo de un gigantesco *coup de force* interno al partido, y que supo disfrazar su adhesión al mercado de los derechos con una retórica progresista de demandas de derechos sociales, logrando diferenciarse electoralmente del conservadurismo (aunque no lo suficiente como para hacer imposible el juicio de Thatcher según el cual su mejor herencia fue... Tony Blair). A esto se sumaron, a su manera (pragmática y poco estridente), Gerhard Schröder y el SPD alemán, así como la izquierda italiana detrás del liderazgo de Massimo d’Alema. A veces se olvida, pero esta Tercera Vía europea tuvo un correlato en América del Sur, con la configuración del trío ABC: Fernando de la Rúa en Argentina, Fernando Henrique Cardoso en Brasil y Ricardo Lagos en Chile. Los efectos electorales de esta forma de ser y hacer izquierda se están pagando hoy.

Y lo que se encuentra en juego hoy —cuyo resultado no lo conozco, evidentemente— es una nueva hegemonía dentro de la izquierda, lo que obliga seriamente a dejar de hablar de *la* izquierda en singular y a razonar en términos mucho más plurales: *las* izquierdas. Para lograr pensar de este modo era necesario perder las elecciones, ya que la hegemonía no se disputa ni se construye del mismo modo gobernando que siendo oposición. No perdamos nunca de vista que ser gobierno

acarrea obligaciones y, sobre todo, restricciones; ser oposición supone contraer un contrato con la libertad: es desde ese espacio, entre gobierno y oposición, un intersticio de creación política, que se construye la posibilidad de gobernar de cierto modo y con cierta postura, en donde conservar radicalidad es, además de un desafío, un verdadero problema.

Éste es un momento tremendamente inquietante para las izquierdas, para todas las izquierdas: socialdemócratas, populares y populistas (desde partidos socialistas a epígonos de Podemos).

De nada sirve decir, sobre todo para las izquierdas, algo parecido a: “No, es que esta debacle se da en países desarrollados y no en países de ingreso medio como Chile o como Uruguay”; o de modo más *open mind*, pero igualmente negador: “Éste no es un tema para países como el nuestro”. Lo que nos convoca no es un tema chileno, si aceptamos que lo que estamos presenciando es una crisis general de la socialdemocracia, y, tras ella, una crisis general del socialismo. El negacionismo de este estado de cosas no sólo es torpe; es criminal. Evidentemente, algo de esta debacle se está viendo en el continente con el giro a la derecha en América del Sur. ¿Es sólo política esta crisis? Fundamentalmente sí, pero hay en ella una real crisis intelectual, que se aprecia muy bien en el libro *The idea of socialism*,<sup>1</sup> de Axel Honneth, políticamente desafiante e intelectualmente pesimista, así como en el brillante texto *Undoing the Demos*<sup>2</sup>, de Wendy Brown, cuya reflexión se origina en la fascinación inicial que experimentó Foucault con las formas tempranas del neoliberalismo.<sup>3</sup> Es a esta altura y en este nivel de complejidad que las izquierdas deben colocarse, rechazando la ilusión del escaño: no es porque se es diputado o senador, con todas las gratificaciones simbólicas y ciegas que la ocupación de un escaño conlleva (olvidando que la mitad del electorado no está votando), que la modificación de la realidad vía reformas tendrá lugar. Son innumerables los ejemplos en los que las izquierdas opositoras han errado, promoviendo reformas estúpidas (prohibir el etiquetamiento de lugares públicos con el nombre de Jaime Guzmán), sin percatarse de las consecuencias segregadoras de

---

<sup>1</sup> Axel Honneth, *The Idea of Socialism: Towards a Renewal* (Cambridge, UK: Polity Press, 2017).

<sup>2</sup> Wendy Brown, *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution* (Nueva York: Zone Books, 2015).

<sup>3</sup> Michel Foucault, *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007).

otras más (como promover “en buena onda” vagones sexualmente segregados del metro para dificultar el contacto malicioso de hombres en contra de mujeres). ¿Cuál es el desafío? Entender la debacle. ¿Cuál es el problema? Diseñar estrategias para enfrentar la debacle.

Para comprender esta debacle (a decir verdad, de tono electoralmente menor en Chile, aunque de tono mayor si se considera el contenido de la controversia), es imprescindible colocar a esta larga y angosta franja de tierra con su población en el contexto histórico mundial, especialmente en el perímetro de la crisis financiera de 2008-2009: es a partir de estos años que comienza a jugarse el destino de la izquierda global, incluyendo a las izquierdas chilenas.

Es probable que no lo recuerden, pero mucha intelectualidad de izquierda en todas partes —en 2008 y 2009— sostenía que la crisis *subprime* era tan profunda que nos encontrábamos en el umbral del fin, o del colapso final (lo que es más o menos lo mismo) del capitalismo, y que la salida sería inevitablemente “por la izquierda”. Esto no fue lo que ocurrió. Son innumerables los botones de muestra de la debacle: desde la literal desaparición del Pasok<sup>4</sup> en Grecia hasta la aniquilación a la que fue sometido el socialismo francés en 2017, pasando por el gran debilitamiento del PSOE<sup>5</sup> y el SPD<sup>6</sup>. Salvo contadas excepciones (una de ellas es el laborismo británico liderado por Corbyn), son virtualmente todos los partidos socialistas y laboristas los que se encuentran amenazados.

En el presente, ¿cuáles son las estrategias *electorales* disponibles? Teniendo a la vista lo que ha ocurrido en Europa, el debilitamiento socialdemócrata en Chile llega varios años después que en el viejo continente: esto es relevante, ya que les permite a las izquierdas criollas leer a tiempo las estrategias que hasta ahora se han ensayado.

Primera estrategia disponible: la *competencia sin cooperación* entre la izquierda clásica y la nueva izquierda (por ejemplo, España, en la tensa relación entre socialistas y Podemos). Habrá que ver cómo evoluciona este entendimiento limitado con Pedro Sánchez en tanto jefe de gobierno.

---

<sup>4</sup> Movimiento Socialista Panhelénico, partido político socialdemócrata de Grecia, que gobernó la mayor parte de los años ochenta y noventa.

<sup>5</sup> Partido Socialista Obrero Español.

<sup>6</sup> Partido Socialdemócrata de Alemania.

Segunda estrategia disponible: la *izquierdización sin fractura*, lo que se ajusta al caso de Jeremy Corbyn y el laborismo británico. Esta estrategia es tan peculiar como inexportable, ya que se da en el contexto del Brexit y de una severa división interna del Partido Conservador. El éxito relativo del laborismo de Corbyn (40 por ciento de los votos en la última elección parlamentaria, dos puntos por debajo de los conservadores) es una victoria muy personal ante un error de Theresa May, quien buscó aplastar disolviendo a la Cámara Baja. Resultado: el Partido Conservador perdió la mayoría en escaños que tenía, lo que lo obligó a aliarse con los católicos irlandeses. ¿Qué es, concretamente, lo que logró Corbyn? Corbyn logró atraer electorado joven y educado anti Brexit, cuya máxima expresión es el grupo Momentum, junto al viejo electorado pro Brexit, jugando con la ambigüedad. Es precisamente esta combinación, altamente personalizada en su líder, la que hace de esta estrategia un curso de acción realmente inexportable.

Tercera estrategia disponible: la *izquierdización con fractura* de la socialdemocracia, lo que se materializó en Francia con la competencia fratricida entre los candidatos presidenciales Benoît Hamon (socialista) y Jean-Luc Mélenchon (candidato de La France Insoumise<sup>7</sup>). Resultado: Mélenchon arrasó al candidato socialista, lo que se tradujo en una debacle parlamentaria del PS y un vago éxito electoral de sus competidores de izquierda.<sup>8</sup>

Cuarta estrategia electoral disponible: la *competencia cooperativa*, lo que se expresa en algo parecido a un milagro, en este caso, portugués.

Me quiero detener en el “milagro heterodoxo portugués”, vigente desde el año 2015: lo que aquí se produjo es una *síntesis de izquierdas*. Es a partir de un común rechazo a la austeridad que se pudo formar un bloque de fuerzas entre el Bloque de Izquierda —equivalente al Frente Amplio chileno— con 19 diputados, el Partido Comunista con 15 diputados y el Partido Ecologista Verde con 2 escaños, a quienes se suman 86 diputados socialistas. La llave del éxito es un gobierno exclusiva-

---

<sup>7</sup> Partido de izquierda fundado por el mismo Mélenchon en febrero de 2016, inspirado en el Podemos español.

<sup>8</sup> Un dato anecdótico, pero simbólico: el Partido Socialista Francés acaba de vender su tradicional sede de calle Solferino, con miras a enfrentar una difícil situación económica.

mente socialista, liderado por Antonio Costa, sin participación de los socios, con los cuales se negocia separada y puntualmente a partir de un acuerdo básico de rechazo a la austeridad. He aquí algunos elementos del milagro, en donde destaca el aumento del PIB y la caída de la tasa de desempleo, lo que se paga a un cierto precio: grave problema de deuda pública con el sistema bancario. La metodología política sobre la que descansa este milagro es clarísima: el gobierno de Costa negocia a dos bandas permanentemente: con los partidos de izquierda y, paralelamente, con las instituciones comunitarias de Bruselas y el FMI. Ésta ha sido una fórmula electoral y políticamente exitosa, por definición frágil, pero con reactivación de la economía, aumento del sueldo de los funcionarios públicos, aumento de las pensiones, elevación del salario mínimo y disminución del IVA. Me parece evidente que esta fórmula hay que entenderla, y bien pudiese servir de plataforma para las izquierdas chilenas y su apertura al centro democratacristiano.

Pero junto a la irrupción de nuevas izquierdas, hay algo más profundo en esta debacle socialdemócrata, y es posible resumirlo en una sola pregunta: ¿cómo se puede ser de izquierda cuando el eje derecha-izquierda pierde fuerza? Si bien existe evidencia contradictoria en las encuestas chilenas,<sup>9</sup> me parece que la pregunta es pertinente. ¿Qué hacer cuando hay cada vez menos gente que se autoposiciona en el eje derecha-izquierda? Qué duda cabe: el problema no se plantea en los mismos términos para la gente de derecha, porque las fuerzas que encarnan esa zona del eje descansan en la inercia del orden, mientras que la izquierda necesita impugnarlo.

¿Cuál es el trasfondo de esta debacle? ¿Cuáles son las coordenadas de la amenaza? En el caso europeo, lo que se encuentra en el corazón del problema es la austeridad y la privatización parcial o general de los derechos sociales, así como el envejecimiento de la población, la transformación de la estructura de clases y la elevación general de los niveles de educación (a mayor educación menor lealtad con partidos y mayor autonomía de las personas). Como si esto fuese poco, es preciso tomar nota de la elevación de la esperanza de vida y la creciente auto-

---

<sup>9</sup> Sobre estas encuestas, es preciso hacer notar que mucho, en sus resultados, depende del modo en que se formula la pregunta referida al posicionamiento en el eje derecha-izquierda, desde el número de posiciones en el eje, hasta la posibilidad explícita de no identificarse con la escala.

matización del trabajo, cuyos efectos de largo plazo no los conocemos. Consideremos la automatización del trabajo y asumamos que constituye un enigma económico en Chile, pero también político: el Partido Socialista de Chile es una colectividad que se define como una fuerza de trabajadores manuales e intelectuales. Entonces, me pregunto: ¿cómo se puede ser de izquierda apelando a obreros y trabajadores manuales cuando ese tipo de trabajo está destinado a desaparecer?

Mirando hacia adelante, me parece evidente que la tarea de recomposición de las izquierdas en Chile pasa por asumir un horizonte minimalista de reformas, concentrándose en tres —y sólo tres— derechos sociales orientados a ser satisfechos de modo universal, clásicamente asociados a la socialdemocracia: educación, salud y previsión. Nada menos, pero nada más. La pregunta es cómo financiarlos, bajo qué entramado institucional,<sup>10</sup> lo que a su vez supone una capacidad pedagógica para persuadir sobre las bondades de una sociedad que descansa en cimientos solidarios. De lo que se trata es de “descomodificar” los derechos sociales, extrayéndolos de la esfera del mercado: lo que a menudo se olvida es que la descomodificación, es decir, su transformación desde la condición de mercancía a lo que en realidad es un derecho, es un asunto de grado (Esping-Andersen lo vio con meridiana claridad).

De existir un horizonte que haga las veces de imán para todas las izquierdas, en su núcleo se encontrarán los derechos sociales. De lo que se trata es de armar un programa de salida del neoliberalismo, ya que Chile fue tempranamente laboratorio de implementación de un modelo de privatización de derechos que permeó la cultura y las conductas. No confundamos este programa de salida del neoliberalismo con un programa de ruptura con el capitalismo, ni menos con una estrategia de entrada al socialismo, que objetivamente no sé en qué podría consistir. Sabemos hacia dónde avanzar: estos tres derechos sociales son el norte mínimo de preservación de una identidad de izquierdas, a la que se sumarán los desafíos civilizatorios de protección del medio ambiente y de una robotización del trabajo y de buena parte de la vida diaria que

---

<sup>10</sup> En *El otro modelo* sugerimos un régimen de lo público que supone incorporar en la satisfacción y goce de derechos sociales a agentes privados, a condición de que los chilenos sean tratados como ciudadanos y no como consumidores o clientes. Véase Fernando Atria, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant, *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público* (Santiago: Debate, 2013).

podrían significar transformaciones políticas insospechadas. Tal es la magnitud del problema.

Este es el horizonte temático del problema de las izquierdas. Suponiendo que exista un acuerdo sobre el diseño institucional de satisfacción de estos tres derechos universales, ¿cómo financiarlos? Evidentemente que sin crecimiento no es posible hacerlo. Las izquierdas deben asumir el problema del crecimiento económico como condición de posibilidad para la satisfacción de derechos: es con crecimiento que se vuelve posible la distribución, sin perder de vista que en esta ecuación hay una gran trampa. Para crecer se necesita confianza, lo que incluye al empresariado y los inversionistas: el problema es que la generación de esa confianza produce pérdida de radicalidad de la socialdemocracia, además de erosionar la autenticidad de la identidad. No sabemos cómo lidiar con esta trampa. El futuro nos dirá si las izquierdas estuvieron a la altura del problema. En esto, nada se encuentra garantizado: ni el éxito, ni menos la supervivencia. *EP*

Andrés Bello, *Cuadernos de Londres*, edición de Iván Jakšić y Tania Avilés (Santiago: Universitaria, 2017).

PRESENTACIÓN

## TRANSCRIBIR: EL LEGADO DE BELLO\*

Juan Antonio Ennis

CONICET-Universidad Nacional de La Plata

Si la lisibilité d'un legs était donnée,  
naturelle, transparente, univoque, si elle  
n'appelait et ne défiait en même temps  
l'interprétation, on n'aurait jamais à en hériter.

Jacques Derrida, *Spectres de Marx*<sup>1</sup>

**E**l primer centenario del nacimiento de Andrés Bello dio ocasión a diversos homenajes, siendo sin duda el más notable el de la organización de sus escritos, publicados e inéditos, impulsada y patrocinada por el Estado chileno, en la forma de la edición de su *Obra completa*. Entre estos volúmenes se cuenta la primera edición de su más demorado, madurado y asendereado aporte a la filología hispánica, su *Poema*

---

JUAN ANTONIO ENNIS. Profesor de filología hispánica en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (Conicet-UNLP). Email: [juanennis@conicet.gov.ar](mailto:juanennis@conicet.gov.ar).

\* El autor agradece especialmente a Iván Jakšić, Tania Avilés y Darío Rojas su generosa invitación a participar de la presentación de los *Cuadernos de Londres*, que tuvo lugar en la Biblioteca Nacional de Chile el 29 de noviembre de 2017, donde se ensayó una primera versión de este texto.

<sup>1</sup> “Si la legibilidad de un legado estuviera ya dada, resultara natural, transparente, unívoca, si no apelara y desafiara al mismo tiempo a la interpretación, no tendríamos nunca nada que heredar”. Derrida, *Spectres de Marx* (París: Galilée, 1993), 33.

*del Cid*.<sup>2</sup> Todos los que hemos intentado conocer a Bello, estudiar algún aspecto de su obra en las últimas décadas debemos a Iván Jakšić, entre tantas iluminaciones, la de haber señalado la centralidad de esta obsesión de Bello con el que se convertiría en el poema fundante de las letras castellanas para comprender toda la trayectoria del caraqueño. Iván Jakšić sabía esto, no sólo por conocer el volumen publicado, sino también, podríamos decir, de buena fuente, a partir de su conocimiento cabal de los papeles que documentaban la formación filológica de Bello, los trabajos que conducen hacia, y atraviesan su, labor filológica con el *Cantar*. A él, a Tania Avilés, a su equipo y a la Universidad de Chile debemos ahora la generosidad de organizar, transcribir, descifrar, editar y publicar, esto es, hacer público, compartido, visible y legible ese archivo hoy para todos nosotros.

Este volumen supone en sí un acontecimiento: nos ofrece la posibilidad de releer al intelectual más influyente de nuestra América en el siglo XIX, y enriquece y complejiza, para el público lector que no ha tenido la experiencia de su archivo, el legado de aquél al que Pedro Grases se enorgullecía de haber otorgado duraderamente el epíteto de “primer humanista de América”.<sup>3</sup> En estos *Cuadernos de Londres* encontramos documentado el diario empeño de Bello en su exilio londinense por estudiar textos y problemas a los que de otro modo o en otra geografía no hubiera accedido, y resultan decisivos, como ha subrayado más de una vez su editor, para lograr una comprensión cabal del resto de su trayectoria. Al publicarse, puede considerarse en buena medida que vuelven a abrir su legado, a hacerlo legible. Como escribía Jacques Derrida a propósito de la posibilidad de seguir leyendo a otro célebre exiliado londinense, en sus *Espectros de Marx*, “si la legibilidad de un legado estuviera ya dada, resultara natural, transparente, unívoca, si no apelara y desafiara al mismo tiempo a la interpretación, no tendríamos nunca nada que heredar”.<sup>4</sup>

Vuelvo entonces al comienzo: en aquel primer centenario de Bello, la gestión de su legado no era monopolio del Estado chileno y sus instituciones. La forma, sentido y difusión de su obra, la ubicación de su

---

<sup>2</sup> Andrés Bello, *Obra completa, vol. 2: El poema del Cid* (Santiago: Imprenta de Pedro G. Ramírez, 1881).

<sup>3</sup> Pedro Grases, *En torno a la obra de Bello* (Caracas: Tip. Vargas, 1953), 155.

<sup>4</sup> Derrida, *Spectres*, 33.

figura eran y seguirían siendo objeto de reflexión y disputa en distintas latitudes. Bello, que había sido un esmerado promotor de la necesidad de trabajar en aras de la unidad de la lengua castellana en Europa y América, en la continuidad de una tradición que no por ser republicana e independiente abandonara por completo sus antecedentes hispánicos —más aún, en la europeización de esos antecedentes—, aparecía como un modelo para un intelectual influyente como Miguel Antonio Caro, quizás uno de los más celosos aspirantes a convertirse en su albacea.

En esa ocasión, Caro redacta un prólogo a la edición de las poesías de Bello publicada en 1882 por la editorial madrileña Pérez Dubrull, y luego, al año siguiente, por la popular Maucci, instalada en Buenos Aires y Barcelona.<sup>5</sup> Allí Caro se detenía largamente en el análisis ponderativo y elogioso tanto de los versos más célebres de Bello como de sus ensayos de traducción y emulación de los clásicos latinos, aura classicista que, por lo demás, a él le resultaba tan conveniente para establecer un antecedente firme para la figura del filólogo clásico que asegura el imperio de la religión y la tradición en las letras y las leyes. Sin embargo, se ve obligado también a dar cuenta de lo que entonces era una novedad, un hallazgo, aunque para él a todas luces uno particularmente frustrante: la poesía juvenil de Bello en Caracas, su “Poema en acción de gracias al Rey de las Españas por la propagación de la vacuna en sus dominios...” y la *Venezuela consolada*. Según se deja ver en su comentario, ambos poemas parecían hacer un flaco favor a la solidez de la efigie poética y política de Bello. Políticamente, es previsible que un poema en alabanza de las autoridades imperiales y virreinales poco pudiera contribuir a la imagen de un paladín del americanismo. La ocasión, tema y tono del poema son calificados de “melifluo besamanos”, aunque al mismo tiempo pueden ser observados con indulgencia, o al menos eso razona Caro: “Las revoluciones suelen sorprendernos desapercibidos, solazándonos en pueriles entretenimientos, y en su torbellino de fuego envuelven y arrastran hombres y cosas, llevándolos muy lejos de donde tenían su asiento”.<sup>6</sup> El asiento de Bello en la administración colonial era para ese entonces, como ha establecido

---

<sup>5</sup> Andrés Bello, *Poesías*. Precedidas de un estudio biográfico y crítico escrito por D. Miguel Antonio Caro (Madrid: Pérez Dubrull, (1882).

<sup>6</sup> Miguel Antonio Caro, “Don Andrés Bello”, en *Obras completas*, tomo II (Bogotá: Imprenta Nacional, 1920), 116.

la crítica, al menos promisorio y sin duda confortable. Como destaca Jakšić, Bello, que “era un funcionario burocrático perfecto: hacía lo que le pedían y mantenía sus opiniones como asunto privado”, al igual que la mayoría de los criollos de Caracas “no se sintió particularmente encendido por un fervor revolucionario como resultado de la expedición de Miranda” en 1806.<sup>7</sup> Así, la trayectoria política de Bello será difícil de asimilar a cualquier épica que busque revolucionarios de una pieza para su panteón. Es así que llegado a Chile, como lo ha estudiado también Iván Jakšić,<sup>8</sup> será objeto de ataques diversos —entre ellos, los más destacados son los de José Miguel Infante y los de Domingo Faustino Sarmiento— fundados en la sospecha sobre su vocación americanista y republicana.

Al igual que Caro —y esto es algo que el colombiano se complacía en subrayar—, Bello era una persona de una profunda religiosidad católica, y en este sentido podía trazarse una clara vocación en cuanto a la conservación de la tradición heredada. Su educación inicial supervisada por Fray Cristóbal de Quesada y el latín aprendido con el presbítero José Antonio Montenegro marcan una huella profunda, que sin embargo no deja de hacer lugar al interés por otros saberes más próximos al mundo secular. Jakšić recupera aquí, de la *Vida de Andrés Bello* de Miguel de Amunátegui, una anécdota notable, de acuerdo con la cual “Montenegro encontró un día a Bello leyendo una obra de Racine, lo que le hizo exclamar, ‘¡es mucha lástima, amigo mío, que usted haya aprendido el francés!’, preocupado al parecer por el tipo de lecturas al que Bello tendría ahora acceso”.<sup>9</sup> Y bien observados, estos dos poemas se corresponden bien con la impronta secularizante, civilizatoria de su época. Se trata justamente de una loa a la expansión de un ícono modernizador como la vacuna, de parte de uno de los principales artífices del dispositivo por antonomasia de la modernización en la cultura: la imprenta. Bello, redactor de la primera publicación periódica de Caracas y autor del primer libro allí impreso (el *Calendario manual y Guía*

---

<sup>7</sup> Iván Jakšić, *Andrés Bello: La pasión por el orden* (Santiago: Universitaria, 2010), 43.

<sup>8</sup> Iván Jakšić, “Andrés Bello y la prensa chilena, 1829-1844”, en *Construcciones impresas. Panfletos, diarios y revistas en la formación de los estados nacionales en América Latina, 1820-1920*, compilado por Paula Alonso, 107-137 (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004).

<sup>9</sup> Jakšić, *La pasión por el orden*, 38.

*universal de forasteros en Venezuela para el año de 1810*),<sup>10</sup> celebraba en esos versos la labor civilizatoria de la corte virreinal.

Por otra parte, lo que resulta verdaderamente pasmoso a Caro, en estos versos, es su factura poética, irreconciliable con cualquier representación consistente de un estilo en el autor de las *Silvas Americanas*, y que sólo por su correspondencia con las referencias que el propio Bello había hecho en vida a su escritura se aviene a aceptar como propios de él. La explicación de Caro es una feliz descripción sintética de la poesía de Bello (la buena y la otra):

N[o] se comprende cómo aquel que en anteriores ensayos se ostentó alumno aventajado de la escuela itálicoespañola del siglo XVI, no sin alguna afición, si bien dentro de términos prudentes, a los aliños y conceptuosa frase de los escritores del siglo XVII, aparece de pronto envuelto en el pesado y trivial prosaísmo del XVIII, escribiendo versos dignos de cualquiera de los Iriartes.<sup>11</sup>

Sin embargo, lo que Caro no parece considerar aquí es el rol formativo de los estudios posteriores de Bello para apropiarse de esa manera de una lengua del modo en que lo hace, en toda su extensión. No es sólo la inicial destreza en la traducción de los clásicos latinos lo que marca su relación ulterior con la lengua (tanto en la gramática como en la composición poética), sino, sobre todo, el conocimiento de todas las modulaciones intermedias a las que pudo tener acceso.

\*\*\*\*\*

Pocos autores americanos han visto tantas veces editadas sus obras más importantes, y aún también sus obras completas (en Argentina, por ejemplo, recién ahora, y gracias a Celina Ortale y Élica Lois, se está publicando una *Obra completa* nada menos que de José Hernández). Pocos autores han recibido tantos homenajes y han sido tan estudiados como Bello. Pocos lograron, tan tempranamente —esto tiene que ver

---

<sup>10</sup> “En 1808, con la introducción de la imprenta de Gallagher y Lamb, Bello se convierte en el redactor de la *Gazeta de Caracas*, pero es imposible atribuir con exactitud lo que se debe a su pluma”. Grases, *En torno*, 166.

<sup>11</sup> Caro, “Don Andrés Bello”, 116.

con una hipótesis de Julio Ramos—,<sup>12</sup> hacerse ese nombre, el del intelectual, el letrado —no además de, sino—, antes de que el del político; esto es, forzar los límites de lo posible en un contexto muchas veces hostil para crear ese espacio de la (relativa, muy relativa) autonomía para la producción intelectual en un espacio que no la preveía en absoluto. Y pocos lograron, desde ese lugar, una influencia tan profunda en la configuración política de los estados americanos, de las naciones que debían justificarlos.

Bello escribe no solamente un código civil y una gramática eficientes, sólidos y duraderos, sino que además, desde sus distintas funciones, teje pacientemente la compleja urdimbre de lo público, de una modernidad posible. Un nivel de influencia como el adquirido por Bello nos resulta hoy inimaginable para un intelectual, y sin embargo ahí están los hechos para probarlo. No sé si existe otro momento de nuestra historia que deje ver con tanta claridad la prominencia de una figura. No sólo por sus éxitos, por lo que impuso, lo que enseñó, todo aquello que comenzó a existir gracias a su labor, sino también por sus limitaciones, por lo que no pudo hacer, lo que padeció y lo que hizo padecer.

“Bello tiene que ordenar el mundo tumultuoso, contradictorio, dilatado de América, para interpretarlo”, escribió Germán Arciniegas.<sup>13</sup> Iván Jakšić hizo de esa necesidad el título de un volumen indispensable para conocerlo. La superficie privilegiada de ese afán ordenador es la lengua, en la que se articula la ley. Es lo difícil de explicar en el presente: que el autor de la *Gramática* y el del *Código Civil* sean el mismo, que alguien pudiera tener la capacidad y el poder para hacerlo.

El trayecto de Bello, sin embargo, es también ejemplarmente sinuoso y accidentado. Cuando llega a Chile es ya, para su época, un hombre mayor, que había pasado las últimas dos décadas en Inglaterra, la primera de ellas sufriendo pesares inenarrables, que incluso en su proverbial discreción llega a describir en una carta como “absoluta indigencia”.<sup>14</sup> A pesar de esas circunstancias, estos años aparecen de manera clara como decisivos en la larga formación y preparación del

---

<sup>12</sup> Julio Ramos, *Desencuentros de la modernidad en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), cap. 2.

<sup>13</sup> Germán Arciniegas, *El pensamiento vivo de Andrés Bello* (Buenos Aires: Losada, 1946), 23.

<sup>14</sup> Pedro Grases, “La Argentina en los años londinenses de Bello”, *Revista Shell* V, n.º 19 (1956): 12.

intelectual que —para usar la terminología latina tan frecuente en sus notas— florecerá en Chile, irradiando hacia América toda. En su mismo centro es que Jakšić ha señalado el punto de inflexión en el cual el desterrado pasa a ser *the right man in the right place*, ya que “fue en el contexto de la gran agitación diplomática que acompañó el cambio de la política británica en la década de 1820, que Bello comenzó a explorar sistemáticamente cómo construir las nuevas naciones sobre las ruinas del Imperio Español en América”.<sup>15</sup>

Por eso este volumen, que recupera sus notas de trabajo, resulta tan valioso. Lo ha dicho en más de una ocasión Iván Jakšić: aquí hay una clave para entender a Bello, para entender cómo se forma, cómo funciona su pensamiento.

¿Qué es lo que hace éste, el intelectual más influyente de nuestro siglo XIX, en los 19 años de su destierro londinense? Estudia, copia, transcribe. ¿Qué estudia? Filología. Entre otras cosas, claro, entre múltiples trabajos. Pero sobre todo se ocupa de eso, de estudiar lenguas y literaturas antiguas, remotas, que conducen a la propia. No analiza aún; los cuadernos no son apuntes tal como los entenderíamos ahora en primera instancia. Bello, en los *Cuadernos...*, sobre todo transcribe. El volumen, ha precisado Tania Avilés, en un artículo recientemente publicado en el que se daba cuenta de los avances de la edición, es una transcripción de una transcripción.<sup>16</sup> Bello transcribe de ediciones, libros eruditos, manuscritos medievales, y vuelca todo en sus cuadernos. Sólo eso, y sus observaciones, los puentes que tiende de vez en cuando entre un libro y otro, un pasaje y otro. La primera persona se confunde a veces en la transcripción o la traducción (es el caso con los largos pasajes de Ellis), asumiendo un nosotros inglés que termina de desdibujar casi por completo a un escriba que apenas esboza juicios de valor, señalando aquí y allá detalles técnicos, dónde se usa qué tipo de metro o rima, prefiriendo la transcripción directa en algunos casos, el resumen austero en otros, llevando a sus cuadernos historias crónicas, *chansons de Geste*, *romans* y romances. La finalidad es el estudio, no aún la edición, que de todos modos comienza a concebirse allí, al menos con respecto al *Poema del Cid*.

<sup>15</sup> Jakšić, *La pasión por el orden*, 95.

<sup>16</sup> Tania Avilés, “Para el establecimiento de una genealogía de los manuscritos: el caso de los *Cuadernos de Londres* de Andrés Bello”, *Anales de Literatura Chilena* año 17, n.º 25 (2016): 19.

Tal vez el aspecto más impactante de estos manuscritos sea el grado de concentración de Bello en las temáticas tratadas, puesto que rara vez se aparta de ellas para anotar sus propias conclusiones, y casi nunca da información que pueda considerarse personal, o incluso consignar fechas de composición. (...) La escritura llena todos los espacios posibles, incluyendo las tapas.<sup>17</sup>

No hay curiosidad malsana que pueda verse satisfecha en estas notas, sin embargo, íntimas, de uno de los más públicos escritores de su tiempo. Bello transcribe, sus editores transcriben, hacen legibles sus papeles no sólo venciendo la dificultad que su trazo nos impone, sino también disponiendo sobre nuestra mesa de lectura aquello que Bello fue reuniendo en la suya, otra vez pública, de la biblioteca londinense. La legibilidad, ha indicado un crítico contemporáneo, se da en el montaje, y para lograrla es decisiva la mirada filológica.<sup>18</sup> Transcripción al cuadrado, filología al cuadrado, lo que nos toca ensayar ahora es una indagación filológica de los primeros intentos —los más serios, durante mucho tiempo— de formarse en estos menesteres un hispanoamericano. Y ese intento es el que además pone de relieve el largo y hondo sentido político de esta labor.

Como un amanuense medieval (“trabaja comentando comentarios y citando fórmulas autoritativas, con el aire del que nunca dice nada nuevo”, tal la fórmula de Eco),<sup>19</sup> Bello prescinde de los trazos más visibles, de la exhibición del yo, y nos deja delante del rigor de su investigación, de un trabajo de transcripción, que siempre es interpretación, reordenamiento; donde apenas asoma en las desinencias y los pronombres una primera persona que muy de vez en cuando opina. Pero en ese ejercicio trabaja ya el problema: transcribir, trasladar, buscar una tradición, no por el camino exclusivo de la fábula, sino por el que se evidenciaba más firme y seguro, el de la forma, el de la emergencia de una constante en el versificar romance, de un signo de pertenencia común en el modo de hacer la poesía. Las páginas y páginas en las que

---

<sup>17</sup> Iván Jakšić, “Los Cuadernos de Londres de Andrés Bello”, *Boletín de Filología L*, n.º 2 (2016): 182-183.

<sup>18</sup> Georges Didi-Huberman, *Remontages du temps subi. L’Oeil de l’histoire 2* (París: Seuil, 2010).

<sup>19</sup> Umberto Eco, *Arte y belleza en la estética medieval* (Madrid: Lumen, 1997), 11.

persigue el origen de la rima y sus formas lo llevan también a otras preguntas, otros menesteres que vemos emerger luego, pero que aquí no dejan indicio claro.

Su preocupación, a lo largo de cientos de páginas: los orígenes de la versificación en la poesía vernácula. Los cantares de gesta, el *Cid*. Transcribe el latín, el griego, el *middle english*, el *ancien français*, algunos pasajes nórdicos; habla de juglares, monjes, escaldos y goliardos; comenta libros o manuscritos hoy desaparecidos; hace, sobre todo eso, filología. Ni una nota personal, ni una referencia a sus pesares, su malhadada economía (Jakšić menciona la posibilidad de que algunos números garabateados aquí o allá puedan tener que ver con eso, pero tampoco hay indicios firmes de que así sea), los asuntos que ocupaban a un americano desterrado en Londres, ninguna, salvo la constante que la lucidez de Iván Jakšić lee en la novedad de su interés por el *Poema del Cid*. Y aquí es donde la tarea del caraqueño se muestra más fascinante, en lo enigmático de su actividad: transcribiendo, seleccionando, conservando, explorando los textos del pasado podemos ver al intelectual clave de un proceso que no se sabía aún hacia dónde iba ni qué forma asumiría escrutando los códices y volúmenes de una Edad Media que recién comenzaba a adquirir la forma y el lugar que la filología y la historia del XIX le otorgarían en la conformación de nuestra geografía política. En ese aspecto, el largo e inacabado trabajo de Bello sobre el *Cid* cobra toda su significación política —como lo han sabido señalar tanto Altschul<sup>20</sup> como Jakšić:

El significado del paciente trabajo filológico de Bello, cuando se mira en relación con los altos y bajos del proceso de independencia, reside en la búsqueda de claves para comprender el colapso imperial y el surgimiento de las naciones. Bello llevó a cabo esta búsqueda con una clara fe, si bien optimista, en el poder del lenguaje para fomentar la unidad. En la sala de lecturas del Museo Británico, Bello encontró su papel en el proceso de construcción de las naciones hispanoamericanas: el proyecto de estructurar la nacionalidad independiente sobre la base del cultivo y adaptación

---

<sup>20</sup> Nadia Altschul, *Geographies of Philological Knowledge. Postcoloniality and the Transatlantic National Epic* (Chicago y Londres: Chicago University Press, 2012).

del castellano a las nuevas realidades políticas, y en contacto cercano, además, con la promoción del imperio de la ley.<sup>21</sup>

Imperio de la ley: en el primer término está el *imperium* nebrisense bien entendido, la posibilidad de un orden. Como indica Rojinsky, hay un consenso generalizado en torno al reconocimiento de que la noción de *imperio* en Antonio de Nebrija tiene un significado más cercano al de “poder” o “soberanía” que a lo que entendemos actualmente bajo el término, aunque también debe tenerse en cuenta el “tono innegablemente mesiánico y milenarista” que se extiende no sólo por el prólogo de su *Gramática castellana* (1492), sino que también por el resto de la obra de Nebrija. Así, Rojinsky insistirá: “la retórica empleada para promover la imagen imperial (...) se manifestaba en la forma de una serie de tropos, figuras y *topoi*, que demostraban la convicción de que la lengua era indispensable para andamiar el poder político así como para asegurar la hegemonía política interna”.<sup>22</sup> Bello llega a Londres como secretario de la legación de Bolívar y López Méndez, y llega estrenando en su currículum, entre innumerables virtudes, el hecho de ser el responsable del primer libro impreso en Venezuela. En tránsito constante, con la acuciante inestabilidad de su lugar de origen llega a uno de los centros mundiales de la expansión de la cultura impresa, inmerso en la discusión y la vivencia de las nuevas formas del *imperium* secular. La lengua y la tradición que aquella cultura impresa debía soportar, expandir y afianzar se dibujan así en el horizonte de sus inquietudes con nitidez.

El imperio de la ley, que en Bello entonces se despliega en la lengua, como intuyó Julio Ramos hace ya un tiempo, encuentra allí su espacio y se genera en una dinámica que actúa en el corazón de la forma más moderna del *Imperium*, y que debe articular, en la absoluta novedad de su forma, los dispositivos técnicos que la hacen posible y la continuidad de una tradición recibida. Por la letra escrita pasaba esa

---

<sup>21</sup> Jakšić, “Los Cuadernos”, 189.

<sup>22</sup> David Rojinsky, *Companion to Empire. A Genealogy of the Written Word in Spain and New Spain (c. 550-1550)* (Amsterdam: Rodopi, 2010), 95-96. La traducción es mía. Ver a este propósito Juan Ennis, “Soberanía lingüística. Una discusión glotopolítica”, en *Homenaje a Elvira Arnoux*, tomo I, de los coordinadores Roberto Bein, Daniela Lauría, Juan Bonnin, Mariana Distefano y Cecilia Pereira (Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2017), 303-320.

tradición, sabía Bello, por eso ese ejercicio constante y paciente de la transcripción, que muy pocas veces es traducción.

Lengua y soberanía contribuyen a hacer legible ese esfuerzo de lectura, comprensible quizás bajo las modulaciones de la *translatio imperii*. Nadia Altschul ha indicado cómo esta figura contribuirá a sentar la posición de Bello en los debates de 1844 con Lastarria, a la hora de gestionar una herencia para la nación criolla que no prescindiera de su raigambre hispánica, una forma, si bien deslucida, aún viable de permanecer en la historia que avanzaba hacia Occidente.<sup>23</sup>

De nuevo, volviendo a Jakšić, si el Imperio Carolingio toma de Roma la idea del Estado universal,<sup>24</sup> Bello encuentra en la República romana el modelo aconsejable para la construcción de las nuevas repúblicas. Y en este sentido, el vivo interés por las lecturas vinculadas a la representación de Carlomagno y su historia adquiere todo su sentido —empezando, claro está, por la transcripción del manuscrito perdido del *Voyage de Charlemagne*—.<sup>25</sup>

Por otra parte, en el cuaderno I, página 72, nos encontramos con lo que probablemente sea una de las primeras traducciones españolas de los *Serments de Strassbourg*. Allí donde Bello se asombra (una de las pocas intervenciones que podemos ver como tales, la mirada asombrada, casi admonitoria del filólogo) de que Du Cange ignore la distinción entre el valón y el provenzal. Transcribe de aquel, de su *Glossarium ad scriptores mediae et infimae latinitatis* (Paris: Osmont, 1733-1736):

---

<sup>23</sup> “Bello had used the image of *translatio studii et imperii* in 1844, in a reply to José Victorino Lastarria that asserted the positive aspects of Spain’s ruling over the Americas. To reply to Lastarria’s negative view of Spanish colonization, Bello used the image of *translation* and placed Spain as a recipient of the spirit of Rome: ‘La misión civilizadora que camina, como el sol, de oriente a occidente, y de que Roma fue el agente más poderoso en el mundo antiguo, la España la ejerció sobre un mundo occidental más distante y más vasto’ (*OC*, 19: 165). Romanized Spain had received *studi et imperii* from Rome and had benevolently bestowed it on its own colonial offspring, perhaps even showing more prominence than Rome (as Bello implied) because of the great distance and vastness of the Western geographies civilized by the Iberian empire”. Altschul, *Geographies of Philological Knowledge*, 170.

<sup>24</sup> Ernst-Robert Curtius, *Literatura Europea y Edad Media Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 1955), tomo I, 52.

<sup>25</sup> Ver al respecto: Carla Rossi. *Il manoscritto perduto del Voyage de Charlemagne: il Codice Royal 16 E VIII della British Library* (Salerno: Salerno Editrice, 2005).

Pro Deo amor, & pro Christiano populo & nostro comun salvamento dist di en avant, in quant Deus savir et podir me dunat, si salvarejo cist meon fradre Karlo et in adjudha, et in Cadhuna cosa, si cum om per dreit son fradre salvar dist, im o quid il mi altre si fazet, et ab Ludher nul plaid nunquam prindrai, qui meom vol cist meon fradre Karle in damno sit.

*(Por amor de Dios, y por el Cristiano pueblo, y nuestro comun salvamento, deste dia en adelante, en quanto Dios saber y poder me done, si salvaré yo a queste mi hermano Carlos, y en ayuda, y en cada una cosa, así un hombre por derecho su hermano salvar debe (léase dust, dice Dis[t]), “in eo in quod ille mihi alter face-ret, et cum Lothario nullum placitum unquam capiam, quod mea voluntate huic meo fratr[i] Carolo in damno sit”.*<sup>26</sup>

Por lo general, esto es lo curioso, Bello no traduce ni el latín ni el francés antiguo, ni el griego ni lenguas aún más peregrinas entonces. Pero aquí hace el ejercicio, justamente en el fragmento solemne que transcribe Nithard del encuentro entre Carlos “el Calvo” y Luis “el Germánico”, aquel donde, en la diplomacia, en el acuerdo político ante Dios y sus huestes, se pone por escrito por primera vez, aparentemente, una lengua romance.

Luego, a partir del cuaderno VII, cuando traduce largamente a George Ellis y sus *Specimens of Early English Metrical Romances* (Londres: Longman, Hurst, Rees and Orme, 1805), lo hace persiguiendo la historia de la forma poética, y con ella de la historia, la leyenda y sus modos de difundirse y de la organización política de las islas británicas.

\*\*\*\*

Hace poco más de diez años, Edward Said podía comenzar una de sus *Lectures...* postulando sin dudar que probablemente no hubiera nada más pasado de moda ni menos atractivo (menos *sexy*, dice, literalmente) en el mercado académico de las humanidades del siglo XXI que la filología.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Andrés Bello, *Cuadernos de Londres*, edición de Iván Jakšić y Tania Avilés (Santiago: Universitaria, 2017), 72.

<sup>27</sup> “Philology is just about the least with-it, least sexy and most unmodern of any of the branches of learning associated with humanism”. Edward Said, “The Return to Philology”, en *Humanism and Democratic Criticism* (New York: Columbia University Press, 2004), 57.

Y sin embargo, lo que aquí encontramos es eso: filología. Y nos resulta sumamente atractivo.

Y es que, por un lado, el siglo XIX no era de la misma opinión. La filología, sobre todo la filología vernácula, se presentaba como un modo de acceso al pasado indispensable para pensar los proyectos políticos del momento. La filología, sí, podía aparecer como un arma cargada de futuro. Pero esto era sólo posible allí donde podían costearse. Pedro Henríquez Ureña escribió, en su *La utopía de América*, que Rufino José Cuervo era un gramático que, yéndose a París, terminó siendo filólogo, y Bello un filólogo que, puesto ante las urgencias de la vida pública americana, terminó siendo gramático.<sup>28</sup> A primera vista, claro, puede resultar cierto. En la sala de lectura de la biblioteca del Museo Británico en Londres sobraba el lugar para la filología, mientras que en las extensiones americanas apenas cabía una gramática; la necesidad de un orden prevalece sobre la sosegada inquietud de la investigación libresca, en un archivo imposible de imaginar en nuestro siglo XIX.

Sin embargo, es observando estos dos aspectos, las dos caras del legado, el público —y configurador de la misma publicidad que lo hace posible, el del imperio de la ley y la unidad de la lengua— y el privado, garabateado en una letra de dificultosa lectura, donde el amanuense transcribe, con el gesto de quien sólo copia lo hallado, que podemos ahora lograr una nueva lectura —no sé si mejor, seguramente más compleja— del legado de Bello.

Los *Cuadernos de Londres*, en buena medida, pueden entenderse como la crestomatía, el corpus o fondo masivo que nos permite leer nuestro siglo XIX tal como lo afronta, descifra y ordena Andrés Bello.

no es, como algunos piensan, el entusiasmo de teorías exajeradas o mal entendidas lo que ha producido y sostenido nuestra revolución (...) lo que la produjo y la sostuvo fue el deseo inherente a toda gran sociedad, de administrar sus propios intereses, y de no recibir leyes de otra.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Pedro Henríquez Ureña, *La utopía de América* (Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1989), 276-277.

<sup>29</sup> Andrés Bello, “Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo XV”, en *El repertorio Americano*, n.º 3 (abril 1827), 194; citado en Jakšić, *La pasión por el orden*, 105.

La tarea ordenadora de Bello encuentra aquí, en esta larga transcripción, su base, su sustento, su momento de aprendizaje. El gesto que une al amanuense medieval con el filólogo moderno, el de producir materialmente una tradición con el gesto de quien sólo copia lo existente, de quien transcribe lo dado con la mayor fidelidad posible, es el que puede ofrecer también una clave del ejercicio de la *translatio* bellista posterior: la legitimidad del *imperium*, el sustento de la soberanía, ofrecido como continuidad natural, el más sofisticado dispositivo para ordenar lengua y vida pública como sereno ordenamiento de las condiciones dadas según lo que a ellas mejor conviene. Al transcribir la transcripción así, estos *Cuadernos* nos revelan no sólo la base, el comienzo posible del *monumentum* de la madurez, sino también su reverso, la urdimbre o trama en la que un lector inagotable, aislado y distante, acosado por las necesidades e incertidumbres, se permitió, leyendo y copiando, pensar un continente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altschul, Nadia. *Geographies of Philological Knowledge. Postcoloniality and the Transatlantic National Epic*. Chicago y Londres: Chicago University Press, 2012.
- Arciniegas, Germán. *El pensamiento vivo de Andrés Bello*. Buenos Aires: Losada, 1946.
- Avilés, Tania. “Para el establecimiento de una genealogía de los manuscritos: el caso de los *Cuadernos de Londres* de Andrés Bello”. *Anales de Literatura Chilena* 17 (2016): 13-32.
- Bello, Andrés. *Cuadernos de Londres*. Edición de Iván Jakšić y Tania Avilés (Santiago: Universitaria, 2017).
- . *Obra completa, vol. 2: El poema del Cid*. Santiago: Imprenta de Pedro G. Ramírez, 1881.
- . *Poesías*. Precedidas de un estudio biográfico y crítico escrito por D. Miguel Antonio Caro. Madrid: Pérez Dubrull, 1882.
- Caro, Miguel Antonio. “Don Andrés Bello”. En *Obras completas*, tomo II. Bogotá: Imprenta Nacional, 1920.
- Curtius, Ernst-Robert. *Literatura Europea y Edad Media Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1955.
- Derrida, Jacques. *Spectres de Marx. L'État de la dette, le travail du deuil et la nouvelle Internationale*. París: Galilée, 1993.

- Didi-Huberman, Georges. *Remontages du temps subi. L'Oeil de l'histoire 2*. París: Seuil, 2010.
- Eco, Umberto. *Arte y belleza en la estética medieval*. Madrid: Lumen, 1997.
- Ennis, Juan. "Soberanía lingüística. Una discusión glotopolítica". En *Homenaje a Elvira Arnoux*, tomo I, de los coordinadores Roberto Bein, Daniela Lauría, Juan Bonnin, Mariana Distefano y Cecilia Pereira. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2017.
- Grases, Pedro. "La Argentina en los años londinenses de Bello". *Revista Shell V*, n.º 19 (1956).
- . *En torno a la obra de Bello*. Caracas: Tip. Vargas, 1953.
- Henríquez Ureña, Pedro. *La utopía de América*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1989.
- Jakšić, Iván. *Andrés Bello: La pasión por el orden*. Santiago: Universitaria, 2010.
- . "Andrés Bello y la prensa chilena, 1829-1844". En *Construcciones impresas. Panfletos, diarios y revistas en la formación de los estados nacionales en América Latina, 1820-1920*, compilado por Paula Alonso. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- . "Los Cuadernos de Londres de Andrés Bello". *Boletín de Filología L*, n.º 2 (2016): 181-189.
- Ramos, Julio. *Desencuentros de la modernidad en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Rojinsky, David. *Companion to Empire. A Genealogy of the Written Word in Spain and New Spain (c. 550-1550)*. Amsterdam: Rodopi, 2010.
- Rossi, Carla. *Il manoscritto perduto del Voyage de Charlemagne: il Codice Royal 16 E VIII della British Library*. Salerno: Salerno Editrice, 2005.
- Said, Edward. "The return to philology". En *Humanism and Democratic Criticism*, 57-84. New York: Columbia University Press, 2004. *EP*

Sebastián Edwards, *American Default* (New Jersey: Princeton University Press, 2018).

RESEÑA

## LA CASA DE PAPEL

**Alfredo Bullard G.**

Pontificia Universidad Católica del Perú

### 1. UN ATRACO MUY PARTICULAR

La exitosa serie de televisión española *La casa de papel* relata un atraco singular. Un grupo de delincuentes, liderados por un personaje que se hace llamar “El Profesor”, asalta la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre de España, donde se imprimen los billetes de euros que se ponen en circulación en dicho país.

Ellos no se sienten ladrones. No piensan llevarse el dinero que encuentren en las bóvedas. El plan es secuestrar la casa de Moneda por el mayor tiempo posible para imprimir su propio dinero (984 millones de euros) y luego escapar.

En su imaginario no le están robando a nadie. Se hacen millonarios sin quitarles a otros lo que es suyo. En una de las escenas críticas de la serie, El Profesor busca persuadir a la inspectora Raquel Murillo, la policía que lo venía persiguiendo, sobre por qué ellos no eran los malos de la historia. Dice:

Te han enseñado a verlo todo incompleto de buenos y malos.  
Pero esto que estamos haciendo nosotros sí que te parece bien

---

ALFREDO BULLARD G. Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en derecho por la Universidad de Yale. Presidió el Tribunal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual del Perú. Socio de Bullard, Falla & Ezcurra. Profesor de derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Email: [abullard@bullardabogados.pe](mailto:abullard@bullardabogados.pe).

si lo hace otra gente. En el año 2011, el Banco Central Europeo creó de la nada 171.000 millones de euros. De la nada. Igual que estamos haciendo nosotros. Sólo que a lo grande. 185.000 en el 2012. 145.000 millones de euros en el 2013. ¿Sabes adónde fue a parar todo ese dinero? A los bancos. Directamente de la fábrica a los más ricos. ¿Dijo alguien que el Banco Central Europeo fuera un ladrón? Inyección de liquidez lo llamaron. Y lo sacaron de la nada Raquel, de la nada.

¿Qué es esto? [Mostrándole un billete de 50 euros] Esto no es nada, Raquel, esto es papel. [rompiendo el billete] Es papel, ¿lo ves? Es papel. Yo estoy haciendo una inyección de liquidez. Pero no a la banca, la estoy haciendo aquí, en la economía real de este grupo de desgraciados, que es lo que somos Raquel.

Más allá de la ficción, un economista sabe que en realidad sí están robando. Imprimir dinero sin respaldo y ponerlo en circulación, como lo hace la banda del Profesor, tiene un efecto similar a un robo, más allá de la singular naturaleza del atraco. Lo curioso es que los gobiernos de todo el mundo hacen algo similar y también, en su propio imaginario, no nos están robando.

Al imprimir dinero sin sustento y ponerlo en circulación están sustrayendo el valor del dinero de los demás ciudadanos. Lo están devaluando. Se hacen más ricos, pero al hacerlo hacen más pobres a otros. No necesitan meterle la mano al bolsillo a nadie para robar. No necesitan sustraerle billetes a nadie. Le están sustrayendo su valor. El valor de la moneda que otros tengan en ese bolsillo se reduce como por arte de magia, aunque la magia puede ser fácilmente explicada.

El Profesor trata de justificar sus acciones diciendo que el Banco Central Europeo es el verdaderamente malo, porque inyectó muchísimos más euros de los que él y sus secuaces van a inyectar a la economía. Más allá de la magnitud, cualitativamente el efecto es el mismo.

Pero la ley parece hacer la diferencia. Los atracadores de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre son perseguidos por la policía. No están legalmente autorizados para hacer lo que hacen, a margen de que, en estricto rigor, el impacto económico puede ser similar. Los funcionarios de un Banco Central no temen hacer lo mismo. Lo hacen legalmente, en base a facultades jurídicamente definidas. El Estado puede enriquecerse a costa de los individuos, pero los individuos no pueden hacerlo a costa

de otros individuos. Y, a pesar de que las consecuencias económicas son las mismas, las legales no lo son.

Algo similar puede ocurrir cuando un Estado desconoce sus propias obligaciones usando medios aparentemente legales. En contraste con lo que ocurre con un privado que incumple con sus obligaciones contractuales, los gobiernos suelen encontrar formas de hacer lo mismo bajo la apariencia de legalidad. Declaran la moratoria de sus obligaciones, modifican los precios o las tasas de interés, devalúan la moneda con la que deben honrar una deuda. O simplemente declaran que un contrato ya no es exigible según sus términos, prohibiendo la aplicación de los mecanismos de indexación pactados para proteger el valor de una acreencia.

Si un privado hiciera lo mismo las consecuencias jurídicas serían radicalmente distintas. Se sometería a acciones legales o judiciales definidas para sancionar sus incumplimientos: ejecución forzada de la obligación, desconocimiento de efectos legales a su conducta, pago de daños por perjuicios, etcétera.

La teoría dice que al Estado le debería pasar lo mismo. Pero el Estado tiene el monopolio del uso de la ley, y lo puede usar para cambiar las reglas del juego haciendo lo mismo pero legalmente.

De esta doble personalidad del Estado, de esta esquizofrenia jurídica en que el derecho hace con una mano lo que deshace con la otra, se trata el libro de Sebastián Edwards *American Default*<sup>1</sup>.

El libro de Edwards relata la relevante y virtualmente desconocida historia de Franklin Delano Roosevelt (FDR), el Congreso, la Corte Suprema y la batalla por el oro (y el abandono del patrón oro en los Estados Unidos). Leyendo la historia relatada en el libro uno descubre que *La casa de papel*, y sus derivadas, más allá del efecto cinematográfico, no es tan singular y extraña como uno podría pensar.

## 2. LA HISTORIA JAMÁS CONTADA (AL MENOS DE ESA MANERA)

Un Estado enfrenta una severa crisis económica. Los precios se deprimen, el desempleo se multiplica. La desazón y la desesperanza campean. Las reglas del juego estorban. Estas reglas incluyen la propiedad

---

<sup>1</sup> Sebastián Edwards, *American Default* (New Jersey: Princeton University Press, 2018). En adelante, el libro se citará tan sólo con su número de página entre paréntesis.

de los ciudadanos sobre sus bienes, sobre su dinero, sobre sus depósitos y el respeto a los contratos que tienen celebrados y cuyos términos deben ser cumplidos. También incluyen los límites al Estado para manejar la moneda y su valor.

Esas reglas, sin embargo, no son sólo de titularidad del Estado ni han sido creadas sólo en su beneficio. Son de todos y cada uno de los ciudadanos y de las empresas que a fin de cuentas recogen las inversiones de tales ciudadanos. De hecho, son, antes que derechos del Estado, límites a su actuación. El intrincado sistema jurídico brinda protección a esas reglas. Algunas incluso se las protege a nivel constitucional.

Pero las reglas estorban para poder adoptar ciertas soluciones urgentes. Finalmente los bomberos pueden romper la puerta del vecino (afectando su propiedad) para apagar un incendio o la policía actuar bajo estado de sitio para controlar serios disturbios al orden público, limitando los derechos individuales. O, al menos, son ésas las analogías que se suelen usar.

Cuando el Estado decide entonces romper las reglas que justamente limitan su acción recurre a un discurso en el que la gravedad de la situación permite que los fines justifiquen los medios. Toman los ahorros de la gente o los licúan. Expropian sus bienes. Reducen el valor de su dinero devaluándolo. Modifican los contratos para que los acreedores tengan menos y los deudores tengan más, a pesar de que el más y el menos contradicen lo que las partes acordaron. Incluso limitan las obligaciones del propio Estado con sus acreedores, haciendo que el deudor pueda eliminar sus obligaciones.

En Latinoamérica ello no es novedad. La falta de institucionalidad nos trae problemas, pero también respuestas “desinstitucionalizadas”. El gobierno hace y deshace y se autojustifica. Allí está el caso de Argentina y su corralito. Ningún país de los nuestros se libra. Todos han tenido, con matices, incidentes similares de mayor o menor magnitud.

Se toman medidas de ajuste que en realidad son desajustes de las reglas en base a las cuales los ciudadanos invirtieron y ahorraron. La señal es que las reglas no son confiables y, como tales, están hechas para romperse. En paralelo, los países supuestamente institucionalizados se rasgan las vestiduras y saltan a proteger a sus inversionistas, exigiendo medida e implantando mecanismos de protección, los que van desde la intervención diplomática a mecanismos internacionales de protección de inversiones, como los arbitrajes.

Pero todo ello es imaginado (y vivido) en países de baja institucionalidad, países poco serios o que dejan de serlo rápidamente (es decir, no eran tan serios como parecían).

Sebastián Edwards nos cuenta la misma historia, pero no en un “país bananero” o poco institucionalizado. La cuenta para Estados Unidos, durante la crisis de 1933, año en que FDR toma el poder. Estados Unidos hizo algo muy similar a lo que hizo Argentina con el corralito: rompió las reglas del juego y la confianza que esas reglas estaban destinadas a proteger.

La historia es sorprendente. Los detalles que Edwards nos entrega de un episodio tan poco conocido son reveladores de las grandes semejanzas (y también de las muchas diferencias) con lo que ha ocurrido en nuestros países.

El significado histórico de los eventos dejó como herencia el abandono del patrón oro como sistema que protegía el valor del dinero. El oro se volvió en los Estados Unidos, como los productos de primera necesidad en algunos países, un bien del que se justificaba su control, su expropiación por el Estado y el control de su precio. El quitarle el valor al dinero (la devaluación) se vuelve un mecanismo legítimo para levantar los precios y proteger a los productores, en especial a los agricultores. Y el oro es expropiado de los ciudadanos, quienes son obligados a venderlo bajo pena de cárcel, con excepción de sus dientes y sus joyas personales.

Los autores intelectuales de la medida llegaron a decir que el abandono del patrón oro sería celebrado “...como un Segundo Día de la Independencia porque es una de las pocas fechas importantes de nuestra historia” (59). Tal predicción nunca se cumplió.

Los ahorros se controlaron y se decretaron feriados bancarios para poder quitarles el valor a los depósitos de las personas sin posibilidad de que se defendieran retirándolos.

Pero lo más asombroso, quizás el mayor ataque a la institucionalidad establecida (y lo más desconocido del episodio), es que los Estados Unidos modificaron los contratos y alteraron los términos de los mismos. Modificaron “el precio” de dichos contratos, prohibiendo la aplicación de las cláusulas que indexaban al oro las obligaciones. Y es que no se podía lograr el control que se buscaba mediante el manejo monetario sin controlar el valor de los contratos cuyas obligaciones se pagarían con dicho dinero.

En este camino el Estado muestra sus dos caras: la de monopolista de la ley y la de deudor. Con la primera cambia las reglas bajo las cuales se endeudó, y con ello se libera de parte de sus obligaciones. Como en *La casa de papel*, puede hacer legalmente lo que para el común de los mortales sería una ilegalidad. La pregunta moral fundamental que se planteó en su momento al Congreso norteamericano fue si "...la solemnidad de un contrato puede ser alterada cuando a juicio de los representantes del pueblo su bienestar lo exige" (62).

Una pregunta similar en Perú, en el año 1993, llevó a introducir el artículo 62 de la Constitución, según el cual "los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase", norma pensada precisamente para evitar que ocurra lo que Edwards describe ocurrió en el Estados Unidos de FDR. Pero este país no tenía (al menos expresamente) una disposición tan clara. Y viendo el relato de Edwards sobre las acciones de FDR, sus asesores, el Congreso y la Corte Suprema, uno se pregunta si, de haberla tenido, las cosas hubieran sido realmente diferentes.

### 3. EL STORYTELLING

Los libros de economía, como los de derecho, suelen ser aburridos. Un libro de derecho y de economía puede ser doblemente aburrido.

Pero lo importante para transmitir una idea es el *storytelling*; es decir, la capacidad de contar una historia. No importa sobre qué hablemos o escribamos. Todo puede ser contado como un cuento. Las personas no recuerdan hechos. Recuerdan relatos.

Edwards entiende muy bien esta idea. La descripción de cada uno de los personajes, su *background*, hasta los chismes de su vida personal y la interacción de todos ellos están relatados de manera notable. Cada uno es dibujado en su faceta humana y, en algunos, con su cuota de pretensión divina de poder cambiar el mundo a uno distinto con sólo decidirlo.

Soy un convencido de que la creación y destrucción de las instituciones nacen de la interacción de miles o millones de individuos. Pero los personajes son importantes para entender cómo se plasman y son recogidas esas interacciones. Nunca esa interacción puede ser totalmente impersonal. Y muchas veces es centralmente personal. Si bien las

instituciones nacen del desorden ordenado espontáneamente por la interacción, el conjunto de anécdotas al que llamamos historia les da cara a ese orden y desorden. Con ello el libro engancha al lector y lo atrapa en un lenguaje que tiene el mérito de ser, al mismo tiempo, coloquial y técnico.

Con la información de la investigación de Edwards pudieron escribirse muchos libros distintos. Pudo escribirse un libro de análisis económico, en el que, usando sólo estadísticas, data y matemática, nos demostrara lo que quería demostrar. Pudo ser un libro conceptual sin mucha historia, reemplazando buena parte de los números con la descripción de lo que ellos reflejan. O pudo centrarse en un análisis exclusivamente jurídico de lo que pasó.

Pero optó por novelar la historia. Les dio cara —y alma— a las decisiones: quién era FDR, quiénes sus asesores y miembros de su gobierno, quiénes los congresistas que “cocinaron” las normas que finalmente se aprobaron para cambiar las reglas, quiénes los magistrados de la Corte Suprema que validaron la conculcación de los derechos. Y quiénes se opusieron y combatieron los cambios. Quiénes ganaron y quiénes perdieron. Quiénes hicieron *lobby* de uno y otro lado.

Su abordaje no pudo ser más acertado. Edwards opta por novelar la historia sin renunciar al rigor académico. La razón por la que los lectores prefieren una historia a una descripción de hechos es porque nos gusta que lo real se sienta vívido. Tanto la ficción como la realidad tienen que sonar verosímiles para capturar la lectura. Los economistas suelen olvidar que lidian con la realidad. El lenguaje económico suele sonar a ficción inverosímil, no porque lo sea, sino porque mira la realidad desde arriba, en lugar de meterse en el pellejo de quienes la protagonizan.

En contraste, recurrir a los medios que usa la ficción para hacer creíble una historia puede, paradójicamente, devolverle realidad a la economía. Y ni qué decir del derecho. Las personas de carne y hueso entienden mejor a los abogados en las películas que en el mundo real. Lo mismo puede pasar con los economistas cuando la economía se explica como un relato. La economía se vuelve tangible y lo que se cuenta aparece como más relevante.

En el arte de explicar, la forma puede ser tanto o más importante que el fondo de lo que se cuenta. La forma escogida por Edwards es

uno de los grandes aciertos del libro. Es un libro entretenido. Un libro con varias historias dentro de la historia. En cada historia uno puede detenerse a ver el paisaje del camino, sin perjuicio de que es el panorama general lo que realmente importa. Y todas esas historias están muy bien contadas.

#### 4. DERECHO Y ECONOMÍA

El libro muestra la importancia de unir el derecho con la economía.

Salvo algunos episodios aislados, antes de la mitad del siglo pasado los economistas y los abogados vivieron divorciados por décadas. El resultado fue que juristas y abogados no entendían las consecuencias de las leyes en la realidad. De manera parecida, los economistas no entendían las reglas que generan la institucionalidad bajo la cual se toman las decisiones económicas.

En general, los economistas vieron a los abogados como formalistas, con poca sustancia real y mucha esgrima conceptual sin contenido ni relevancia. Por su parte, los abogados ven a los economistas como eficientistas, desapegados de valores relevantes como la justicia.

Afortunadamente ello cambió hace más de sesenta años. El trabajo de Edwards es un fiel testimonio de por qué agradecer ese cambio.

Tomo varias décadas para que se descubriera el nivel de complementariedad de ambas formas de conocimiento. Sin reglas, no hay economía posible. Y sin economía, no se puede entender por qué las reglas deben ser de cierta manera y cuáles son las consecuencias de que no sea así.

El relato del libro da clara cuenta de las ventajas de entender las cosas de esa manera. Edwards se muestra como un economista preocupado por el derecho, que sabe que su relevancia puede ser en ocasiones incluso mayor que las herramientas metodológicas de la economía para entender por qué pasan las cosas.

O dicho de otra manera, un economista cuya mochila de viaje no tiene una comprensión básica del derecho está condenado a fracasar en muchas de sus aventuras intelectuales. Y a un abogado le puede pasar lo mismo si no tiene en su mochila herramientas básicas de economía. Finalmente, las instituciones no son otra cosa que las hijas del matrimonio del derecho y la economía.

## 5. ¿Y QUÉ PASÓ CON LAS INSTITUCIONES?

En la ortodoxia institucional —a lo Douglas North—, la relación entre el derecho y la economía se explica de manera relativamente sencilla. Existen unas reglas del juego muy simples, cuya presencia es esencial para el desarrollo: la propiedad debe protegerse, la palabra empeñada debe respetarse y las externalidades deben internalizarse. Sin esas reglas las cosas no funcionan bien.

Bajo tal perspectiva, la diferencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados (sea lo que sea que signifique esa distinción) se explica con asombrosa simplicidad: los primeros tienen instituciones. Los segundos, no.

Los primeros respetan la propiedad y los contratos y tienen sistemas creíbles de asignación de riesgo legales que internalizan las consecuencias positivas y negativas de toda conducta.

Si se sale de la receta, la torta se quemará en el horno y la sociedad se alejará de la utopía que queremos alcanzar y se acercará a la distopía que queremos evitar. Esa ortodoxia explica la rigurosidad que muchas veces se persigue en países subdesarrollados en la creación de instituciones como el medio y el fin de romper el estancamiento y la pérdida de bienestar.

La predicción ortodoxa es que quien no sigue ese camino será castigado. No puedes destruir la propiedad y los contratos sin pagar los platos rotos. Las señales harán cambiar la conducta hacia lo perverso y regresivo. Si le quitas a alguien su propiedad convertirás al resto de los dueños en propietarios de algo que, de alguna manera, se vuelve común; es decir, en no propiedad. La pérdida de uno se convierte en riesgo para los otros. Si a alguien le quitas su oro, los propietarios de otros bienes sentirán que también les has quitado parte de lo que es suyo, porque pueden ser los siguientes.

Si destruyes lo pactado, la palabra empeñada también pierde valor. Los contratos como medios de colaboración se debilitan, y ya no generarán la confianza que antes generaban. La gente vende y presta menos cuando sabe que lo que acordó podría no ser respetado. Los costos de transacción se elevarán y, con ello, el número de transacciones se reducirá. Para quienes creemos que más transacciones aumentan el bienestar, el resultado va a contramano de lo que una sociedad debería desear para sí.

Como indica Edwards, el profesor sueco Gustav Cassel, una de las autoridades más reputadas en asuntos monetarios de la época, sentenció que la legislación promovida por FDR "...violaba la santidad de los contratos y disminuiría los derechos de propiedad alrededor del mundo. Esto, añadió, reducirá los ahorros y la inversión y dañaría la formación de capital y el progreso y el crecimiento económico" (74). Esa predicción, sin embargo, tampoco se cumplió.

Así como el deudor que no paga pierde crédito, un Estado que cambia las reglas se vuelve poco confiable e inestable. Creo que eso es lo que conduce a Edwards a estudiar el caso de *American Default*. Un país reputado, una economía importante se arriesga en un juego que a otros no les está permitido. Juega con la institucionalidad. Desafía esas reglas simples que en principio, bajo la receta ortodoxa, no se deben desafiar.

Y llama la atención que el modelo de predicción no parece cumplirse. Edwards da cuenta de que, a pesar de lo que dicen las predicciones y de lo difícil que es trabajar con data compleja (y que arroja resultados espurios), al buscar causalidad entre lo que ocurrió y sus consecuencias no parece encontrar indicios de que lo que hicieron FDR, el Congreso y la Corte Suprema le pasó la factura a los Estados Unidos.

Los indicadores analizados en el libro no muestran que al afectar las reglas del juego pactadas en los contratos se haya generado un descalabro institucional. No parece que el irrespeto a los contratos por parte de la Corte Suprema haya elevado los costos de transacción de la economía o retraído el número de transacciones. No hay evidencia de que Estados Unidos tuviera dificultades para encontrar crédito ni de que las tasas de interés subieran en sus contratos de préstamo. Parece que a Estados Unidos la afectación institucional no le pasó la factura como si le ocurrió a Argentina a partir del año 2001.

## 6. ¿POR QUÉ FUE ASÍ?

¿Por qué Estados Unidos aparentemente no sufrió la consecuencia de sus actos? El libro no da una respuesta definitiva. Pero ensaya varias. Y es quizás, junto con el relato de la historia, lo más interesante y relevante.

La hipótesis de Edwards es que los ciudadanos e inversionistas entendieron que hay circunstancias en que las reglas tienen que romperse. Como se acepta que el bombero a veces tiene que romper la puerta

o que la policía en una situación de emergencia tiene que detener a un individuo sin orden judicial, el Estado a veces puede tomar la propiedad ajena e intervenir en los contratos para atender a un fin mayor. Hay rupturas que se perdonan o, al menos, no se condenan con la misma intensidad dependiendo de las circunstancias.

Quizás nos están robando algo, pero el hambre a veces justifica ser tolerantes con la necesidad de tomar un mendrugo de pan (o varios billones de dólares en oro o el valor billionario de innumerables cláusulas contractuales).

Y ello es más cierto si el tomar el valor ajeno se produce dentro de un proceso institucionalizado.

Es interesante cómo, a lo largo de todo el relato recogido en *American Default*, se afectan ciertas reglas del juego pero sin salirse de otras reglas del juego. No se cierra el Congreso ni se nombran jueces a dedo. Hay negociación e intercambios. Pero todos se ajustan a las reglas en que tales negociaciones deben darse: procesos democráticos, división de poderes, la existencia de una judicatura imparcial.

Si se va a hacer algo, por malo que sea, hay que hacerlo bien, entendiendo por “bien” hacerlo respetando ciertas reglas.

La decisión final la toma la Corte Suprema de los Estados Unidos. Los nombres de varios de sus integrantes son particularmente célebres. Se puede decir muchas cosas de lo que hicieron y, sobre todo, de lo que decidieron. Pero es una corte independiente y prestigiada. Se puede equivocar. Pero el error es el precio a pagar para que pueda acertar de manera independiente. Más que la esencia de lo que se decide, lo importante parece ser el cómo lo decide. El sistema parece preferir la decisión incorrecta en un proceso institucional que la correcta vulnerando la autonomía judicial.

Incluso, en medio del impacto institucional que significó la ley que anulaba las cláusulas indexadas al oro en los contratos pasados y futuros, norma que le permitía al Estado cambiar sus propias obligaciones crediticias, la Corte Suprema declaró que era inconstitucional, lo que implicaba calificar el acto como contrario a valores protegidos por la Constitución. Sin embargo, la Suprema salvó la decisión del gobierno diciendo que no se había probado cuál era el daño que se causó a los demandantes. A pesar del “tufillo” a triquiñuela legalista, al menos, en parte de su declaración, la Suprema sostuvo que era importante preservar las reglas del juego.

A pesar de ello, McReynolds, uno de los magistrados disidentes, al argumentar su voto, señaló: “La Constitución como muchos de nosotros la entendemos, ese instrumento que ha significado tanto para nosotros, ha dejado de existir”. Luego terminó diciendo: “La vergüenza y la humillación están sobre nosotros ahora. Podemos esperar con seguridad el caos moral y financiero” (178). Su predicción tampoco se cumplió.

El relato donde se muestra a FDR y sus asesores escuchando en total incertidumbre por teléfono la sentencia en la que, finalmente, se consagra la legalidad del *default* y el cambio de reglas muestra un Ejecutivo enfrentando la independencia de otro poder del Estado. Los ejercicios posibles de distintas salidas del problema legal antes de la sentencia muestran un proceso político en el que si bien hay que jugar el juego, éste no admite ciertas trampas. Era claro que FDR no sabía qué iba a ocurrir. La judicatura era independiente. De hecho, FDR fue derrotado en varias de las medidas del New Deal frente a la misma Corte, en algunos casos con decisiones unánimes, en esas mismas épocas. La Suprema no era dependiente del Presidente. Sólo que a veces coincidía y a veces discrepaba.

No siempre el juego tiene un buen resultado. La sentencia es realmente pobre en los argumentos y el resultado, al menos a mi criterio (y entiendo que en el de Edwards), equivocado. Pero es mejor para todos que el juego se dé dentro de las reglas. La institucionalidad del proceso de decisión parece más importante que la institucionalidad del resultado. Quizás es mejor perder algunos derechos en el camino si con ello se preserva la institucionalidad de procesos predecibles.

Sin embargo, ésa no es la única explicación posible. Hay explicaciones alternativas (o quizás complementarias).

Para quienes creemos que las instituciones tienen un origen evolutivo, no siempre las malas instituciones desaparecen o, por lo menos, no lo hacen en el corto plazo. De hecho, es parte del proceso evolutivo que sobrevivan y que su existencia no necesariamente cause los estropicios que predecimos.

Las instituciones son respuestas que el orden espontáneo, derivado de la interacción, encuentra a los problemas que enfrentamos. Suelen ser consecuencia de experimentación descentralizada entre miles o millones de individuos. Dicha espontaneidad toma a veces caminos insospechados, como puede ser la popularidad del Presidente o la desesperación ante circunstancias adversas.

Su origen suele ser accidental. Alguien hace algo sin pensarlo y ese algo genera una consecuencia que aumenta la posibilidad de supervivencia de esa institución. La repetición de la conducta se convierte en regla del juego. Si la regla es buena se generaliza y sobrevive.

Como en la evolución biológica, la evolución social es de carácter adaptativo. No sobrevive el más fuerte, sino el que mejor se adapta a las circunstancias concretas que enfrenta.

Los zorros blancos sobreviven mejor en la nieve que los cafés no porque sean más fuertes o mejores, sino porque se adaptan mejor a un ambiente de color blanco que los oculta de sus presas y los protege de convertirse en presas de otros. Si la nieve desaparece, sus posibilidades de supervivencia se reducen y aumentan las de los zorros cafés.

Los zorros blancos no se vuelven de ese color por una decisión consciente o razonada. Una mutación genética (y accidental) aclara su pelaje y aumenta sus posibilidades de sobrevivir. Es un mero accidente. La “racionalidad” de su existencia no proviene de la voluntad de nadie, sino que de la unión de una mutación accidental y un ambiente propicio al que esa mutación se adapta.

Ello no significa que no pueda haber zorros cafés en la nieve, a pesar de que sus posibilidades de sobrevivir sean menores. La tendrán más difícil, pero quizá sobrevivan. De la misma manera, las malas instituciones sobreviven muchas veces al lado de las buenas por más tiempo del que esperaríamos.

Una afectación institucional debe verse —como las mutaciones— en su circunstancia. No toda mutación menos adaptada conduce a la extinción inmediata. Es más. A veces, ciertas circunstancias particulares explican por qué sobrevivieron y se adaptaron a ellas. Sin embargo, en el largo plazo los zorros cafés tenderán a sobrevivir menos en la nieve que los blancos. En la realidad la adaptación no te condena a desaparecer. Sólo aumenta o reduce tus posibilidades de sobrevivir.

No respetar la propiedad o los contratos no conduce necesariamente a la destrucción institucional. Esa mutación puede sobrevivir, al menos por un tiempo. Quizás en ciertas circunstancias pueda hasta tener, temporalmente, efectos positivos. Pero una sociedad sin propiedad tendrá mayores problemas para trascender hacia un mayor bienestar en el largo plazo.

Parecería claro que si el gobierno de Estados Unidos hubiera decidido repetir una y otra vez el juego de FDR el resultado se parecería más al de la Venezuela de Maduro.

Como en la evolución biológica, las mutaciones sociales pueden tener consecuencias insospechadas, algunas de las cuales no son totalmente consistentes con la teoría darwiniana. Pero, a la larga, la propiedad y el respeto a los contratos generarán sociedades más “resistentes a la extinción”.

Lo que pasó con las políticas comentadas en el libro quizás pueda explicarse como parte de ese proceso evolutivo complejo, en el que no todas las políticas equivocadas generan efectos nocivos, como no todas las políticas correctas nos llevan a un mundo mejor. Las instituciones, como los genes, aumentan las posibilidades de supervivencia, pero no las aseguran para individuos o circunstancias concretas.

## 7. FINALMENTE, ¿POR QUÉ LEER *AMERICAN DEFAULT*?

¿Por qué, entonces, leer *American Default*?

Primero, porque es una historia interesante y muy bien contada.

Segundo, porque es una parte importante pero virtualmente olvidada de la historia de los Estados Unidos y de la economía mundial; una historia bastante extraña, que merece ser sacada del olvido.

Y tercero, porque es un libro que deja una profunda reflexión sobre la institucionalidad, su importancia y la necesidad de entenderla.

Refleja que, incluso en lo institucional, el dogmatismo debe ser tomado con pinzas. No todo lo que está mal hecho tiene malas consecuencias y no todo lo bien hecho genera bienestar.

Un querido profesor de derecho, Mario Pasco, dijo una vez en clases que “la economía era una ciencia de predicción del futuro, como la astrología o la quiromancia, sólo que menos exacta”. De alguna manera tiene razón. El mundo es más complejo que una simple relación binaria en la que lo bueno significa mejor y lo malo significa peor. Pero, a su vez, eso no significa que no podamos pensar en las consecuencias de lo que hacemos. Toda acción tiene siempre algo de albur, algo de azar en sus consecuencias. Nada, afortunadamente, es cien por ciento predecible, pues de ser así la vida sería muy aburrida y los economistas y los abogados se quedarían sin trabajo.

Pero ello no es justificación suficiente para jugar el destino de un país y de su gente a los dados. No siempre vamos a tener la misma suerte. El que muchas veces las recetas no se cumplan no es licencia para cocinar sin ellas. El que a veces la improvisación dé buenos resultados no es excusa para vivir improvisando. *EP*

Svetlana Aleksievich, *El fin del "Homo sovieticus"* (Barcelona: Acantilado, 2015).

RESEÑA

## ALEKSIÉVICH, UNA ESPÍA

Joaquín Trujillo Silva

Centro de Estudios Públicos

“Quien sufre parece que danza”

Una mujer en *El fin del "Homo sovieticus"*<sup>1</sup>

**A**l cumplirse en 2017 un siglo del estridente inicio de la Revolución Rusa, ese proceso que decantó en la fundación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), vale la pena detenerse sobre *El fin del "Homo sovieticus"*<sup>2</sup> —en adelante *FHS*—, la última y más extensa “novela-oratorio” de la Premio Nobel de Literatura 2015 Svetlana Aleksievich.

*FHS* trata sobre el desplome de la URSS, este monumental proyecto estrictamente planificado por la burocracia del Estado moderno, que se extendió entre “Polonia y China” (289), pero —y este pero es fundamental— según la boca de sus protagonistas anónimos, porque, como ha dicho su autora, se trata de una historia doméstica.

---

JOAQUÍN TRUJILLO SILVA. Abogado por la Universidad de Chile y magíster en estudios latinoamericanos por la misma institución. Investigador del CEP. Profesor invitado en las facultades de derecho de las universidades de Santiago y de Chile. Email: [jtrujillo@cepchile.cl](mailto:jtrujillo@cepchile.cl).

<sup>1</sup> Svetlana Aleksievich, *El fin del "Homo sovieticus"* (Barcelona: Acantilado, 2015), 464. En adelante, este libro se citará tan sólo con el número de página entre paréntesis.

<sup>2</sup> El título en la edición española difiere del original —*Время секунд хэнд*—, que puede traducirse como “Tiempo de segunda mano”. Sí, en su lugar, se asemeja al subtítulo que lleva el original: *El fin del hombre rojo*. “Tiempo de segunda mano” es el libro quinto y final de la serie “Voces de la utopía”. Moscú: Vremia, 2013.

El libro está dividido en dos “testamentos” subdivididos, a su vez, en diez libritos cada uno, los cuales se dejan leer de forma más o menos independiente. La primera parte, “El consuelo del Apocalipsis. Diez grandes historias en un interior rojo”, reproduce una serie de testimonios, de extensión variada, tomados a personas que vivieron las épocas de Stalin, Khrushchev, Brezhnev, Andropov, Chernenko, Gorbachov y Yeltsin (21-384). La segunda parte, “El encanto del vacío. Diez historias en medio de ninguna parte” (385-638), hace lo propio con las que han vivido bajo Yeltsin, Putin, Medvedev y de nuevo Putin. El libro anexa además una cronología útil para orientar al lector en la historia reciente de Rusia,<sup>3</sup> cronología que va desde el 5 de marzo de 1953 (fecha de la muerte de Stalin) al año 2012 (fecha de las manifestaciones contra Putin y su partido) (639-643).

Si hubiera que resumir los asuntos más trillados de este libro, habría que contar que, conforme a los testimonios, la URSS comienza a derrumbarse con una aceleración del ritmo de vida, que quiebra los esquemas de trabajo,<sup>4</sup> mientras que su carácter imperial se resquebraja con el auge de los nacionalismos y etnicismos que convivían bajo la cúpula soviética.<sup>5</sup> Uno de los problemas de la URSS era que, pese a los inicios “pacifistas” de la Revolución, ella se había erigido en torno a la guerra<sup>6</sup> y al papel ejemplar y edificante desempeñado por los cientos de héroes cuyo culto oficial se volvía insoportable para muchas personas comunes.<sup>7</sup> El culto al héroe explica, tal vez, una lealtad desmesurada por el régimen que aún se conserva o incluso es mayor,<sup>8</sup> y no es raro que los ex soviéticos puedan ser descritos como niños inocentes.<sup>9</sup> La

---

<sup>3</sup> En lo que respecta a la voz “Rusia”, me ciño aquí al uso que le da Aleksíevich, que es también el de los protagonistas de *FHS*; es decir, se trata de un uso laxo, que a veces designa a varios de los países de la ex URSS, otras a los de la actual Federación, y que no siempre distingue a las claras a Ucrania o Bielorrusia, por ejemplo.

<sup>4</sup> 95-96, 148, 182, 387, 389, 397, 514-515, 591, 621, 637.

<sup>5</sup> 122, 134, 137, 139, 319, 322, 367, 394, 408, 415, 528, 541, 566, 579.

<sup>6</sup> 54-55, 167, 193-194, 199, 267, 271, 320, 363, 494, 505, 567, 561.

<sup>7</sup> 200, 247, 254, 260, 267-268, 280-281, 477-478, 495, 507, 511, 567, 573, 617-619.

<sup>8</sup> 58, 86-89, 127, 130-133, 160, 222-223, 249.

<sup>9</sup> 59, 201, 207, 286, 338, 343-345, 420, 455, 459, 468.

URSS nació y se sostuvo en la labor de intelectuales,<sup>10</sup> especialmente en la de oradores que poco a poco devinieron en funcionarios incapaces de hacer sobrevivir la Unión sin antes recibir órdenes.<sup>11</sup> Entre los aspectos más sobresalientes, bien porque desmienten algunos mitos, bien porque los entrevistados no siempre se muestran decididamente adversos, están el racismo, especialmente contra judíos y gente morena;<sup>12</sup> el orden autocrático;<sup>13</sup> la memoria del terror; el actual terrorismo y las mafias;<sup>14</sup> hechos entre los cuales los episodios de hambrunas son escalofriantes.<sup>15</sup> El libro asciende hacia temáticas más complejas tales como la revolución tras una fallida Revolución,<sup>16</sup> la nostalgia del primer tiempo soviético (en contraste con el segundo, o sea, el actual).<sup>17</sup> En las últimas páginas, alguien afirma que la Biblia dice que Dios es un Dios de amor, no de justicia, y que el problema de la URSS fue haber basado sus mejores ideales, cuando los hubo, no en el amor, sino que en la justicia.<sup>18</sup> Finalmente, y a modo de inciso, se dice que los libros de Aleksievich son tan terribles que es mejor ahorrarse sus penas. De acuerdo, pero *FHS* también cuenta con notables escenas de humor.<sup>19</sup>

Ahora bien, lo dicho hasta aquí no hace de *FHS* más que otro libro sobre la tragedia totalitaria, sus explicaciones y testimonios. Sin embargo, en *FHS* late un problema ligeramente distinto.

<sup>10</sup> 71, 80, 82, 85, 87, 165-166, 195-196, 212, 221, 298, 439, 443, 444-448, 452-454, 458-459, 493, 495, 522, 618.

<sup>11</sup> 74, 86, 149, 161-162, 210-211.

<sup>12</sup> 112-113, 262-265, 521, 526-529, 555.

<sup>13</sup> 147, 167-168, 186, 368, 399-400, 511, 513, 519.

<sup>14</sup> 105, 114, 117, 130-132, 140, 142-143, 145, 169, 237, 240, 245, 318, 367-369, 373-374, 436, 452, 462, 471, 474, 477, 482-483, 490, 491.

<sup>15</sup> Ryszard Kapuściński, en *El Imperio*, recuerda junio de 1933, cuando los caminos de Ucrania se hallan repletos de cadáveres y no son “extraordinarios los casos (hoy conocidos) de mujeres, enloquecidas y ya inconscientes de sus actos, que se comen a sus propios hijos”. Ryszard Kapuściński, *El Imperio* (Barcelona: Anagrama, 2015), 117.

<sup>16</sup> 201, 208-209, 115-119, 210, 219, 233, 363-364, 391, 393-395, 398, 400-401, 404, 406, 445, 469, 514, 619.

<sup>17</sup> 67, 102, 125, 184-185, 190, 207, 209, 224, 312, 360, 369, 393, 518, 526, 536, 550.

<sup>18</sup> 192, 214-215, 227, 243, 288, 297, 315, 589, 591-592, 597, 602-603, 611.

<sup>19</sup> 166, 173-174, 176-178, 186, 240, 506, 511.

## TRANSGÉNERO LITERARIO

A primera vista, este bíblico libro —por lo profundo y voluminoso— es uno de esos casos notables en que un subgénero minusvalorado por la gran escena literaria, como lo ha sido muchas veces la crónica periodística y testimonial, alcanza esa cima en que pasa a competir en otras ligas, consolidando a su subgénero pero a la vez superándolo.

Ahora, como el caso de otros libros de Aleksiéovich, a pesar de la filiación periodística de su autora, no puede decirse que *FHS* pertenezca a un género literario del todo reconocible. No es ni una novela de formato clásico ni una evidente crónica periodística, un poema épico de factura contemporánea o una encubierta pieza de dramaturgia.<sup>20</sup> ¿Dónde se inscribe entonces?

Esta pregunta es en buena medida abordada por el libro mismo, el cual, a través de las voces que lo nutren, reflexiona sobre su propio género y su propio método. Por eso, en las páginas que siguen nos concentraremos en la adquisición de los testimonios, ateniéndonos al presupuesto conforme al cual Aleksiéovich no ha perpetrado la operación clásica de escritura, ésa consistente en transmutar la experiencia personal y la ajena en obra propia, sino que ha intentado mantener, cuanto le ha sido posible, la obra propia como ajena. Para lograrlo, ha tenido que darse muchas licencias creativas que le han valido no pocas críticas.<sup>21</sup>

En una entrevista con Guy Chazan, Aleksiéovich explica: “Existe una tradición, que se remonta a la época de Tácito y Plutarco, en la que la historia pertenece a los héroes, los emperadores (...). Pero crecí entre gente sencilla y sus historias me destrozaron por completo. Fue doloroso que solamente yo estuviera escuchándolos”.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> En su momento culmine de las páginas 611 y 612, el relato se vuelve, en el fondo y en la forma, definitivamente una pieza teatral.

<sup>21</sup> Sophie Pinkham ha cotejado distintos manuscritos del libro de marras y concluido que se “queda corto como hecho y como arte”, porque, ha explicado, si es fidedigno, es parcial; y si no es fidedigno, es artísticamente discreto. Véase Sophie Pinkham, “Witness Tampering”, *New Republic*, 29 de agosto de 2016.

<sup>22</sup> Guy Chazan, “Nobel laureate Svetlana Alexievich on her fears for Russia’s ‘collective Putin’”, *Financial Times Weekend*, 16 de junio de 2017. Una traducción fue publicada en *El Mostrador*, 25 de junio de 2017, disponible en <http://www.elmostrador.cl/cultura/2017/06/25/svetlana-alexievich-ganadora-del-premio-nobel-habla-sobre-su-miedo-del-putin-colectivo/>.

Hay, sin embargo, otra vieja tradición de la creación occidental, una que está centrada precisamente en la *escucha*, pero en la de personas sin importancia, un verdadero espionaje de lo insignificante. La describió, en parte, el poeta ruso Osip Mandelstam —muy mencionado en *FHS*— cuando explicaba que Dante Alighieri construyó su universo de personajes, salvados muchos del olvido en la *Divina Comedia*, prestando atención incluso a las voces más postergadas por cuanto fisiológicamente defectuosas.<sup>23</sup> En esta tradición parece inscribirse *FHS*, ésa de la escucha, de la insustituible palabra dicha no tanto por conocidos, sino que principalmente por extraños. Es ése, por lo demás, el emblema de Anna Ajmátova, amiga de Mandelstam en el grupo de los acmeístas (otra de las grandes menciones en *FHS*), que en el epílogo de su poemario *Réquiem* explicaba cómo ese gran poema había sido tramado: “He aquí una gran manta para ellas tejida / de pobres palabras de ellas oídas”.<sup>24</sup> Así, en *FHS*, María, por ejemplo, una mujer que de niña sufrió la deportación, explica: “Soy una esclava de las palabras... Tengo una fe absoluta en ellas... Siempre escucho las palabras que pronuncian las personas con las que me encuentro y también las de los desconocidos. De hecho, las palabras de los desconocidos me interesan aún más”; un testimonio clave, *ars factum* de este libro (307). Eso, en cuanto al método de Aleksievich, que parece absuelto por una voz ajena a la suya.

En cuanto a su forma, la escritura de Aleksievich no está sometida al formulario-tipo de los géneros literarios estancos; es una escritura que simula traspasarnos los materiales crudos de la creación literaria, antes de haber sido transubstanciados por los escritores, los editores, los críticos y reseñistas. Es más, Aleksievich prefiere estas voces, según ha confesado: “¿Por qué inventar héroes cuando las cosas que estas personas dicen son mucho mejores?”<sup>25</sup> En ellas no habla un trasfondo objetivo, esa norma prestigiosa del hablar científico; habla, en cambio, la parcialidad roída. Así, la escucha y la escritura de Aleksievich se fusionan a un punto en que se hace difícil, cuando no imposible, distinguir qué es lo que ella reproduce y qué lo que ella misma produce.

<sup>23</sup> Osip Mandelstam, *Coloquio sobre Dante* (Barcelona: Acantilado, 2004), 73: “Tengo la impresión de que Dante estudió muy detenidamente todos los defectos del habla, que prestaba atención a los tartamudos, a los ceceosos, a los gangosos, a quienes no pronunciaban claramente algunas letras, y que aprendió mucho de ellos”.

<sup>24</sup> Anna Ajmátova, *Réquiem* (Madrid: Mondadori, 1998), versos 9-10.

<sup>25</sup> Chazan, “Nobel laureate”.

Aleksiévich abrió los oídos a las voces de la calle, las oficinas de provincia, las compañías de viaje en tren (451) —así, tal cual *El idiota*, de Dostoievski—; a las conversaciones ajenas en los bares, y especialmente a la evocación de aquellas que, según explica, socavaron desde sus entrañas el imperio soviético: las conversaciones en las cocinas (142).<sup>26</sup> Su trabajo consiste en mantener los oídos dilatados y la grabadora a mano “para poder captar así el momento del tránsito de la vida, de la vida más simple, a la literatura, un momento que siempre vigilo tanto en las conversaciones particulares como en las corales”, aunque a veces, agrega, se distrae, deja el acecho y se le escapa el “pedacito de literatura” (509). Como nuestro Nicanor Parra, Aleksiévich sabe y practica la máxima según la cual la alta —y la baja— poesía sale a ratos de las bocas de las personas; sólo hay que andar expectante para atraparla en el aire. Con todo, los contextos de captación se vuelven espinosos: “No hay historias hermosas en las bambalinas... Allí todo está oscuro y sucio”, dice Olga (295), una de sus entrevistadas. Una inmigrante tayika —etnia cuyos miembros, en Moscú, viven mayoritariamente en el subsuelo de la ciudad—<sup>27</sup> cuenta que ha tenido un sueño en el que intentaba extraer, de entre las espigas de un cardo, un sedoso algodón. Este sueño es una suerte de metáfora de todo *FHS*. Aleksiévich parece darnos a entender que de entre las espigas de este libro terrible, a veces, y si se lo hace con cuidado, es posible extraer información preciosa.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> “Todo el país vivía en las cocinas... En las cocinas de nuestras casas o las de nuestros amigos nos reuníamos a beber vino, escuchar música, hablar de poesía... Con una lata de conserva y un poco de pan negro... Y todos nos sentíamos a gusto” (210). El consumo al interior de esas cocinas significó todo un foro político, que se perdió al caer la URSS y migrar dicho consumo a las ofertas que trajo el capitalismo consigo. Véanse las páginas 36, 143, 147, 188, 201, 214, 221-223, 269, 270-273, 275, 383, 432-434, 451, 457, 467-468, 514, 516-518, 521, 526, 562, 565, 591, 600.

<sup>27</sup> Habitantes de Tayikistán, ex república de la URSS. Los tayikos son una etnia irania de lengua persa. En la gran ciudad se ocupan de los trabajos más básicos, son los habitantes tras esas bambalinas del desperdicio y, en la historia de la URSS, sufrieron las bambalinas de la geopolítica.

<sup>28</sup> La belleza —que, como hemos ya adelantado, es un principio de extracción en este libro— tenía también un lado menos de ensueño, muy práctico: “Irás al infierno de los campos...”, le dicen a una mujer. “Pero eres guapa, así que le caerás en gracia a uno de los jefes y salvarás la vida” (302). Otras veces, emerge de episodios en extremo gratuitos. La escritora María Voiteshnok recuerda que en su infancia de completa miseria, un día llevó con su hermana un chal de plumón a una

En cuanto a sus objetivos, digamos que Aleksiéovich intentó y consiguió una obra monumental sobre la vida de los seres comunes *en y después de* la Unión Soviética, una colección de cientos de testimonios que, se hace preciso aclarar, no siguen en su conjunto ninguna agenda política: “Quiero ser una historiadora que actúe imparcialmente, sin empuñar ninguna antorcha encendida”, declara (98), haciéndonos pensar que, a pesar de las luces que rechaza, ella es una exhumadora de la luz en las vidas humanas mismas, entre los duetos, tríos, quintetos que se suceden en su “novela polifónica”. La mayoría son verdaderos monólogos que recuerdan a los shakespereanos, brechtianos o beckettianos (por darles parentescos reconocibles en la tradición literaria); otros son bravuconadas gritadas al mundo, genuinas confidencias apenas susurradas al vaivén en un viaje en tren u oyendo el traquetear de los trenes que pasan. Hay en *FHS* testimonios de pequeños funcionarios provinciales, de ancianas que vivieron la guerra, de hijos e hijas que hablan del mutismo de sus progenitores o del suyo propio. Confiesa Olga Karímovna, una música de 49 años, antes de dar su testimonio:

No, no puedo... No puedo hacer esto. (...) Siempre pensé que algún día tendría que contarlo (...) Pero no ahora. (...) Lo tengo todo sellado, clausurado (...) bajo un sarcófago de hormigón, como la central de Chernóbil.<sup>29</sup> Todavía no ha cesado la reacción nuclear adentro, aunque el fuego ya se haya apagado. Se están formando cristales. Y temo tocarlos. (281)

Otra de las voces, Tamara Sujovei, de 29 años, al hablar siente “como si lavara una olla” (550). La sinceridad es una presa esquivada

---

mujer acomodada. Ellas vestían harapos y la mujer les dijo: “Dejadme que os corte unas flores”, y se las colgó. María dice: “Vivíamos soñando con mendrugos y aquella mujer supo percibir que también éramos capaces de anhelar algo más” (309). Ése quizá sea su consuelo porque, como ella misma dice: “La gente suele recordar mejor la belleza que el dolor” (309). La belleza opera disuadiendo en situaciones violentas. Madre e hija van a una protesta en la actualidad: “Mi madre es actriz y tiene setenta y cinco años. Compramos un par de ramos de flores previendo que la situación pudiera tornarse violenta. ¡No irían a disparar contra dos mujeres cargadas de flores!” (401).

<sup>29</sup> El primer libro traducido al español de Aleksiéovich fue *Voces de Chernóbil*, una colección de potentes testimonios de personas que estuvieron relacionadas con el accidente nuclear en la planta ucraniana.

cuando se ha vivido bajo el control de la opinión y el del fuero interno. “Ni siquiera entre nosotros hablábamos en el frente con franqueza”, dice un veterano de la Segunda Guerra (258). “Tú cierra bien la boca y no le cuentas nada a esa mujer”, advierte una madre llorando a su hija que se reunirá con Aleksiéovich (618). Se trata de un problema que acosa a todo escritor o escritora que ha alcanzado algún renombre: la vida ya no se le presenta como a un simple mortal, la vida se le presenta distorsionada; ya no hay vida real para quien se sabe que mira. Y cuando se trata de recabar testimonios, la dificultad puede ser mayor si hay contextos de temor a la censura social; a la larga, la franqueza sufre el desprestigio del desuso: “Si dices la verdad nadie te cree, pero basta que digas mentiras para que te consideren una persona estupenda” (593). Con el terror las dificultades empeoran: “Hay muchas cosas que no recuerdo... ¡No quiero recordarlas! ¡No quiero!”, confiesa Ksiusha, una veinteañera que ha sido víctima del terrorismo y cuyo novio ha roto con ella cuando le ha confesado su episodio traumático: “Comprendí que me iría mejor si me ahorra las confesiones” (476 y 483). Esto parece la segunda parte de aquella tesis de Isak Dinesen, repensada por Hannah Arendt, según la cual la narración es el comienzo de la sanación.<sup>30</sup> “En realidad, no es a usted a quien quería contarle todo esto, sino a mí misma...”, le dice una publicista exitosa (470). La pregunta que aquellos tres puntos sugiere y que quizá por decoro Aleksiéovich no formula, es: ¿puede contárselo a sí misma?

La gente común, que ha padecido sin consuelo literario, a veces no alcanza a entender qué es exactamente lo que pretende Aleksiéovich con sus investigaciones. Como le dice un ex soldado: “Eso nadie se lo contará (...). Esas cosas no son un juego, ni son literatura” (507). En esa misma línea, están quienes ven en el género intentado por Aleksiéovich un peligro social. Le confiesa un ex alto hombre del Kremlin, testigo de la muerte del mariscal Ajromeiev:

He leído los libros que usted ha publicado y creo que hace mal en confiar tanto en el hombre, en la verdad que pueda comunicarle

---

<sup>30</sup> Para más detalles, véase el artículo de Lynn R. Wilkinson, “Hannah Arendt on Isak Dinesen: Between Storytelling and Theory”, *Comparative Literature* 56, n.º 1 (2004): 77-98.

un hombre... La historia recoge la vida de las ideas. Y no son los hombres quienes la escriben, sino el tiempo. Las verdades que manejan los hombres son como esos clavos en los que cualquiera puede colgar un sombrero. (163)

Pero la *historia* es aquel relato que ha sido establecido desde la óptica del Estado, y *FHS* se trata precisamente de *reconocer* la vida en los confines del Estado soviético. Así, otra entrevistada es la escritora de 57 años María Voiteshonok. Ella era una *osadnitsa*,<sup>31</sup> lo que de alguna forma explica el que en la actualidad ignore la fecha de su nacimiento: “En la historia de mi vida todo tiene un carácter aproximado... Y no he dado con una base documental que la cuente. A veces existo y a veces no” (304). De ahí que éste sea uno más de sus libros en que Aleksiéovich insiste en la importancia de las verdades parciales, contradictorias entre sí, de las que emerge una extraña sensación de certeza y que la historia oficial, en su pretensión panóptica, no cobija: “Toda persona es digna de una película de Hollywood”, dice la documentalista Irina Vasílieva (597), un *alter ego* de Aleksiéovich que recorre Rusia con su cámara. Y es que en este libro cada ser humano es una conciencia digna de atención, a la cual el todo histórico no reemplaza, incapaz de pensar en lugar de ella. “Un árbol o un animal del bosque no tiene noción del tiempo. Dios se ocupa de pensar por ellos”, es lo que afirma Volodia Pidbotski, un condenado a cadena perpetua por haber matado a un hombre (608). Los seres humanos no deben permitir que la historia piense sus vidas por ellos mismos. Los sentimientos son difíciles de subsumir en una historia general. “No sé por qué lloro, si la historia de mi vida me la conozco al dedillo...”, dice Anna Maya, otra de las mujeres que dan su testimonio (348).

Y es que la idea de una sola verdad es contraria a este libro. “Mi último deseo es que usted escriba la verdad. Ni la suya ni la mía... pero que se escuche mi voz”, le dice un viejo comunista (233). Pero lo que él no entiende es que la “verdad” y la “voz” no son enteramente compatibles. Aleksiéovich tiene a la voz por prioridad. Sin embargo, hacia el

---

<sup>31</sup> Es decir, un miembro de la población polaca a la que se adjudicó tierras en los territorios que Rusia perdió ante Polonia en 1921, pero que luego, con el tratado secreto Molotov-Ribbentrop firmado entre la URSS de Stalin y la Alemania de Hitler en 1939, quedaron bajo dominio soviético, de lo que resultó la deportación de los *osadnikis*.

final del libro, las palabras de la documentalista son reveladoras: “En nuestro pragmático mundo todavía hay personas cuya existencia se rige por una lógica singular”. Sus historias propias, es cierto, son extrañas como la lógica que rige sus vidas, mas “en cada una de esas historias está contenido todo” (590).

### DRAMATURGIA HECHA DE TESTIGOS ANÓNIMOS

*FHS* está recorrido por escenas en que las propias fuentes testimoniales piden a gritos que todo quede por escrito. “Ahí va el tren”, le dice a Aleksíevich Marina Tíjonovna Isaichik, una mujer solitaria. “Ése, el que sale de Brest a Moscú. Aquí no necesito reloj. Me levanto con el pitido del tren de Varsovia, a las seis en punto de la mañana. Y después pasan el de Minsk y el primer tren a Moscú... No pitan igual el de la mañana y el de la noche. A veces me paso la noche en vela escuchando el paso de los trenes” (109), y añade: “¿Lo estás anotando todo? Tú escribe, ¡escribe! Te contaré más cosas” (110).

Además, hay desahogos que parecen infértiles. “Contar esta historia tantas veces acabará matándome... No sé por qué lo hago una y otra vez”, confiesa la madre de la sargento de policía Olesia Nikoláieva, que ha muerto en Chechenia. No cree que el libro que proyecta escribir Aleksíevich —es decir, *FHS*— pueda ayudarla. Cree que será un libro que leerá “gente buena”: “La gente mala, que es a quienes en verdad concierne todo esto, lo pasará por alto” (558-559).

Según ese mismo espíritu, en el escalofriante cierre de la primera parte de *FHS*, su autora recibe el testimonio de un hombre a quien le ha tocado conocer la confesión en confianza de un verdugo del NKVD,<sup>32</sup> un hombre que se bañaba en perfume después de intensas jornadas de torturas y asesinatos para arrancarse el olor a sangre.<sup>33</sup> Es un *cliché* decir que la historia la escriben los vencedores y no los vencidos, pero este hombre le explica a Aleksíevich lo poco que se sabe del mal que de

<sup>32</sup> El Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos (NKVD, sigla de *Naródnij Komissariat Vnútrennij Del*) estuvo activo entre 1934 y 1954, coincidiendo con las épocas más crudas del control estalinista.

<sup>33</sup> “Las manos se nos embadurnaban tanto de sangre que teníamos que secar las palmas frotándolas contra nuestro propio cabello”, le habría relatado ese ex miembro del NKVD (377-378).

cierta manera ha resultado exitoso: “Las víctimas son las que cuentan sus historias, las que quedan aquí para hablar, pero los verdugos... Los verdugos callan. Escurren el bulto, se esconden en su agujero. (...) Los verdugos no dejan huella. No sabemos nada de ellos” (375). En efecto, *FHS* es un libro en el que hablan las víctimas o, con mucho, los cómplices. Aleksievich apenas pudo acceder a los verdugos.

*FHS*, una recopilación de testimonios que tardó décadas, se abrió paso a pesar de que, su autora, muchas veces debió aguardar autorizaciones de sus fuentes, que se arrepentían a último momento o tras haber hablado demasiado. Estarán, además, quienes callaron porque pensaban que sus historias eran inverosímiles. En una de las pocas ocasiones en que Aleksievich se manifiesta en el texto, Margarita, una armenia de Azerbaiyán que logró sacar su relación amorosa adelante en medio de la guerra étnica (su marido era azerí), pregunta a la autora si ella cree su historia. “La creo (...)”, dice Aleksievich, “crecí en el mismo país que usted, ¡claro que la creo!”, y ambas se echan a llorar (427).

El problema del testimonio, que Aleksievich recoge de la boca de la documentalista Irina Vasílieva, es el *después de*. “He querido contar todo esto muchas veces. Me iba de la lengua a cada rato. Pero nadie me preguntó después de escucharme: ‘Y luego, ¿qué?’” (318). De ese *luego* el libro intenta hacerse cargo —Aleksievich les sigue la pista durante años a muchos de sus personajes—, pero no en todos los casos. La naturaleza del libro documental es tomar una parte.<sup>34</sup> Además, con el acopio de testimonios crudos, va ocurriendo que muchos de ellos se vuelven casi triviales por reiterativos que sean. Hay escenas de *FHS* que, con el correr del libro mismo, van haciéndonos perder el grado de asombro. “Ya hace mucho tiempo que dejé de ser una idealista... Porque ahora sé demasiado”, dice una mujer (530). Con todo, *FHS* se esfuerza por impedirnos, en tanto lectores, perder el asombro. En esto, la disposición de las historias a través de sus 600 y tantas páginas es un logro notable que Aleksievich dio a la organización del material.

En lo que concierne al tipo social del entrevistado, los hay muchos, pero llama la atención que sea la Rusia profunda la que transita por

---

<sup>34</sup> Aleksievich ha publicado versiones revisadas de sus libros en las que incluye información nueva sobre sus personajes, por lo que ha sido acusada de flagrantes contradicciones. Véase Pinkham, “Witness Tampering”.

las páginas de *FHS*. En términos de la cultura musical, que nos es más familiar, *FHS* no trata sólo de la Rusia de Prokosiev o Shostakovich, ni, si ahondamos, la de Giorgy Sviridov o Pavel Cheronov; ésta es también la Rusia de los fans de Tatiana Bulanova o la más conocida Alla Pugacheva (cantante superventas, famosísima en la URSS de la segunda mitad del siglo XX y en sus actuales ex repúblicas), que aparece mencionada varias veces. La instalación del capitalismo fue muy dura para muchos rusos. “Ladrones” y no capitalistas los llaman. En una conversación, en que las invectivas contra los nuevos ricos aparecen a cada instante, un hombre dice que el capitalismo en Rusia “no ha conseguido extenderse más allá de Moscú” (395). “Eh, Moscú, dime si te da igual que te quieran o que te odien”, tatarea para sí Aleksiéovich (543). Y es que, como se ve en el libro, *Moscú no es Rusia*. “Vemos en la televisión las noticias de Moscú como quien ve una película”, dice una mujer de la provincia. Aleksiéovich, por lo tanto, dedicó buena parte de *FHS* a escuchar esa Rusia que los occidentales no conocemos y que algunos rusos tampoco, aquella Rusia profunda de campo, de “casuchas a medio caer rodeadas de empalizadas hechas añicos. Perros y gallinas vagando perdidos por todas partes. Alcohólicos haciendo cola delante de la tienda de licores<sup>35</sup> todavía cerrada”, que es como la describe la documentalista Vasílieva, que a la postre, agrega: “Un paisaje tan familiar que te produce náuseas. Y, por supuesto, el busto de Lenin orondo, en el centro de la aldea” (591), todavía hoy.

Un aspecto que llama poderosamente la atención en todos los personajes de *FHS*, con escasas excepciones, es que, una vez rota la cortina de hierro del primer contacto, hablan y hablan, desmedidamente locuaces como tantos personajes de Dostoievski, que a través de cientos de páginas parecieran sufrir de incontinencia verbal. Aleksiéovich marca las pausas con escuetas descripciones entre paréntesis —por ejemplo, “(Calla)”—. Pero si bien es cierto que aquellas pausas psicológicas tan chejovianas son muchas, no es menos cierto que el lector las pasa por alto, tal vez porque éste es un libro no de descripciones a ojo desnudo, sino que de escuchas de su autora, como la más sensible de las espías, autora que

---

<sup>35</sup> En la Rusia post Gorbachov, dicen algunos testimonios de *FHS*, los habitantes de los campos “se beben cualquier cosa que arda” (144), vecinos que por lo caro del vodka beben agua de colonia, alcohol de cocinar, detergente (115).

apenas se deja ver u oír por el lector<sup>36</sup> (casi nunca anota las preguntas que hizo, sino que hace como si los entrevistados se interrogasen a sí mismos). Así, creo no pecar de temeridad al proponer que se trata de una obra dramática; es decir, una que oculta todo lo que puede la voz personal de su autora. No es casual que se la haya acusado de preparar a sus testigos, e incluso, agreguemos aquí, fabricar falsos monólogos.

### LOS ARCHIVOS EN EL CIELO

*FHS* es un gran ejercicio de denuncia, pero también de esa memoria universal de lo particular a la que apelaba Anna Ajmátova cuando reproducía en su *Poema sin héroe* el emblema en el palacio de los Sheremetyev “Deus conservat omnia”;<sup>37</sup> esto es, Dios conserva todo, porque es él el gran archivero. “Hay un lugar donde se guardan todas nuestras lágrimas”, dice uno de los personajes de *FHS* (111), como parafraseando las Bienaventuranzas (Mateo 5: 3-11). El padecimiento aparece relacionado también con un valor más allá de esa garantía extramundana de preservación: “Cuando pasa cierto tiempo, el dolor se transforma en una especie de conocimiento”, explica Olga (284).

En lo que a la insoslayable polémica política respecta, el libro de Aleksiéovich no persigue objetivos ordinarios; no pertenece a aquel género de denuncia que, a la larga, es leído por lectores afines que buscan justificar sus propias convicciones. Éste es un libro que no permite ese ejercicio como tampoco solventar teorías del empate. Se trata de una dramaturgia escrita para “un tiempo que no conocerá nuestras preferencias” (98), en la que los personajes cuentan sus experiencias con la fuerza propia de la parcialidad.

Para terminar, refrámonos al destino, también humano, que era lo que la URSS buscaba y a la vez diseñaba.

Un tiempo después de convertirse en el primer *homo sapiens* en emerger al espacio exterior, el cosmonauta Yuri Gagarin se precipitó a

---

<sup>36</sup> Esta regla de escritura decae un poco en las últimas cien páginas del libro. Una excepción la encontramos a propósito de unas entrevistadas, madre e hija, que habían sobrevivido al atentado terrorista de 2004 en el metro de Moscú. Aleksiéovich, como nunca, se explaya sobre sus sentimientos: “A veces pienso que el dolor es un puente que une a las personas, un lazo secreto, y otras veces, desesperada, pienso que el dolor es un abismo que las separa” (471).

<sup>37</sup> Véase capítulo 35 de Harrison E. Salisbury, *The 900 days. The Siege of Leningrad* (Cambridge: Da Capo Press, 2003).

tierra durante un vuelo rutinario de avión. Gagarin era de origen campesino. Se cuenta que fue preferido a German Titov, el otro cosmonauta, que actuó de suplente suyo, en razón del activo publicitario que la URSS veía en enviar a un campesino al espacio, símbolo del logro revolucionario que consistía en pulverizar el clasismo de la historia humana. El físico y precursor ruso Konstantín Tsiolkovski, en una carta de 1911, había escrito: “Un planeta es la cuna de la mente, pero no se puede vivir en la cuna para siempre” (a lo cual Hannah Arendt responderá que el ser humano huye desde el *mundo* al *yo* y desde la *Tierra* al *Universo*).<sup>38</sup> Por su parte, Gagarin salió de la cuna, dentro, eso sí, de una especie de cuna, o, mejor dicho, una placenta metálica. Como en una tragedia griega, pese a su hazaña, el destino de Gagarin era caer, volver al fondo.

Con todos sus horrores, la URSS, la más campesina y por lo tanto la menos apta de las sociedades europeas para la hazaña socialista, subió junto con Gagarin y cayó. ¿Qué tanta diferencia hizo en el viejo *homo sapiens* el “*homo sovieticus*”? Puede tratarse de algo menos grandilocuente. Tal vez, en el contexto de la gran historia de la humanidad, de sus largas transformaciones y proyectos frustrados, la URSS sea como aquella canción popular de 1981 de la cantante Alla Pugacheva, “*Kak Тревожен Этот Путь*” (“Cuánta dificultad en el camino”). En ella se habla sobre el intento de emprender un viaje: el camino lucirá lleno de dificultades, de incomodidades, el sendero apenas se verá, no se sabe si se pueda completar, quizá convenga abortar el viaje, tal vez sea mejor volverse a casa, al calor del hogar donde vive la seguridad y desistir de ese empeño. “Yo no engaño mi destino (...) / No podré ver desde arriba / cómo acaba este camino”,<sup>39</sup> dice la canción. Este libro es una inmensa colección de testimonios sobre el regreso al planeta Tierra de un proyecto utópico, y Svetlana Aleksíevich actúa como la espía que nos ha hecho llegar el mensaje de quien, atónito, sube desde lo profundo, vuela alto y cae. *EP*

---

<sup>38</sup> Hannah Arendt, “Prólogo”, en *La condición humana* (Buenos Aires: Paidós, 2013).

<sup>39</sup> Videoclip disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=S3kR7nuvbiY>. Agradezco a la brillante abogada rusa Liya Khanipova por haberme ayudado con esto.

## NÚMEROS ANTERIORES

### Nº 151, invierno 2018

**Ricardo Paredes y Matías Fresard**, *Voucher y cierre de escuelas en Chile*; **Magdalena Aninat e Isidora Fuenzalida**, *Relevancia del análisis del contexto competitivo en los aportes sociales de las empresas*; **Alejandro Vergara**, *Regularización de derechos consuetudinarios de aguas: crítica a la jurisprudencia vacilante de la Corte Suprema*; **Alejandro G. Vigo**, *Aristóteles y la filosofía actual*; **Juan Manuel Vial**, *Chiloé, el laberinto desconocido*; **Enrique Barros**, *Una tarea urgente* (Un Estado para la ciudadanía, de Isabel Aninat y Slaven Razmilic, eds.); **Heidi Berner**, *Modernización del Estado: los aportes de la flexibilidad en el manejo presupuestario, la evaluación y el presupuesto por resultado* (Un Estado para la ciudadanía, de Isabel Aninat y Slaven Razmilic, eds.); **Ascanio Cavallo**, *Muchas vidas y una sola muerte* (Diario. Notas, recuerdos y secuencias de cosas vistas (1993-2011), de Raúl Ruiz); **Ascanio Cavallo**, *Ruiz, el crítico* (Diario. Notas, recuerdos y secuencias de cosas vistas (1993-2011), de Raúl Ruiz)

### Nº 150, otoño 2018

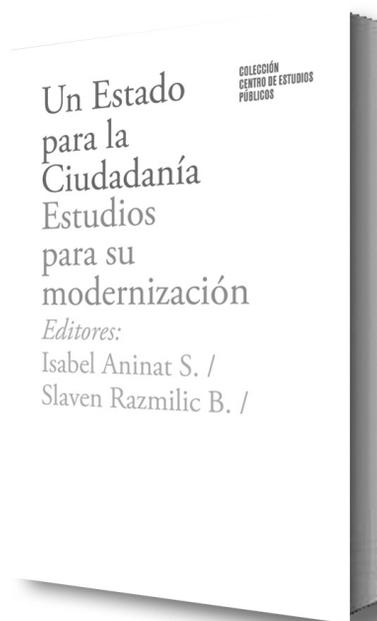
**Loreto Cox, Andrés Hernando y Andrea Rebolledo**, *Una evaluación de la educación superior: La mirada de los estudiantes*; **Diego Morales López**, *Comisión para el mercado financiero: Un cambio en la arquitectura de supervisión financiera en Chile*; **Andrés Barrios**, *Admisión universitaria: El caso del puntaje ranking y la retención de los beneficiados*; **José Joaquín Brunner**, *Sobre las contradicciones culturales del liberalismo y sus malestares*; **Rodrigo Valdés**, *Reflexiones prácticas con 842 días en Hacienda*; **Joaquín Fernandois**, *Democracia en Chile, búsqueda sin término*; **Manuel Vicuña**, *La historia política se toma la palabra* (Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo I, de Iván Jaksic y Juan Luis Ossa, editores); **Cristóbal Belloio**, *A la naturaleza se la respeta* (De naturaleza liberal, de Álvaro Fischer)

N° 149, verano 2018

**Aldo González y Carolina Moreno**, *Licitación de los terminales portuarios de la Zona Central de Chile. Competencia y regulación en la industria portuaria*; **Felipe González y Esperanza Johnson**, *Políticas de inclusión universitaria y comportamiento estratégico en educación secundaria*; **Catalina Siles**, *Desigualdad, elites y encuentro. Algunos desafíos para la cohesión social en Chile*; **Rodrigo Vergara**, *Experiencias de política monetaria en economías pequeñas y abiertas: Chile 2012-2016*; **Orlando Figes**, *Cien años de la Revolución Rusa. Conmemoración de un mito y memoria colectiva*; **Joaquín Fernandois**, *El futuro socialista existe y funciona: la Revolución Rusa y la izquierda chilena hasta 1973*; **Evguenia Fediakova**, *Revolución Rusa y América Latina: una promesa incumplida*; **Rafael Pedemonte**, *El fin del socialismo soviético, la Revolución Cubana y la izquierda latinoamericana: la historia de una doble derrota*; **Patricio Tapia**, *Lecturas de la Revolución Rusa*; **Matías Rivas**, *Notas sobre La nueva novela (La nueva novela, de Juan Luis Martínez)*; **Roberto Merino**, *El hombre velado (La nueva novela, de Juan Luis Martínez)*; **Álvaro Bisama**, *Algunas lecturas sentimentales (La nueva novela, de Juan Luis Martínez)*; **Miriam Henríquez**, *Desafíos en autonomía y reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas (El pueblo mapuche en el siglo XXI, de I. Aninat, V. Figueroa y R. González, eds.)*; **Eduardo Valenzuela y Daniela Aranís**, *Identidad mapuche en tiempos de urbanización (El pueblo mapuche en el siglo XXI, de I. Aninat, V. Figueroa y R. González, eds.)*; **Sebastián Edwards**, *El mercado al banquillo (Lo que el dinero sí puede comprar, de Carlos Peña)*; **Danilo Martuccelli**, *El irrevocable lazo entre mercado y modernidad (Lo que el dinero sí puede comprar, de Carlos Peña)*; **Renato Cristi**, *Liberalismos alternativos: Peña versus Sandel (Lo que el dinero sí puede comprar, de Carlos Peña)*.

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

*Un Estado para la ciudadanía*  
Isabel Aninat y Slaven Razmilic (editores)



Los 15 estudios contenidos en este libro abordan la diversidad de desafíos que enfrenta el Estado chileno hoy y describen las transformaciones comprensivas que se necesitan para lograr una organización a la altura de las exigencias siglo XXI.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

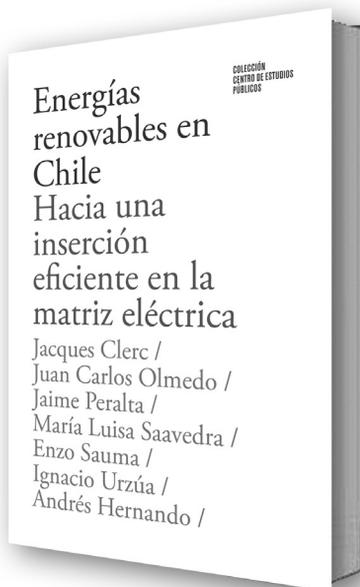
Santiago de Chile

EN VENTA EN LIBRERÍAS

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## *Energías renovables en Chile*

J. Clerc, J.C. Olmedo, J. Peralta, M.L. Saavedra,  
E. Sauma, I. Urzúa, A. Hernando



La velocidad con que ha crecido en Chile la generación eléctrica a partir de fuentes renovables no convencionales ha sido sorprendente. La inclusión de este energía en la matriz nacional, sin embargo, no está exenta de complicaciones y costos. Este libro, además de examinar las tendencias de ese desarrollo, aborda sus desafíos y propone medidas para resolverlos.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

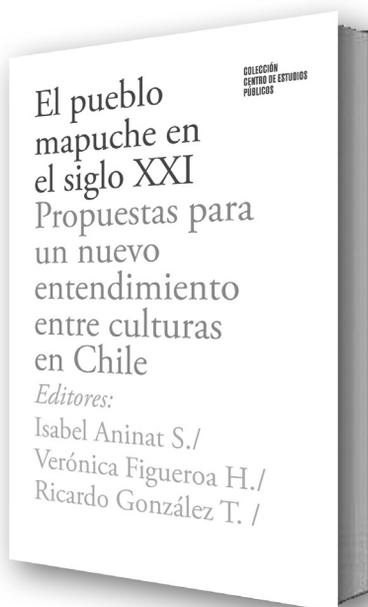
Santiago de Chile

**EN VENTA EN LIBRERÍAS**

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## *El pueblo mapuche en el siglo XXI*

I. Aninat / V. Figueroa / R. González (editores)



Este libro reúne los análisis de 15 autores que estudiaron las encuestas especiales que el CEP realizó en 2006 y 2016. Desde distintas disciplinas académicas, posiciones políticas y cosmovisiones, ellos se aproximan al mundo mapuche y a la relación entre éste y el Estado en el siglo XXI. El libro concluye con propuestas concretas de política pública, diseñadas con el objetivo de mejorar dicha relación.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

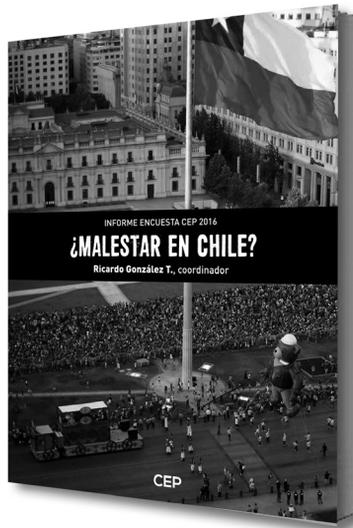
Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

Santiago de Chile

**EN VENTA EN LIBRERÍAS**

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

INFORME ENCUESTA CEP 2016  
*¿Malestar en Chile?*  
Ricardo González (coordinador)



Al inicio del gobierno de Michelle Bachelet el diagnóstico compartido en la Nueva Mayoría estuvo en la existencia de un malestar en Chile, cuyo origen era la desigualdad y el modelo de desarrollo vigente. En el informe *¿Malestar en Chile?*, cinco autores desafían esta hipótesis usando las encuestas que el CEP ha realizado desde 1990. Entre las conclusiones se destaca que no hay malestar en la vida cotidiana de los chilenos y que la desigualdad importa menos de lo que se piensa.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

Santiago de Chile

**EN VENTA EN LIBRERÍAS**

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## *La frágil universidad*

Hugo Herrera



En los últimos años se ha discutido mucho sobre la institucionalidad y el financiamiento que debieran tener las universidades en Chile, sin embargo, poco o nada se ha reflexionado sobre su carácter. ¿De qué debemos hacernos cargo al pensar en una institución universitaria? Esta obra aspira a llenar ese vacío, un ejercicio indispensable si no se quiere traicionar los ideales que supone hacer universidad.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

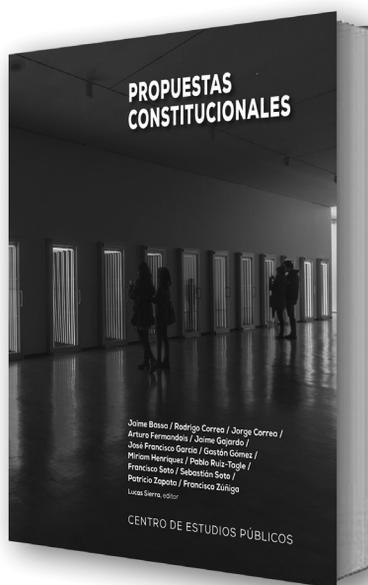
Santiago de Chile

**EN VENTA EN LIBRERÍAS**

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## *Propuestas constitucionales*

Lucas Sierra (editor)



¿Qué cambiar de la actual Constitución? Es la pregunta que se hacen 13 distinguidos juristas chilenos quienes, con visiones distintas sobre el derecho y la política, y luego de reunirse en un ciclo de conversaciones, la contestan ordenando sus respuestas en cinco materias: derechos, forma de Estado, régimen político, régimen jurisdiccional y reforma de la Constitución.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sóttero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

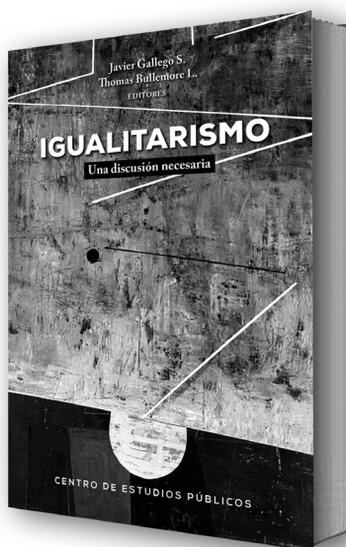
Santiago de Chile

**EN VENTA EN LIBRERÍAS**

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## *Igualitarismo*

Javier Gallego, Thomas Bullemore (editores)



Uno de los objetivos fundamentales de este volumen, que reúne 14 trabajos, es mostrar la importancia de un acercamiento entre la economía y la filosofía, en particular respecto del diseño de políticas públicas distributivas. Si se quiere adscribir o criticar el ideal igualitario, primero hay que discutir sus fundamentos filosóficos: eso hace de la discusión sobre la igualdad una discusión necesaria.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

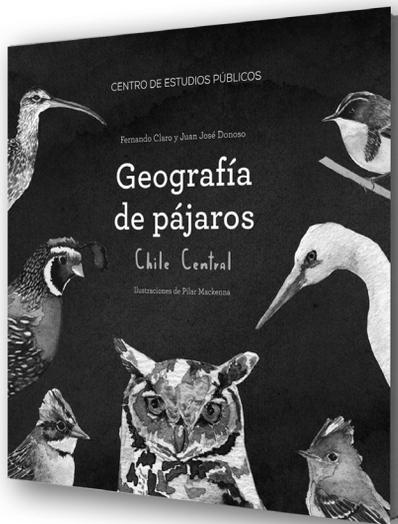
Santiago de Chile

**EN VENTA EN LIBRERÍAS**

UNA PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## *Geografía de pájaros*

Fernando Claro y Juan José Donoso



A través de *Geografía de pájaros, Chile Central*, los autores recorren el territorio siguiendo las aguas de un “río típico de la zona central de Chile, desde la cordillera al mar”, identificando el hábitat, los comportamientos y las principales características de las aves que encuentran en el camino.

*Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)*

**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS**

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2328 2400

Santiago de Chile

**EN VENTA EN LIBRERÍAS**

# PLÉYADE

REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

número 20 | julio-diciembre 2017  
online issn 0719-3696 / issn 0718-655x

## INTRODUCCIÓN

- Gonzalo Bustamante-Kuschel Republicanismo y democracia agonal: una presentación genealógica.  
Introducción  
*Republicanism and Agonal Democracy: A Genealogical Presentation.*  
*Introduction*

## ARTÍCULOS

- Andreas Kalyvas La sublime dignidad del dictador: republicanismo y el retorno de la dictadura en la modernidad política  
*The Sublime Dignity of the Dictator: Republicanism and the Return of Dictatorship in Political Modernity*
- Adriana Luna-Fabritius Limits of Power: Gaetano Filangieri's Liberal Legacy  
*Límites del poder: el legado liberal de Gaetano Filangieri*
- Ricardo Laleff Ilicff La deuda y el deber. Carl Schmitt y el individuo  
*Debt and Duty. Carl Schmitt and the Individual*
- Sofia Näsström La representación democrática más allá de la elección  
*Democratic Representation beyond Election*
- Miguel Vatter Poder constituyente, autoridad de la constitución y nuevos inicios  
*Constitutional Power, Constitution's Authority and New Beginnings*
- Fernando Atria Extremismo de centro en la cuestión constitucional  
*Center Extremism in the Constitutional Question*

## RESEÑAS

- Ignacio Moretti Andrés Rosler. *Razones públicas. Seis conceptos básicos sobre la república.* Buenos Aires: Katz editores, primera edición, 2016. 316 pp. isbn 9789874001023
- Cristóbal Bellolio Cécile Laborde. *Liberalism's Religion.* Cambridge MA: Harvard University Press, 2017. 350 pp. isbn 9780674976269

# ESTUDIOS DE ECONOMIA

VOLUMEN 45 - Nº 1

ISSN 0304-2758

JUNIO 2018

## ARTÍCULOS

- Going under to stay on top: How much real exchange rate undervaluation is needed to boost growth in developing countries  
**Cecilia Bermúdez, Carlos Dabús** 5
- Imperfect collusion in an asymmetric duopoly  
**Marc Escrihuela-Villar, Carlos Gutiérrez-Hita** 29
- Socio-economics characteristics and spatial persistence of homicides in Colombia, 2000-2010  
**Luis Eduardo Sandoval** 51
- The Macroeconomic Imbalance Procedure: A useful tool for predicting sovereign crises?  
**Alfredo Arahuetes García, Gonzalo Gómez Bengoechea** 79
- Comparabilidad y ajustes metodológicos de las estadísticas laborales: El caso de la tasa de desempleo en Ecuador  
**José Gabriel Castillo, Carla María Salas** 113

**NUESTROS LIBROS TAMBIÉN ESTÁN A LA VENTA EN:**

- Feria Chilena del Libro
- Librerías Antártica
- Librería Laberinto (Avenida Vitacura 3817)
- Librería Qué Leo San Carlos de Apoquindo (Avenida La Plaza 1.250 Local P.)
- Librerías Bros (Paseo Los Dominicos, Alonso de Córdova y Apumánqu)
- Librería Universitaria (Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 1050)
- HB Books (Nueva Providencia 2155 of. torre B 11)
- Librería Universidad Diego Portales (Biblioteca Nicanor Parra Vergara 324)
- Librerías de la Universidad Católica
- www.top10books.cl



# ÚLTIMAS PUBLICACIONES

**En búsqueda de la productividad perdida**  
Varios autores  
2018

Este libro nace de la necesidad de debatir con profundidad los determinantes de la productividad en Chile y su situación actual. Lo motiva la convicción que para dar un salto relevante al desarrollo y en el bienestar de los chilenos, es necesario convertir la productividad en un tema de discusión central en medio de las múltiples necesidades y demandas.



**Sentencias Destacadas 2017**  
Varios autores  
2018

La XIV versión del anuario de doctrina y jurisprudencia analiza los fallos más importantes de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional, de la Corte de Apelaciones de Santiago y del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia desde la perspectiva de la sociedad libre, lo que busca ser un aporte para el debate jurídico, la reflexión constitucional y legal, contribuir al sano escrutinio de la labor realizada por los tribunales de justicia y apoyar en el análisis y elaboración de las políticas públicas.

**La Infancia Vulnerada**  
Varios autores  
2018

La publicación analiza una serie de problemas y desafíos que presenta el actual sistema de infancia, realizando una propuesta de políticas públicas concreta para enmendar el rumbo de los niños vulnerados.



**La Igualdad Liberal**  
Lucía Santa Cruz  
2017

¿De qué desigualdad hablamos cuando hablamos de desigualdad? ¿Es suficiente el coeficiente Gini para entender la evolución de la desigualdad en Chile en los últimos 40 años? ¿Cómo se mide mejor el grado de bienestar de un país, por los ingresos o por el consumo? ¿Cuáles son las causas de la desigualdad?



**Nuevos Horizontes para las Políticas Públicas**  
Varios autores  
2018

El libro analiza a través de cinco capítulos áreas centrales para el desarrollo como educación, salud, política social, política tributaria y crecimiento económico.

**La derecha perdida**  
Valentina Verbal  
2017

Por qué la derecha en Chile carece de relato y dónde debería encontrarlo. La tesis principal es que el gran déficit de la derecha de las últimas décadas ha sido su falta de capacidad para entregar contenidos motivadores.

Libertad y Desarrollo  
Alcántara 498, Las Condes  
Santiago de Chile  
www.lyd.org

VENTA ONLINE  
LYD.ORG





# FORMULARIO DE SUSCRIPCIÓN

## ESTUDIOS PÚBLICOS

NOMBRE: \_\_\_\_\_  
DIRECCIÓN: \_\_\_\_\_  
COMUNA: \_\_\_\_\_  
CIUDAD: \_\_\_\_\_ PAÍS: \_\_\_\_\_  
TELÉFONO: \_\_\_\_\_  
PROFESIÓN/CARRERA: \_\_\_\_\_  
UNIVERSIDAD/INSTITUTO: \_\_\_\_\_  
INSTITUCIÓN: \_\_\_\_\_  
RUT: \_\_\_\_\_  
EMAIL: \_\_\_\_\_

### TIPO DE SUSCRIPCIÓN

NUEVA     RENOVACIÓN     1 AÑO     2 AÑOS

Adjuntar cheque cruzado a nombre de Centro de Estudios Públicos por la suma de (US\$) \$ \_\_\_\_\_ por \_\_\_\_ suscripción(es).

### TIPO DE DOCUMENTO

BOLETA     FACTURA

SUSCRIPCIÓN*	1 AÑO (4 Revistas)	2 AÑOS (8 Revistas)
Nacional	\$ 15.000	\$ 21.000
Estudiantes*	\$ 7.000	_____
<b>América</b>	Aéreo US\$ 70	US\$ 120
<b>Europa y otros</b>	Aéreo US\$ 100	US\$ 190

\* Se debe acreditar esta condición.

## CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 22328 2400  
Santiago de Chile

RUT: 70.649.100-7

Giro: Analizar y divulgar problemas filosóficos,  
políticos, sociales y económicos