ESTUDIOS PÚBLICOS

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 Fermandois	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 Bellolio	A la naturaleza se la respeta (*De naturaleza liberal*, de Álvaro Fischer)

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 150 otoño 2018

ESTUDIOS PÚBLICOS

Revista de Políticas Públicas

www.cepchile.cl

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

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

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

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

Print and online editions of *Public Studies*

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

Indexación

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

Suscripciones

Pedidos directos al CEP. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile.
Email: mponce@cepchile.cl
Teléfono: 22328-2400. (Formulario de suscripción en última página).

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

Composición: Pedro Sepúlveda; *diagramación*: David Parra

Impreso en *Andros Productora Gráfica*.
Hecho en Chile / Printed in Chile, 2018.

Director responsable **Leonidas Montes**
Editor **Ernesto Ayala**
Asistente editorial **Joaquín Trujillo**

Comité editorial

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

Antonio Bascuñán
Universidad Adolfo Ibáñez.
Santiago, Chile.

Dan Black
The University of Chicago.
Chicago, Estados Unidos.

Marcelo Boeri
P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Andrés Bordalí
Universidad Austral de Chile.
Valdivia, Chile.

José Joaquín Brunner
Universidad Diego Portales.
Santiago, Chile.

Dante Contreras
Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Vittorio Corbo
Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

Sofía Correa
Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

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

Cristián Eyzaguirre
Director de empresas.
Santiago, Chile.

David Gallagher
Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

Francisco Gallego
P. Universidad Católica de
Chile.
Santiago, Chile.

James Heckman
The University of Chicago.
Chicago, Estados Unidos.

Juan Pablo Illanes
Diario *El Mercurio*.
Santiago, Chile.

Fabián Jaksic
P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Alejandro Jofré
Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Felipe Larraín B.
P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Jorge Larraín
Universidad Alberto Hurtado.
Santiago, Chile.

Jari Lavonen
University of Helsinki.
Helsinki, Finlandia.

Beltrán Mena
P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Sonia Montecino
Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Juan Pablo Montero
P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Emilio Pacheco
Liberty Fund., Inc.
Indianápolis, Estados Unidos.

Óscar Parra
Universidad de Concepción.
Concepción, Chile.

Francisco Javier Pinedo
Universidad de Talca.
Talca, Chile.

Hans-Jörg Rheinberger
Max-Planck-Institut für
Wissenschaftsgeschichte.
Berlín, Alemania.

Carlos Rosenkrantz
Universidad de San Andrés.
Buenos Aires, Argentina.

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

John B. Thompson
Cambridge University.
Cambridge, Inglaterra.

Mariano Tommasi
Universidad de San Andrés.
Buenos Aires, Argentina.

Sergio Urzúa
University of Maryland,
Maryland, Estados Unidos.

Arturo Valenzuela
Georgetown University.
Washington DC.
Estados Unidos.

Rodrigo Vergara
Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

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

NORMAS DE ESTILO

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

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 150 otoño 2018

CONTENIDO

Loreto Cox, Andrés Hernando y Andrea Rebolledo	*Artículo* Una evaluación de la educación superior: La mirada de los estudiantes	7
Diego Morales López	*Artículo* Comisión para el mercado financiero: Un cambio en la arquitectura de supervisión financiera en Chile	75
Andrés Barrios	*Artículo* Admisión universitaria: El caso del puntaje *ranking* y la retención de los beneficiados	127
José Joaquín Brunner	*Ensayo* Sobre las contradicciones culturales del liberalismo y sus malestares	161
Rodrigo Valdés	*Ensayo* Reflexiones prácticas con 842 días en Hacienda	235
Joaquín Fermandois	*Ensayo* Democracia en Chile, búsqueda sin término	291
Manuel Vicuña	*Reseña* La historia política se toma la palabra (*Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo I*, de Iván Jaksic y Juan Luis Ossa, editores)	333
Cristóbal Bellolio	*Reseña* A la naturaleza se la respeta (*De naturaleza liberal*, de Álvaro Fischer)	345

ARTÍCULO

UNA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LA MIRADA DE LOS ESTUDIANTES

Loreto Cox
MIT - Centro de Estudios Públicos

Andrés Hernando
Centro de Estudios Públicos

Andrea Rebolledo
Universidad de Chile

Resumen: El presente trabajo muestra los principales resultados de una evaluación de la educación superior chilena, desde el punto de vista de estudiantes y egresados en torno a su fecha de graduación. Entre los tópicos tratados se encuentran los criterios que utilizan los alumnos para elegir su institución y carrera y cómo evalúan a las mismas. Se analiza la relación entre la percepción de los estudiantes y el nivel de acreditación de la institución, las dificultades académicas que han enfrentado y las fuentes de financiamiento que han utilizado, junto con la evaluación del nivel de respeto percibido por

Loreto Cox. Economista y socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos (CEP) y candidata a doctora en el MIT. Email: lcox@cepchile.cl.

Andrés Hernando. PhD en economía por Harvard University e ingeniero civil en computación y máster por la Universidad de Chile. Profesor en la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador del CEP. Email: ahernando@cepchile.cl.

Andrea Rebolledo. Economista y magíster en análisis económico por la Universidad de Chile. Actualmente estudia un máster en *public administration* en Harvard University. Email: andrea.paz.rebolledo@gmail.com.

 ISSN: 0716-1115 (impresa), 0718-3089 (en línea)

los alumnos hacia personas u opiniones diferentes en el ambiente de su institución. En base a los resultados, se presentan dos desafíos de política pública. El primero dice relación con el rol de la información de los estudiantes en sus elecciones. El segundo se relaciona con la importancia del nivel socioeconómico en las diferencias de percepción que tienen los estudiantes y cuál es el papel de las instituciones de educación superior en la reducción de estas diferencias.

Palabras clave: educación superior; acreditación; percepción de estudiantes; dificultades académicas; percepción de respeto.

Recibido: enero 2018; aceptado: mayo 2018.

AN EVALUATION OF HIGHER EDUCATION: THE STUDENT VIEW

Abstract: *The present study gives the main findings of an evaluation of Chilean higher education from the point of view of students shortly before or after graduation. The topics dealt with include the criteria used by students to choose their institution and course and the way they evaluate these. The study analyses the relationship between students' perceptions and institutions' level of accreditation, the academic difficulties students have encountered and the sources of financing they have used, and evaluates what they perceive to be the level of respect for different opinions and people in the institutional environment. Two public policy challenges arise from the results. The first concerns the role of students' information when they make their choices. The second concerns the influence of socioeconomic status on differences in students' perceptions and the role for higher education institutions in reducing these differences.*

Keywords: *higher education, accreditation, student perceptions, academic difficulties, perceived respect.*

Received: *January 2018;* accepted: *May 2018.*

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha hablado mucho sobre educación superior en Chile. A principios de 2018, el Congreso aprobó la nueva ley de educación superior enviada por el gobierno de Michelle Bachelet, luego de un encendido debate que ha ocupado a menudo las páginas de nuestros medios de comunicación, concitando la opinión de rectores, expertos, líderes estudiantiles y políticos. Sin embargo, poco sabemos

sobre cómo ven su experiencia en la educación superior los más de un millón doscientos mil estudiantes que forman parte de este sistema. El objetivo del presente estudio es precisamente ése: aportar al debate la visión de los propios estudiantes. Para ello, se realizó una encuesta en línea a 14.146 estudiantes de educación superior recién egresados o próximos a finalizar su carrera, provenientes de 49 instituciones de educación superior. Hasta donde sabemos, a la fecha no ha existido en Chile un esfuerzo, de esta magnitud, de recolección de datos concernientes a la visión que tienen los propios estudiantes de la educación superior.

Este trabajo presenta los principales resultados de la encuesta en relación con la experiencia en educación superior. Aquí se detallan, entre otras cosas, los criterios que utilizan los estudiantes para elegir su institución y carrera, y cómo las evalúan. Se analiza la relación entre la percepción de los estudiantes y el nivel de acreditación de la institución, las dificultades académicas que han enfrentado y las fuentes de financiamiento que han utilizado. También se estudia cómo varía el nivel de respeto percibido por los estudiantes hacia las personas u opiniones diferentes en el ambiente de su institución de educación superior.

En primer lugar, se establecen las características de este estudio, sus objetivos y diseño metodológico, para luego describir aspectos particulares de su elaboración, tales como los criterios de confidencialidad y algunas aclaraciones para leer los datos. Los capítulos 2 al 7 detallan los resultados para seis temas que consideramos relevantes de analizar. Cada sección es autocontenida, por lo que no es necesario leer este artículo en orden para entender los resultados de cada tema en particular.

Finalmente, el capítulo 8 presenta brevemente las conclusiones generales y algunas perspectivas de política pública a la luz de lo presentado anteriormente. En la versión digital de este artículo se agregan a estos capítulos un anexo con un glosario de las variables analizadas en este proyecto, el cuestionario de la encuesta y un análisis detallado de la representatividad de la muestra analizada.

1.1. Estudio de educación superior

Este estudio forma parte del proyecto académico "Educación superior en Chile: evaluación, expectativas y resultados", del Centro de Estudios Públicos. Éste es un trabajo pionero que aspira a ser una evalua-

ción de la educación superior chilena que descanse en el punto de vista de los propios egresados y de su proceso de inserción laboral. Aquí no sólo se considera la dimensión económica de lo que hoy significa egresar de la educación superior, sino que también las dimensiones social y política. Creemos que este proyecto aportará antecedentes fundamentales para evaluar las virtudes y defectos de nuestro sistema terciario y para comprender de mejor forma los cambios sociales asociados a su masificación. Asimismo, este artículo aportará con evidencia empírica indispensable para ir mejorando nuestro sistema de educación superior.

Este proyecto tiene dos objetivos: 1) evaluar en profundidad la educación superior chilena desde la perspectiva de los propios estudiantes, en particular, de aquellos que están graduándose; y 2) caracterizar las expectativas laborales de los egresados de la educación superior. Este artículo se enfoca en los resultados relativos al primer objetivo, mientras que un trabajo complementario, en desarrollo, se enfoca en los del segundo. Se distingue por tipo de institución, tipo de carrera y tipo de estudiantes, con el fin de capturar la diversidad de nuestro sistema de educación superior.

1.1.1. Diseño metodológico

Una pieza clave del estudio consiste en la realización de una encuesta en línea que fue aplicada en dos momentos distintos a un grupo amplio de estudiantes cercanos al tiempo de su graduación. La primera ola, que se aplicó hacia fines de noviembre del año 2016, y en la cual se basa el presente análisis, consultó sobre cómo los estudiantes evalúan su paso por la educación superior, sobre sus expectativas laborales y sobre su visión del país. La segunda ola, que se realizó un año después a las mismas personas, preguntó sobre la inserción laboral efectiva de los egresados y, nuevamente, sobre su visión del país. La elaboración de ambos cuestionarios estuvo a cargo de un equipo académico experto[1] y bajo la supervisión de expertos internacionales.[2] Ambos fueron también

[1] Este equipo involucró, junto a los autores de este artículo, a Harald Beyer y Ricardo González.

[2] En la supervisión internacional colaboraron Daniel Hidalgo, Carmen Le Foulon y Andrea Campbell.

testeados previamente para asegurar su pertinencia. A continuación, se detallan diversos aspectos técnicos de dicha encuesta.[3]

1.1.1.1. *Diseño muestral*

El muestreo pretende acercarse, lo más posible, al universo de estudiantes próximos a graduarse de instituciones de educación superior, a fines de 2016 y en el primer semestre de 2017, para lo que se invitó a colaborar a todas las universidades del país, junto con todos los institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT)[4] acreditados o de más de mil estudiantes, considerando el estado de acreditación y matrícula del año 2016.

Para la realización de la primera ola de encuestas se contó con la colaboración de 49 instituciones, las que corresponden aproximadamente al 72 por ciento de la matrícula total de educación superior del país para el año 2016.[5]

Las instituciones colaboradoras son bastante representativas del sistema como un todo, incluyendo 28 universidades, 9 IP y 12 CFT; en todos los casos, participaron instituciones de distintos tamaños y perfiles. Para efectos de definir a los estudiantes que calificaban en la muestra, se pidió a las instituciones que enviaran los correos a los estudiantes de pregrado o de magíster que:

- Terminaron sus requisitos de carrera o se graduaron durante 2016.
- Estaban en su último año de estudios de acuerdo a la malla académica de la carrera.
- Era de esperar que terminarían sus requisitos de carrera o se graduarían en el primer semestre de 2017.

Como resultado del diseño muestral de este proyecto, las opiniones aquí presentadas pertenecen sólo a estudiantes que están cercanos a

[3] La versión digital de este artículo contiene un anexo (sección 11.1) que presenta el cuestionario completo.

[4] Los IP y CFT son instituciones de carácter técnico-profesional, que entregan mayormente carreras de cuatro y dos años de duración, respectivamente.

[5] A modo de retribución por su colaboración, se les ofreció a las instituciones participantes del proyecto un informe confidencial con un análisis de los resultados del estudio para su propia institución, el cual puede ser de utilidad para su gestión y el que las instituciones podrán hacer público si así lo quisieran.

terminar su carrera. Es decir, a estudiantes que lograron entrar a la educación superior, que lograron mantenerse y no desertar, y que ya llevan algunos años experimentando cómo funciona el sistema de educación superior, sus instituciones y carreras. Este factor debe considerarse al momento de evaluar los resultados de este estudio.

1.1.1.2. *Forma de contacto con los estudiantes*

Los estudiantes —próximos a graduarse o recién graduados de las instituciones colaboradoras— fueron contactados a través de sus instituciones de educación superior, mediante un correo electrónico que incluía un *link* a la encuesta en línea. Los encuestados fueron informados de que la encuesta formaría parte de este proyecto, y se solicitó su participación voluntaria. Como incentivo a la participación, se sortearon premios entre quienes contestaron la encuesta (cinco mini iPad 2, diez entradas a Lollapalooza 2017 y cuarenta *giftcards* por $ 15.000). También pedimos a los participantes la autorización para volver a contactarlos directamente vía correo electrónico a fines del siguiente año (2017). Por supuesto, todos los participantes fueron libres de abandonar el estudio en cualquier momento del tiempo (no obstante, fue requisito completar la encuesta para participar del sorteo).

Además, hubo 6 instituciones que prefirieron colaborar anónimamente. Las instituciones colaboradoras del estudio fueron:

1) En CFT: Andrés Bello, Ceduc UCN, ENAC, Duoc UC, Inacap, Instituto Tecnológico de Chile - ITC, Manpower, San Agustín de Talca y Ucevalpo.

2) En IP: Agrario Adolfo Matthei, AIEP, Ciisa, Duoc UC, Escuela de Contadores Auditores de Santiago, Inacap e Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux.

3) En universidades: Pontificia Universidad Católica de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad Andrés Bello, Universidad Autónoma de Chile, Universidad Católica de La Santísima Concepción, Universidad Católica de Temuco, Universidad Católica Silva Henríquez, Universidad de Chile, Universidad de Concepción, Universidad de La Frontera, Universidad de Las Américas, Universidad de Los Lagos, Universidad de Magallanes, Universidad de Santiago de Chile, Universidad de Valparaíso,

Universidad del Desarrollo, Universidad Diego Portales, Universidad Finis Terrae, Universidad Gabriela Mistral, Universidad Mayor, Universidad Pedro de Valdivia, Universidad San Sebastián, Universidad Santo Tomás, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Tecnológica de Chile Inacap y Universidad UCINF.

1.2. Características de la muestra y tasa de respuesta

Un análisis detallado de la representatividad de la muestra a nivel de instituciones e individuos se provee en el Anexo, sección 10.2, pero resumimos aquí sus principales resultados.

En términos de la composición de las instituciones que participaron de este estudio, vemos que la muestra es representativa a nivel país, con algunas excepciones. En particular, las universidades privadas están ligeramente sobre representadas (33 y 12 versus 23 y 6 por ciento para privadas y privadas del Cruch[6]), al igual que las instituciones con matrícula alta (45 versus 16 por ciento para instituciones con 15.001 a 100.000 estudiantes)[7] y las instituciones con cinco o más años de acreditación (22, 12 y 8 versus 13, 5 y 3 por ciento para cinco, seis y siete años, respectivamente). Hay buena representatividad en términos de si la institución es de región o pertenece a la Región Metropolitana.

Al analizar la composición de los estudiantes de la muestra se obtiene que hay una sobre representación de los alumnos de universidades privadas (49 versus 30 por ciento), de instituciones con cinco años de acreditación (31 versus 18 por ciento) y de estudiantes provenientes de establecimientos particulares pagados (27 versus 13 por ciento), y una sub representación de los estudiantes de institutos profesionales (14 versus 31 por ciento), de instituciones con tres años de acreditación (11 versus 24 por ciento) y de estudiantes provenientes de establecimientos

[6] El Consejo de Rectores de las Universidades de Chile (Cruch) agrupa a las 25 universidades, tanto estatales como privadas, existentes antes de la reforma a la educación superior de 1981, más las dos universidades estatales creadas posteriormente. Las universidades del Cruch son a veces referidas como "tradicionales".

[7] Los tramos de estudiantes matriculados por institución se establecen de manera que el número de instituciones sea relativamente homogéneo entre cada grupo: 11 por ciento de las instituciones tiene entre 0 y 100 estudiantes; 25 por ciento tiene entre 101 y 1.000; 25 por ciento tiene entre 1.001 y 5.000; 23 por ciento tiene entre 5.001 y 15.000, y 16 por ciento tiene entre 15.001 y 100.000.

municipales y particulares subvencionados (26 y 47 versus 32 y 56 por ciento). Nuevamente, hay buena representatividad a nivel regional, además de contar con buena representatividad por género y por cantidad de estudiantes matriculados en cada institución.

Tanto la composición de las instituciones como de los estudiantes sugiere que la muestra es razonablemente representativa de nuestro sistema de educación superior, no obstante hay algunos sesgos, en particular una sobre representación de estudiantes de universidades privadas y de instituciones grandes. Parte de estos sesgos podría deberse a que estamos comparando a estudiantes de último año o recién graduados con el universo de estudiantes (es decir, es posible que las tasas de deserción varíen entre estos grupos). Sin embargo, es importante tener en mente estos potenciales sesgos del estudio.

Por supuesto, no descartamos que puedan existir otras diferencias no observables entre el universo de estudiantes cercanos a graduarse y aquellos que contestaron nuestra encuesta; por ejemplo, un nivel diferente de motivación u optimismo, como sucede habitualmente en estudios de esta naturaleza.

No obstante, creemos que la distribución de características observables —que parece bastante representativa—, junto con el gran tamaño de la muestra hacen que la encuesta sea una fuente valiosa de información (información que, por lo demás, a la fecha, no existe para nuestro país).

La tasa de respuesta de este estudio se puede medir de dos maneras alternativas. La primera es en función de la cantidad de correos enviados a los estudiantes que cada institución reportó. Debido a la heterogeneidad de la calidad de esta primera medida,[8] se optó por una segunda, en función del total de matrícula de alumnos de primer año, según la información entregada por el Ministerio de Educación para el año 2016. Con esto, se intenta capturar el tamaño de una cohorte similar a la de los estudiantes considerados en esta encuesta. La tasa de respuesta promedio se encuentra en torno al 0,8 por ciento, con la primera medida,

[8] 40 de las 49 instituciones entregaron información sobre los correos enviados a sus estudiantes y, en algunos casos, la información reportada indicaba que se envió una cantidad de correos considerablemente superior a la matrícula total de la institución.

y al 5,4 por ciento, con la segunda. Este segundo valor es semejante al obtenido en estudios similares, como Solís (2012).[9]

1.2.1. Seguridad y confidencialidad

La encuesta fue programada y aplicada en la plataforma Qualtrics (https://www.qualtrics.com/), la cual cumple con los más altos estándares tecnológicos y de seguridad. La información recopilada por la encuesta se encuentra resguardada con los mismos estándares de seguridad; será utilizada sólo para fines académicos y será analizada únicamente de forma agregada. Además, este proyecto es realizado bajo los estándares éticos del Massachusetts Institute of Technology (MIT) y cuenta con la aprobación del comité de ética de dicha universidad.

2. ¿CÓMO ELIGEN LOS ESTUDIANTES SU INSTITUCIÓN Y CARRERA DE ESTUDIOS?

La decisión de qué estudiar y dónde es una decisión importante, que probablemente marca el futuro de los estudiantes. ¿Cuáles son los factores más importantes en la toma de esta decisión? ¿Difieren por tipo de institución y por tipo de estudiante? Este capítulo explora estos temas.

Primero, se les preguntó a los estudiantes: "¿Cuáles de los siguientes factores fueron los más importantes al momento de elegir tu institución de educación superior?", pudiendo cada uno escoger a lo más tres opciones dentro de las que se listan en la tabla 1. En ella se muestran resultados para el total de la muestra y por tipo de institución. Cada fila muestra el número de veces que el factor fue mencionado sobre el total de respuestas en la categoría correspondiente a la columna, en porcentaje.[10] Dado que los estudiantes podían contestar entre una y tres opciones, los totales por categoría suman más que cien por ciento

[9] Se debe hacer notar que Solís reporta una tasa de respuesta del orden del 40 por ciento, pero calculada sobre el total de *emails* abiertos, número que no tenemos en este estudio. Si se calcula sobre el total de *emails* enviados, su tasa de respuesta es del orden del 5 por ciento.

[10] "Ests." corresponde a universidades estatales; "Privs.", a universidades privadas fuera del Cruch, y "Pr. Cruch", a universidades privadas del Cruch.

y, además, pueden diferir por subgrupos. La última fila muestra el total de respuestas en la categoría en términos porcentuales, la que al dividir por cien nos da el promedio de razones elegidas por los estudiantes, por tipo de institución. Así, por ejemplo, encontramos que en los CFT los estudiantes entregaron en promedio 1,8 razones para elegir su institución, mientras que en las universidades privadas del Cruch el promedio asciende a 2,5. La estructura básica de esta tabla se mantiene a lo largo de este capítulo.

Tabla 1. FRECUENCIA DE MOTIVOS PARA ELEGIR LA INSTITUCIÓN, TOTAL Y POR TIPO DE INSTITUCIÓN (PORCENTAJE)

	Total	CFT	IP	Ests.	Privs.	Pr. Cruch
Su nivel académico y prestigio	58,3	46,9	52,7	72,3	50,1	84,3
Ops. laborales de los egresados de la institución	29,6	25,4	27,3	30,3	26,1	43,5
Su acreditación	26,2	24,1	35,6	25,5	24,1	26,0
Arancel y posibilidades de financiamiento	19,3	23,3	24,0	21,7	18,6	13,4
Orientación o áreas de especialización en mi carrera	18,2	12,9	14,6	17,8	19,1	21,4
Ubicación	17,7	20,0	19,4	21,5	14,3	22,7
Me la recomendaron familiares o conocidos	11,7	7,8	6,7	12,3	12,6	14,8
Era la mejor opción dado mi puntaje	11,2	0,9	1,1	12,8	15,0	13,0
Horarios disponibles	7,4	15,6	14,1	3,6	6,5	2,5
El tipo de estudiantes	4,4	0,4	0,8	12,2	3,5	7,2
Total	204,0	177,3	196,3	230,0	189,9	248,8

A nivel global, observamos que el factor más relevante, al momento de elegir la institución, es el nivel académico y el prestigio, seguido bastante más abajo por las oportunidades laborales de los egresados y la acreditación. Si consideramos que la acreditación busca ser una señal de calidad académica, pareciera que los estudiantes escogen su institución sobre todo pensando en factores académicos y laborales, y no tanto por restricciones como aranceles, ubicación u horarios. Los factores sociales, como las recomendaciones de familiares y amigos y el tipo de estudiantes son, en general, poco importantes en la decisión.

En cuanto a las diferencias por tipo de institución, encontramos que en las instituciones técnicas (CFT e IP) los estudiantes atribuyen relativamente mayor relevancia a los aranceles y a los horarios disponibles; es decir, a factores que más bien restringen la decisión de dónde estudiar. A su vez, el mayor peso otorgado a los horarios es consistente con que más estudiantes de estas instituciones trabajan a la vez que estudian en comparación con los demás estudiantes de esta encuesta, o con que en promedio tienen más hijos. En cualquier caso, los factores académicos y laborales siguen siendo los principales para elegir las instituciones técnicas.

En las universidades estatales se da relativamente mayor peso al nivel académico y prestigio, así como al tipo de estudiantes y a la ubicación. En las privadas se da algo más de peso a que la institución "era la mejor opción dado mi puntaje", sugiriendo que la institución escogida no fue la primera prioridad. Finalmente, en las universidades privadas del Cruch el nivel académico tiene una incidencia altísima, así como las oportunidades laborales de los egresados, mientras que los aranceles influyen considerablemente menos. Factores sociales, como el tipo de estudiantes o que la institución fue recomendada por familiares o conocidos, son también más gravitantes en este tipo de instituciones.

Ahora, ¿en base a qué razones los estudiantes eligen su carrera de estudios? Realizamos el mismo análisis que en la tabla anterior para las respuestas a la pregunta: "¿Cuáles de los siguientes factores fueron los más importantes al momento de elegir tu carrera?", con las alternativas listadas en la tabla 2, para toda la muestra y por tipo de institución. Al igual que en el caso anterior, los estudiantes pudieron seleccionar hasta tres alternativas, por lo que los totales, por categoría, suman más que cien por ciento.

En el total de la muestra, la principal razón para elegir la carrera de estudios es la vocación, seguida por las oportunidades laborales de los egresados, el prestigio y los cursos. Restricciones tales como el arancel y posibilidades de financiamiento, la de la mejor opción dado el puntaje o los horarios resultan poco relevantes en esta decisión.

En cuanto a las diferencias por tipos de instituciones, observamos que en las instituciones técnicas la vocación es menos relevante que para la muestra total, al contrario de lo que sucede con las oportunidades laborales. De hecho, en los IP las oportunidades laborales superan

a la vocación como la razón más importante. Esto es consistente con la idea de que las instituciones técnicas están más enfocadas a entregar herramientas prácticas para el mundo del trabajo. También vemos que en los CFT e IP los horarios influyen mucho más al momento de elegir carrera, lo que concuerda con que más estudiantes de estas instituciones trabajan a la vez o tienen hijos.

Tabla 2. FRECUENCIA DE MOTIVOS PARA ELEGIR LA CARRERA, TOTAL Y POR TIPO DE INSTITUCIÓN (PORCENTAJE)

	Total	CFT	IP	Ests.	Privs.	Pr. Cruch
Vocación	52	46,8	46,5	49,6	53,7	56
Ops. laborales de los egresados de la carrera	42	44,4	48,3	38,2	41,7	38,7
Prestigio de la carrera	34,6	27,7	31,4	34	36,3	36,2
Sus asignaturas o cursos	32,5	24,7	28,5	35,8	32,8	37,1
Su nivel académico	24,9	14,4	18,3	28,2	24	36,5
Me la recomendaron familiares o conocidos	10,8	10,2	10,4	10,4	11,2	10,9
Arancel y posibilidades de financiamiento	9,6	11,9	11,1	10	8,6	7,5
Era la mejor opción dado mi puntaje	6,6	1,2	1,6	13,7	6,2	10,4
Horarios disponibles	5,4	12,5	10,7	2,6	4,2	2,2
Total	218,4	193,8	206,8	222,5	218,7	235,5

En las instituciones estatales encontramos que, en cuanto a las razones para elegir carrera, la principal diferencia estriba en que se le atribuye mayor relevancia a "Era la mejor opción dado mi puntaje", sugiriendo que hay relativamente más estudiantes que no estudian en su carrera de mayor preferencia. En las instituciones privadas, las razones son muy similares a las del total de la muestra. Por último, en las privadas del Cruch, la vocación tiene relativamente más peso, mientras que las oportunidades laborales tienen menos. Las asignaturas y cursos, así como el nivel académico, también tienen mayor preponderancia en la elección de carrera en este tipo de instituciones.

Es importante tener en cuenta que observamos a estudiantes que ingresaron a la educación superior y que ya egresaron o están próximos a ello. Por esto, tanto en el caso de elección de institución como de ca-

rrera, es posible que los estudiantes para los que las restricciones como aranceles, posibilidades de financiamiento son más relevantes no hayan ingresado a la educación superior, o bien hayan desertado. Así, estos resultados deben interpretarse como un cuadro más optimista que el que obtendríamos de observar a estudiantes tomando la decisión de qué y dónde estudiar.

2.1. Elección de institución y características individuales

Con el fin de evaluar cómo varían las razones para escoger institución, según las características individuales de los estudiantes, sin agobiarnos con tanta información, clasificamos las razones en las siguientes categorías:

• *Razones académicas*: Su nivel académico y prestigio; su acreditación; orientación o áreas de especialización en mi carrera.

• *Razones laborales*: Oportunidades laborales de los egresados de la institución.

• *Razones sociale*s: Me la recomendaron familiares o conocidos; el tipo de estudiantes.

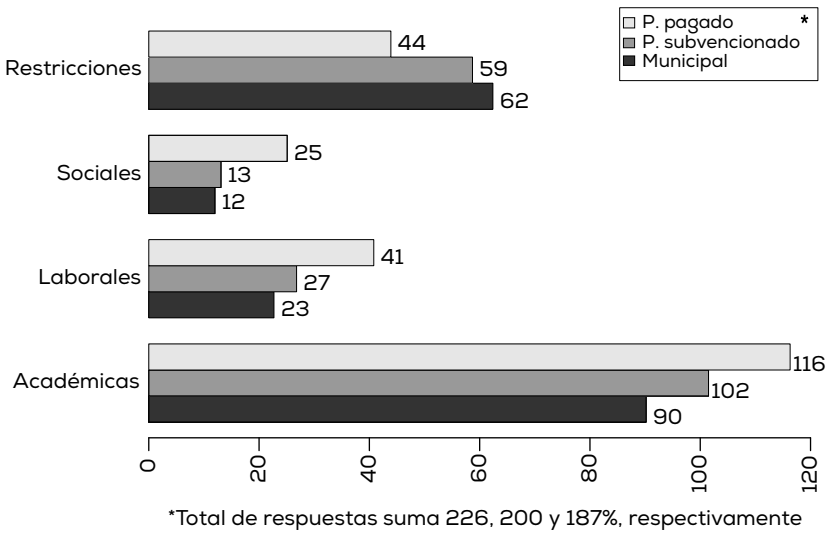
• *Restricciones*: Arancel y posibilidades de financiamiento; ubicación; horarios disponibles; era la mejor opción dado mi puntaje. Llamamos a estas razones "restricciones", pues, más que motivos de fondo, se asocian a elecciones determinadas por factores que, de alguna forma, restringen la decisión de dónde estudiar.

En cuanto a diferencias por sexo, los resultados no muestran disparidades relevantes respecto a cómo los estudiantes eligen su institución (por lo que no ha sido mostrado). La figura 1, en tanto, presenta los resultados por dependencia escolar del establecimiento de educación media. En todos los casos existe una clara tendencia entre egresados de establecimientos municipales, subvencionados y particulares pagados.

Las razones académicas, laborales y sociales son mencionadas en mayor medida por los estudiantes provenientes de establecimientos pagados. Llama especialmente la atención la preponderancia de razones sociales en este grupo, duplicando las menciones en el sector subvencionado. Por el contrario, las razones que corresponden más bien a restricciones predominan con más fuerza en los egresados de esta-

blecimientos municipales, lo que es consistente con que tienen menos recursos económicos y académicos. En efecto, debido a que en promedio provienen de establecimientos escolares de menor calidad y tienen menor capital cultural en su entorno familiar, estos estudiantes tienden a obtener un menor puntaje PSU, restringiendo sus opciones de estudio. Además, dado que provienen de hogares con menor ingreso, deben compatibilizar sus estudios con el trabajo con mayor frecuencia.[11]

Figura 1. FRECUENCIA DE MOTIVOS PARA ELEGIR INSTITUCIÓN POR DEPENDENCIA ESCOLAR (PORCENTAJE)



*Total de respuestas suma 226, 200 y 187%, respectivamente

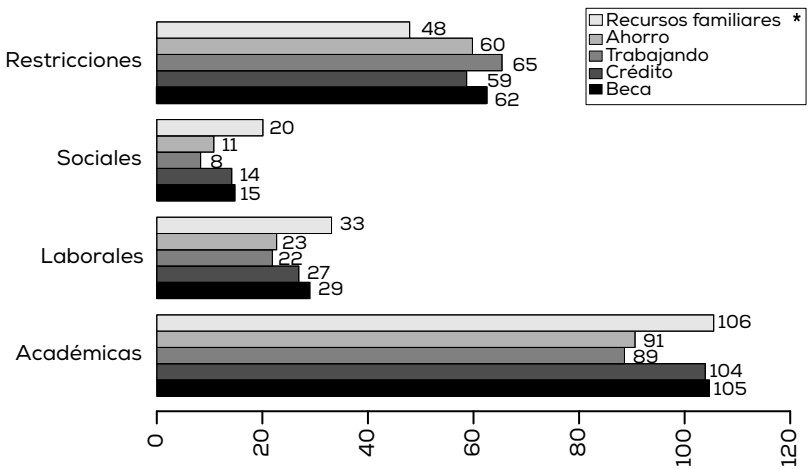
Al analizar los resultados, según si los estudiantes son o no primera generación en la educación superior, entendiendo que esta característica, al igual que la dependencia escolar, se correlaciona con el nivel socioeconómico, las conclusiones son similares al caso anterior (no mostrado): los estudiantes, cuyo padre o madre tiene educación superior, eligen su institución en mayor medida por razones académicas, laborales y sociales (para ellos éstas pesan 108, 34 y 20 versus 95, 23 y 10 por ciento para los estudiantes que son primera generación); mien-

[11] En la sección 5 se discute en profundidad que quienes financian sus estudios trabajando pertenecen a instituciones técnicas, provienen de establecimientos municipales o particulares subvencionados y tienen padres con un máximo nivel de educación igual o menor a media completa.

tras que los estudiantes que son primera generación se ven obligados a elegir bajo más restricciones (62 versus 52 por ciento).

En suma, estos resultados, junto con los anteriores, sugieren un claro cuadro de desigualdad socioeconómica en la forma que los estudiantes eligen dónde realizar sus estudios superiores: los estudiantes de menor nivel socioeconómico, de acuerdo a nuestra definición de restricciones, escogen de manera más restringida. No obstante, cabe destacar que para los estudiantes de todos los grupos analizados las razones académicas de elección de institución priman por sobre las restricciones.

Figura 2. FRECUENCIA DE MOTIVOS PARA ELEGIR LA INSTITUCIÓN POR PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO (PORCENTAJE)



*Total de respuestas suma 207, 184, 184, 204 y 211%, respectivamente

Al realizar el mismo análisis por principal fuente de financiamiento de los estudios superiores, mostrado en la figura 2, encontramos que las razones para escoger institución de los estudiantes que se financian mayormente con becas y con créditos son muy similares. Quienes se financian trabajando se preocupan menos de las razones académicas, laborales y sociales, y más de las restricciones, lo que, nuevamente, es consistente con los resultados anteriores. Los estudiantes que se financian con ahorros propios se comportan relativamente parecido a los que se financian trabajando, salvo porque eligen menos en función de las restricciones. Finalmente, los estudiantes que se financian con recursos

familiares tienen un mayor foco en lo laboral, así como en las razones sociales, y escogen con menos restricciones.

2.2. Elección de carrera y características individuales

Analicemos ahora cómo influyen las variables individuales en la elección de carrera. Al igual que en el caso anterior, reducimos las razones a categorías:

• *Razones académicas*: Su nivel académico, su prestigio y sus asignaturas o cursos.

• *Razones laborales*: Oportunidades laborales de los egresados de la carrera.

• *Recomendaciones*: Me la recomendaron familiares o conocidos.

Vocación

• *Restricciones*: Arancel y posibilidades de financiamiento; horarios disponibles; era la mejor opción dado mi puntaje.

En este caso, exploramos las razones para escoger carrera, clasificadas de esta forma, según área de conocimiento de la misma (tabla 3).[12] Las razones académicas son especialmente fuertes en las áreas de humanidades, derecho y ciencias básicas, y especialmente poco relevantes en educación y salud. Las laborales, en tanto, sobresalen en el área de administración y comercio, tecnología y derecho, y son más débiles en las humanidades y en arte y arquitectura. Las humanidades, las ciencias básicas y educación son las áreas donde menos se mencionan las recomendaciones de familiares y amigos como motivo para elegir carrera. En tanto, la vocación tiene un peso similar en casi todas las áreas, salvo porque pesa especialmente poco en administración y comercio, tecnología y derecho. Por último, el área que es relativamente más escogida bajo *restricciones*, es educación, seguida por humanidades.

La figura 3 muestra los resultados de las razones para elegir carrera por sexo. Al contrario de lo que sucedía en la elección de institución, donde no se observaban diferencias relevantes, aquí encontramos que los hombres otorgan mayor relevancia a las razones académicas y labo-

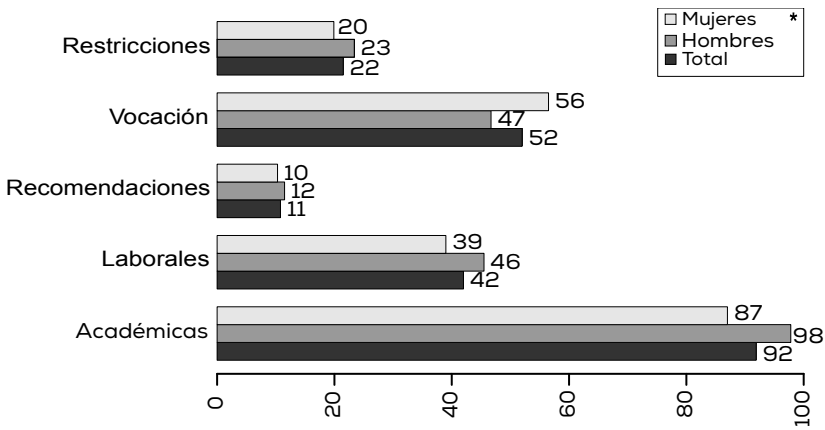
[12] Debido al gran número de áreas, presentamos la tabla con filas y columnas invertidas, a diferencia del resto de las tablas de este capítulo.

rales, mientras que las mujeres priorizan la vocación en mayor medida. Además, las mujeres parecieran elegir carrera ligeramente menos influenciadas por las restricciones.

Tabla 3. FRECUENCIA DE MOTIVOS PARA ELEGIR CARRERA POR ÁREA DE CONOCIMIENTO (PORCENTAJE)

	Académicas	Laborales	Recomendaciones	Vocación	Restricciones	Total
Administración y comercio	96,2	57,1	12,6	34,7	22,1	222,7
Agropecuaria	86,3	20,6	11,4	66,7	16,2	201,2
Arte y arquitectura	92,4	14,5	9,5	68,3	16,9	201,6
Ciencias básicas	111,3	17,6	5,9	70,1	22,2	227,1
Ciencias sociales	98,5	22,0	9,8	64,5	20,2	215,0
Derecho	115,7	44,1	11,5	45,5	17,8	234,6
Educación	73,0	26,0	7,6	67,6	25,7	199,9
Humanidades	122,5	10,8	3,9	66,7	24,5	228,4
Salud	78,7	36,9	10,1	69,1	20,6	215,4
Tecnología	93,3	52,8	11,8	43,2	22,3	223,4

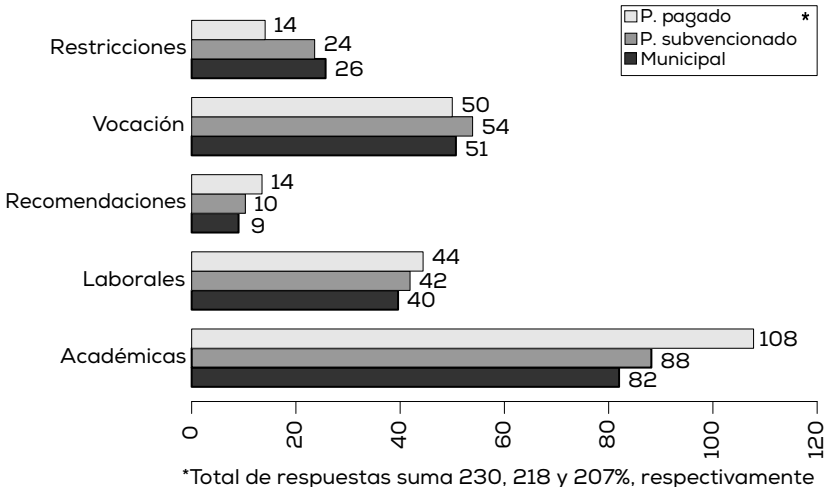
Figura 3. FRECUENCIA DE MOTIVOS PARA ELEGIR CARRERA, TOTAL Y POR GÉNERO (PORCENTAJE)



*Total de respuestas suma 213, 225 y 218%, respectivamente

La figura 4 muestra los resultados por dependencia escolar. Similar al caso de la elección de institución, los egresados de colegios particulares pagados otorgan mayor prioridad a las razones académicas y laborales, y eligen bajo menos restricciones. También mencionan, con mayor frecuencia, las recomendaciones de familiares y conocidos que el resto de los estudiantes, mientras que la vocación tiene un peso parecido por dependencia.

Figura 4. FRECUENCIA DE MOTIVOS PARA ELEGIR CARRERA POR DEPENDENCIA ESCOLAR (PORCENTAJE)



*Total de respuestas suma 230, 218 y 207%, respectivamente

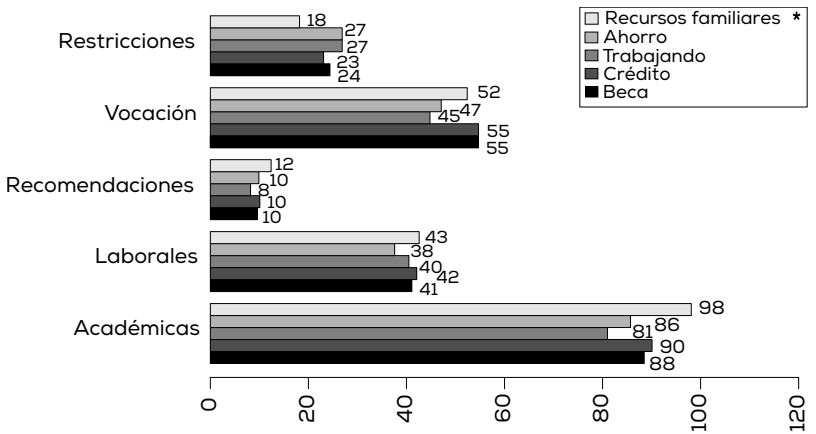
Los resultados, según si el estudiante es primera generación o tiene algún padre con estudios superiores, son consistentes con los resultados por dependencia (y, por lo tanto, omitimos la figura). Encontramos que los hijos de personas con estudios superiores priorizan considerablemente más lo académico, y algo más lo laboral (90 y 43 versus 81 y 41 por ciento), y eligen menos en función de las restricciones que quienes son primera generación en ir a la educación superior (19 versus 26 por ciento). Además, quienes son primera generación mencionan menos las recomendaciones de familiares y conocidos (8 versus 12 por ciento), lo que es razonable, ya que carecen de padres con una visión de la educación superior desde la experiencia personal.

Estos resultados sugieren que, al igual que con la elección de la institución de estudios, existen desigualdades socioeconómicas en la

forma de elegir carrera: los estudiantes de origen más vulnerable escogen más restringidos.

Para terminar, la figura 5 muestra los resultados por principal fuente de financiamiento. Al igual que en el caso de la elección de institución, los estudiantes que se financian principalmente con beca son muy similares a los que lo hacen con crédito. Quienes se financian trabajando escogen menos por vocación y por razones académicas, y lo hacen más en función de restricciones, de forma similar a los que se financian con sus ahorros. Por último, los que se financian principalmente con recursos familiares se enfocan más en lo académico, consideran más las recomendaciones y eligen bajo menos restricciones.

Figura 5. FRECUENCIA DE MOTIVOS PARA ELEGIR LA CARRERA POR PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO (PORCENTAJE)



*Total de respuestas suma 223, 207, 202, 221 y 218%, respectivamente

2.3. Conclusión sobre la elección de institución y carrera

En conclusión, en la elección de institución generalmente priman las razones académicas y laborales, y no tanto las restricciones como aranceles, ubicación u horarios. Parte de este resultado podría deberse al hecho de que los estudiantes para los cuales las restricciones eran muy relevantes son más propensos a no postular del todo o a desertar en parte del camino. Como nuestra muestra se compone de estudiantes que están cercanos a egresar, no se registran casos de este tipo.

No obstante la menor importancia relativa de las restricciones en la elección de institución, existen desigualdades importantes en su peso. Por ejemplo, las personas que estudian en instituciones técnicas atribuyen mayor relevancia a los aranceles y a los horarios disponibles, a la vez que las restricciones pesan más en los egresados de colegios municipales y en quienes son primera generación en la educación superior.

Por su parte, en la elección de carrera, el motivo principal es la vocación, seguido por las oportunidades laborales de los egresados, el prestigio y los cursos. Nuevamente las restricciones —tales como el arancel y posibilidades de financiamiento, la mejor opción dado el puntaje y los horarios— resultan en general poco importantes. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, encontramos diferencias gravitantes entre los distintos grupos. Primero, observamos que los hombres priorizan en mayor medida las razones académicas y laborales, mientras que las mujeres dan mayor peso a la vocación. Segundo, encontramos que las oportunidades laborales son más importantes en las instituciones técnicas, en desmedro de la vocación. Consistente con los resultados para la elección de institución, los estudiantes de origen más vulnerable, ya sea medido a través de dependencia escolar o de si son primera generación, escogen bajo más restricciones.

Por último, tanto para la elección de institución como la de carrera, los estudiantes que se financian, principalmente con beca, son muy similares a los que lo hacen con crédito. Quienes se financian trabajando o con ahorros propios escogen bajo mayores restricciones, al contrario de lo que sucede con quienes se financian principalmente con recursos familiares.

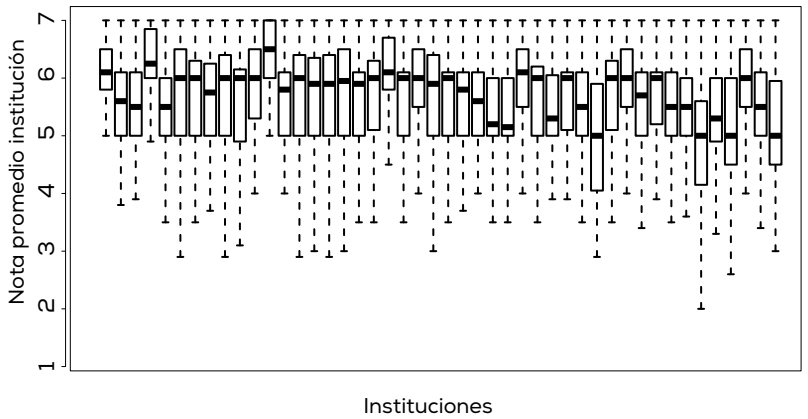
3. ¿CÓMO EVALÚAN LOS ESTUDIANTES A SU INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR?

3.1. Evaluación institucional

En la muestra, a los estudiantes se les preguntó: "Considerando todas las cosas, ¿qué nota le pondrías a tu institución de educación superior?". La figura 6 muestra un diagrama de caja de las notas asignadas para todas las instituciones en las que contamos con más de 15 observaciones (omitimos los nombres de las instituciones para respetar

la confidencialidad). Un primer resultado que salta a la vista es que las medias de la evaluación entre instituciones, marcadas con la barra horizontal negra, son altas y similares, ubicándose todas por sobre el cinco y mayormente en torno al seis. Segundo, llama la atención que la distribución de la evaluación sea bastante parecida entre instituciones. De hecho, los percentiles 25 y 75, marcados por los bordes superior e inferior de los rectángulos, son bastante similares, con oscilaciones máximas de poco más de un punto.

Figura 6. EVALUACIÓN A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR



Estos resultados sugieren que, a grandes rasgos, los estudiantes de todas las instituciones están en general satisfechos con su institución. De hecho, como muestra la tabla 4, la nota promedio en la muestra es 5,6, al mismo tiempo que el percentil 20, de la distribución de notas, ya supera el nivel de suficiencia[13] y el percentil 60 alcanza ya una nota de 6. En suma, resultados excelentes para las instituciones desde la perspectiva de los estudiantes. Algo muy similar sucede para la nota asignada a la carrera de estudios, con un promedio incluso algo mayor, de 5,8 (columna 3 de la tabla 4).

Es probable que, en parte, estos resultados se deban a que una vez que se ingresa a una institución —o carrera— se estaría satisfecho principalmente por falta de un punto de referencia. Para testear esto, ob-

[13] La escala de notas en Chile va del 1 al 7, y el nivel de suficiencia está dado por el 4.

servamos la distribución para los estudiantes que estuvieron en otra institución o en otra carrera (en la muestra corresponden a 3.091 y 3.451 casos, respectivamente; no mostrado). Los resultados son equivalentes a los anteriores, por lo que un punto de referencia adicional, o mayor información, no pareciera marcar una diferencia importante en términos de la evaluación asignada a la institución o la carrera.

Tabla 4. DISTRIBUCIÓN DE LA NOTA ASIGNADA A INSTITUCIÓN Y CARRERA (ESCALA DE 1 A 7)

	Nota institución	Nota carrera
N	14.146	14.146
Promedio	5,6	5,8
Desv. Est.	1,0	1,1
Perc. 0%	1,0	1,0
Perc. 20%	5,0	5,0
Perc. 40%	5,5	5,9
Perc. 60%	6,0	6,1
Perc. 80%	6,4	6,6
Perc. 100%	7,0	7,0

Otra medida de satisfacción de los estudiantes con sus estudios es la probabilidad, del 1 al 7, que ellos le asignan a volver a elegir el seguir estudios superiores, elegir su institución y su carrera. Como muestra la tabla 5, el panorama sigue siendo optimista. Más del 80 por ciento de los estudiantes le asigna probabilidad de más de 6 a seguir estudios superiores, con un promedio de 6,4. En cuanto a la institución y carrera, las probabilidades son algo menores, con promedios de 5,7 y 5,9, respectivamente. Son muy pocos los estudiantes que se arrepienten de su elección. Si consideramos que los arrepentidos son aquellos que ponen nota roja a la probabilidad de volver a elegir su opción, menos del 4 por ciento se arrepiente de haber seguido estudios superiores, menos del 11 por ciento se arrepiente de la institución que eligió y menos del 9 por ciento se arrepiente de su carrera. En suma, nuevamente encontramos un alto nivel de satisfacción por parte de los encuestados con su decisión de educación superior, medida en términos de volver a elegir el mismo camino.

Tabla 5. DISTRIBUCIÓN DE LA PROBABILIDAD DE VOLVER A ELEGIR... (ESCALA DE 1 A 7)

	Seguir estudios superiores	Tu institución	Tu carrera
N	14.146	14.146	14.146
Promedio	6,4	5,7	5,9
Desv. Est.	1,1	1,6	1,5
Perc. 0%	1,0	1,0	1,0
Perc. 20%	6,0	5,0	5,0
Perc. 40%	7,0	6,0	6,0
Perc. 60%	7,0	7,0	7,0
Perc. 80%	7,0	7,0	7,0
Perc. 100%	7,0	7,0	7,0

En cuanto al tipo de institución, la tabla 6 nos muestra que las notas promedio son muy similares, con una diferencia máxima de tres décimas. Las universidades privadas de fuera del Cruch obtienen el mínimo, de 5,5, y las privadas dentro del Cruch, el máximo, de 5,8. Las diferencias se incrementan cuando se pregunta por la probabilidad de volver a elegir los estudios superiores. Las mayores dudas respecto de seguir estudios superiores se observan en los CFT, aunque la probabilidad sigue siendo muy alta (6,2, en escala de 1 a 7). En tanto, la probabilidad de volver a elegir la propia institución recibe un mínimo de 5,5 en las universidades privadas y un máximo de 6,1 en las privadas del Cruch.

Tabla 6. NOTA PROMEDIO Y VOLVERÍAS A ELEGIR... POR TIPO DE INSTITUCIÓN (ESCALA DE 1 A 7)

	Nota	Seguir ests. sups.	Tu institución	Tu carrera
CFT	5,67	6,24	5,62	5,88
IP	5,68	6,32	5,66	5,86
U. estatales	5,59	6,55	6,01	5,67
U. privadas	5,52	6,44	5,51	6,00
U. privadas Cruch	5,83	6,61	6,11	5,79

Respecto de la carrera, la mayor probabilidad de volverla a elegir se encuentra en las universidades privadas fuera del Cruch y, la menor, en las universidades estatales. Cabe tener en mente, no obstante, que

todas las probabilidades son muy altas, lo que sugiere una relativa satisfacción de los encuestados con su opción de estudios superiores.

Las diferencias que se observan por área de carrera, por sexo, por principal fuente de financiamiento, por dependencia escolar y por máximo nivel de educación alcanzado por el padre o por la madre son aún menores que las observadas por tipo de institución, por lo que no las presentamos.

3.2. Conclusión sobre la evaluación institucional

En conclusión, pareciera que los estudiantes de los últimos años de carrera y los recién graduados están muy satisfechos con su institución y, más en general, con su elección de educación superior. Esto varía poco entre instituciones, áreas de carrera y características socioeconómicas de los estudiantes.

De esta forma, desde la perspectiva de los propios usuarios, el sistema de educación superior obtiene una buena nota, así como prácticamente todas las instituciones que lo componen (y que están en nuestra muestra). Este escenario en alguna medida contrasta con la visión más lúgubre de la educación superior que se ha apoderado del debate político. Sin embargo, y como recalcamos en otros capítulos de este estudio, cabe preguntarse si parte de la buena evaluación se debe a que —ya sea consciente o inconscientemente— los estudiantes intentan convencerse de que han tomado buenas decisiones. A la vez, la evaluación probablemente esté mediada por el nivel de información que los estudiantes manejan sobre el sistema, el que puede diferir por tipo de estudiante. En este sentido, una segunda ola de la encuesta podría dar cuenta de cambios en la evaluación una vez que los estudiantes se enfrentan al mercado laboral.

4. ¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE AÑOS DE ACREDITACIÓN Y LAS PERCEPCIONES DE LOS ESTUDIANTES?

El objetivo de la acreditación[14] de las instituciones es "evaluar el cumplimiento de su proyecto corporativo y verificar la existencia

[14] Al momento de este estudio, la acreditación institucional era un proceso voluntario para las instituciones y estaba a cargo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). La CNA evaluaba la pertinencia de la acreditación y, en caso de entregarla, la otorgaba por un determinado número de años, con un máximo de siete. Habitualmente, los años de acreditación se asocian con la calidad de la institución. Este sistema fue reformado en la nueva ley de educación superior, Ley 21.091, de 2018.

de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad" (Comisión Nacional de Acreditación 2017). De esta manera, esperaríamos que el fortalecimiento de la capacidad de autorregulación y el mejoramiento continuo de las instituciones tuviesen una relación con las opiniones vertidas por los estudiantes. En este capítulo mostraremos cuál es la relación entre años de acreditación y percepciones académicas y laborales de los estudiantes, además de presentar estadísticas acerca de las características de los mismos, separando por nivel de acreditación.

4.1. Acreditación y características individuales

En primer lugar, a los estudiantes participantes del estudio se los dividió en cuatro tramos, según los años de acreditación de sus instituciones (de menor a mayor). Como se puede ver en la tabla 7, la mayor proporción está concentrada en instituciones en un rango de acreditación de cuatro a cinco años, con 48 por ciento de los estudiantes.

Tabla 7. RESPUESTAS POR ACREDITACIÓN DE INSTITUCIÓN (PORCENTAJE)

Años de acreditación	% estudiantes
0	7,0
2-3	14,6
4-5	48,0
6-7	30,4

Al estudiar las características de los estudiantes que pertenecen a instituciones en los distintos tramos de acreditación, vemos que en los primeros dos tramos —cero acreditación y dos a tres años— hay una mayor proporción de mujeres que de hombres (69 y 55 versus 54 y 50 por ciento, respectivamente; no mostrado). Estos tramos también tienen una mayor proporción de estudiantes con 30 años o más (35 y 33 versus 13 y 16 por ciento, respectivamente; no mostrado) y una proporción mucho mayor de estudiantes con hijos que sus pares de instituciones con cuatro años de acreditación o más (42 y 36 versus 13 y 15 por ciento, respectivamente; no mostrado).

La tabla 8, en tanto, muestra la distribución de estudiantes por tramo de acreditación según la principal fuente de financiamiento utilizada

para sus estudios.[15] Se concluye que la principal fuente para los estudiantes de instituciones de los primeros dos tramos de acreditación es el trabajo, mientras que para los demás tramos son los recursos familiares, seguidos por el crédito.

Tabla 8. DISTRIBUCIÓN EN ACREDITACIÓN SEGÚN FUENTE PRINCIPAL DE FINANCIAMIENTO (PORCENTAJE)

Años de acreditación	0	2-3	4-5	6-7
Beca	9,2	16,3	14,9	22,6
Crédito	12,5	21,1	24,1	27,3
Ahorros	10,2	7,5	4,6	4,7
Recursos familiares	30,6	21,7	45,8	31,1
Trabajando	37,2	33,2	10,2	14,1

Para estudiar la composición socioeconómica de los estudiantes por tramo de acreditación, relacionamos esta variable con el tipo de dependencia del establecimiento de educación media, el nivel educacional de los padres y un indicador de si el estudiante es primera generación en la educación superior o no. La figura 7 nos muestra que los estudiantes de establecimientos particulares pagados pertenecen, en una mayor proporción, a instituciones de los dos últimos tramos de acreditación que los estudiantes de establecimientos municipales y particulares subvencionados.

La figura 8, en tanto, muestra un comportamiento similar, pero en función del máximo nivel educacional alcanzado por el padre o la madre. Los estudiantes, cuyos progenitores obtuvieron educación superior técnica o universitaria completa, pertenecen, en mayor proporción, a instituciones ubicadas en los dos últimos tramos de acreditación, si se los compara con los estudiantes cuyos padres no han alcanzado —o sólo obtuvieron— la educación media completa.

Finalmente, lo mismo ocurre en el caso de la proporción de estudiantes que son primera generación con la educación superior. Los estudiantes que se hallan en esta situación están concentrados en instituciones situadas en los primeros dos tramos de acreditación (11 y 24 versus

[15] Una explicación detallada de la construcción de esta variable se encuentra en el anexo de la versión digital, sección “Glosario de cuestionario”.

Figura 7. ACREDITACIÓN Y DEPENDENCIA ESCOLAR (PORCENTAJE)

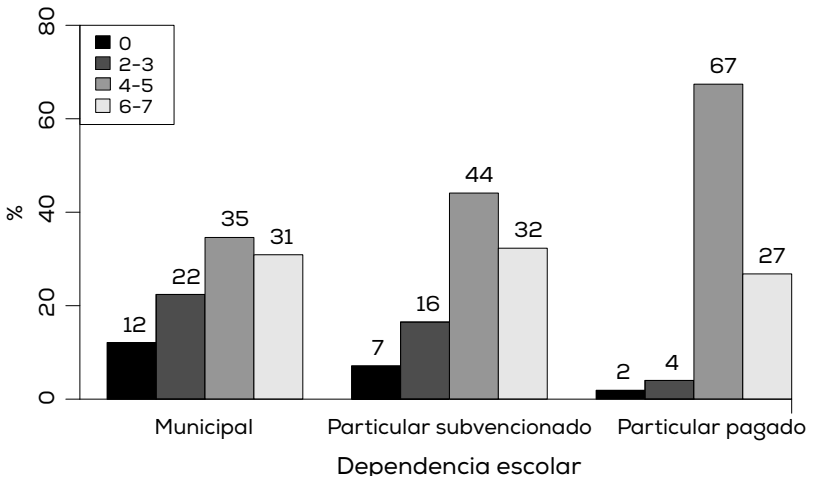
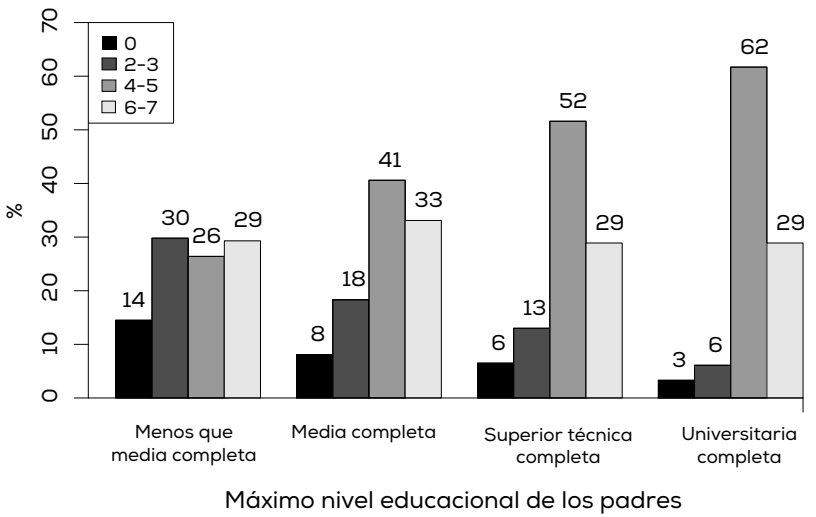


Figura 8. ACREDITACIÓN Y MÁXIMO NIVEL EDUCACIONAL DE LOS PADRES (PORCENTAJE)



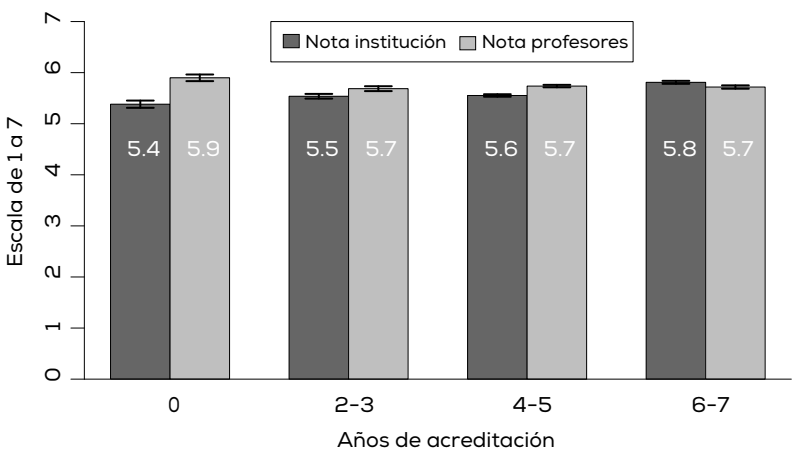
5 y 9 por ciento, respectivamente), mientras que los estudiantes que no son primera generación están concentrados en las instituciones del tramo de 4 o 5 años de acreditación (57 versus 33 por ciento).

En suma, todos los indicadores socioeconómicos muestran que las instituciones de menor nivel de acreditación tienden a educar estudiantes de menor nivel socioeconómico.

4.2. Acreditación y percepciones académicas

¿Cómo cambia la percepción de los estudiantes según el nivel de acreditación de su institución de educación superior? Las figuras 9 a 11 muestran la distribución de distintas opiniones en términos académicos.[16] En la primera, tenemos, en escala de 1 a 7, la nota que le asignan los estudiantes a su institución y a sus profesores, según los cuatro tramos de acreditación. Podemos notar que, si bien las notas a las instituciones aumentan un tanto a medida que aumenta el tramo (años de acreditación), la nota a los profesores es más alta en instituciones sin acreditación que en cualquiera de los otros grupos.

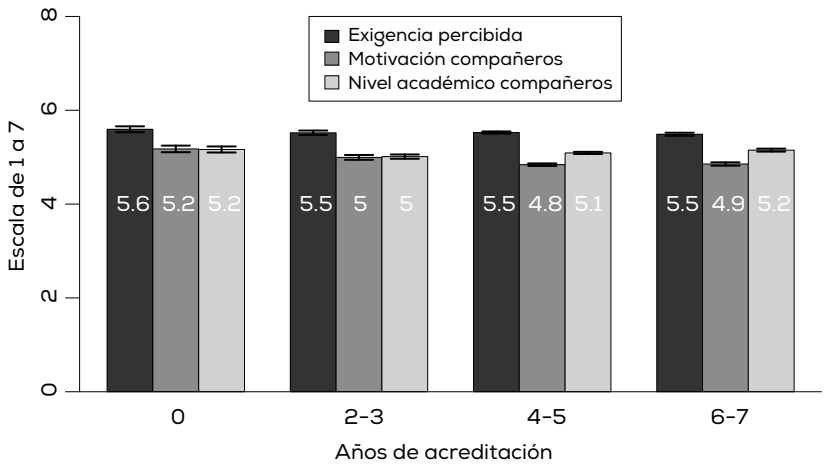
Figura 9. NOTA A LA INSTITUCIÓN Y A LOS PROFESORES POR NIVEL DE ACREDITACIÓN (ESCALA DE 1 A 7)



[16] Las figuras de este estudio que grafican promedios incluyen un intervalo de confianza del 95 por ciento, el cual indica el rango en el que se mueve el promedio de la variable estudiada.

La figura 10 muestra la percepción de los estudiantes, en escala de 1 a 7, de la exigencia académica de su carrera, el nivel de motivación hacia el estudio de sus compañeros y el nivel académico de los mismos. Aquí podemos observar que, a medida que las instituciones logran más años de acreditación, sus estudiantes perciben que la exigencia académica es ligeramente menor. La motivación de sus compañeros hacia el estudio disminuye en la misma dirección. En términos del nivel académico de los compañeros, podemos decir que el nivel percibido aumenta con los años de acreditación, excepto en las instituciones sin acreditación, donde la percepción es tan alta como en las instituciones con más acreditación.

Figura 10. NIVEL DE EXIGENCIA PERCIBIDA, MOTIVACIÓN Y NIVEL ACADÉMICO DE LOS COMPAÑEROS POR NIVEL DE ACREDITACIÓN (ESCALA DE 1 A 7)

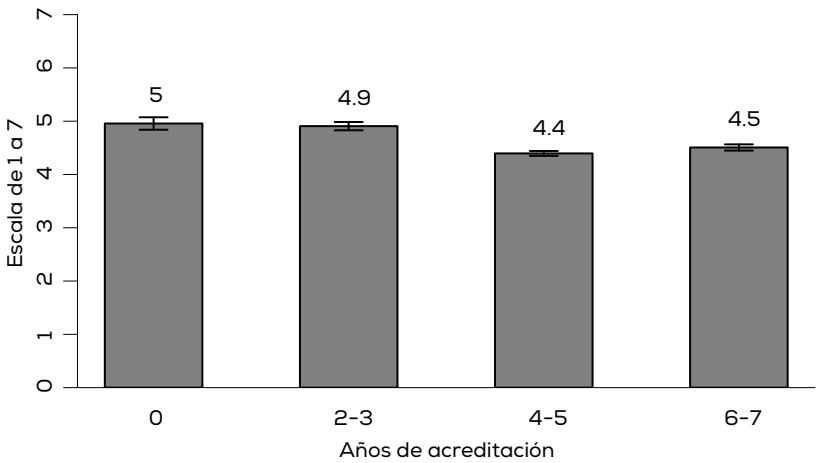


Por su parte, la proporción de estudiantes por tramo de acreditación según la percepción de dificultades académicas que presentaron al estudiar su carrera nos muestra que las instituciones de los dos primeros tramos de acreditación tienen una menor proporción de estudiantes con "muchas dificultades académicas" si se las compara con las instituciones en los dos tramos siguientes (3,4 y 5,2 versus 6,4 y 6,2 por ciento, respectivamente; no mostrado).

Por otro lado, la figura 11 muestra la relación entre el promedio del nivel de apoyo institucional percibido por los estudiantes con algunas

o muchas dificultades académicas. Aquí se observa que a medida que la institución tiene más años de acreditación, el nivel de apoyo percibido disminuye. En el caso de las instituciones no acreditadas, la menor proporción de estudiantes con muchas dificultades académicas puede explicarse por el alto nivel de apoyo que impediría que esta proporción crezca mucho. Para las instituciones con más años de acreditación es preocupante que éstas cuenten, al mismo tiempo, con un menor nivel de apoyo percibido y una mayor proporción de estudiantes con dificultades académicas. ¿Estarán estableciendo exigencias académicas muy altas? ¿Desconocerán el nivel y preparación de sus estudiantes? O bien, ¿será que los estudiantes tienen mayores expectativas respecto del apoyo académico que debiera brindarles su institución?

Figura 11. NIVEL DE APOYO INSTITUCIONAL POR AÑOS DE ACREDITACIÓN (ESCALA DE 1 A 7)



Para terminar con el análisis de las percepciones académicas, la tabla 9 revela que hay una leve correlación negativa entre los años de acreditación y la percepción de respeto dentro de la institución. ¿Qué puede significar esto? Una hipótesis es que la diferencia en respeto se debe a que las instituciones con más años de acreditación son instituciones más politizadas, medido a través del promedio de la respuesta sobre interés en la política. La politización se asociaría a mayor debate políti-

co, el que, sabemos, suele acalorarse, pudiendo llevar a situaciones que afecten el respeto. De hecho, la correlación entre respeto y politización en la institución es de -0,1, por lo que ésta parece una hipótesis más plausible.[17] En el capítulo 7 de este estudio investigamos más sobre la relación entre identificación con alguna tendencia política y la percepción de respeto, pero por ahora adelantamos que el porcentaje de estudiantes que se identifica con alguno de los extremos políticos en el área de estudios o institución está correlacionado negativamente con el nivel promedio de respeto percibido.

Tabla 9. PERCEPCIÓN DE RESPETO Y AÑOS DE ACREDITACIÓN (ESCALA DE 1 A 7)

Años de acreditación	Promedio
0	5,71
2-3	5,67
4-5	5,39
6-7	5,45

En definitiva, las instituciones con mayor acreditación tienen mejores notas institucionales, menos exigencia académica, menos motivación, mejor nivel académico de los compañeros y menor nivel de apoyo institucional. Sin embargo, los estudiantes de instituciones sin acreditación tienen una visión más optimista respecto de las características académicas de su institución que sus pares en otras instituciones. Específicamente, en la nota a profesores, motivación de sus compañeros, nivel académico de sus compañeros y mayor nivel de respeto percibido.

Esto podría revelar que, independientemente de si la acreditación es conocida por los estudiantes, los criterios de acreditación podrían no estar enfocados en los aspectos que son relevantes para ellos. Lo anterior estaría en línea con el que las características de los estudiantes de instituciones sin acreditación los llevarían a sentirse más satisfechos con el hecho de acceder a la educación superior, independientemente de dónde. Por ejemplo, como vimos anteriormente, una proporción impor-

[17] Otra hipótesis posible es que las instituciones con mayor acreditación son más despersonalizadas, pues en promedio tienen mayor tamaño; sin embargo, los datos no apoyan esta tesis.

tante de los estudiantes de instituciones con menor nivel de acreditación es primera generación en la educación superior. Al contar con menos referencias sobre este nivel educacional, podrían ser menos exigentes con respecto a la calidad de la institución en la que estudian, o bien tener un concepto de calidad distinto.

4.3. Acreditación y percepciones laborales

En términos de la preparación laboral que los estudiantes sienten que su carrera e institución entregan, vemos en la tabla 10 que a medida que las instituciones tienen más años de acreditación, los estudiantes sienten que están menos preparados para el mundo laboral, en una escala de 1 a 7. Esto quiere decir que los estudiantes de instituciones sin acreditación no sólo son más optimistas con respecto a los aspectos académicos de su institución, sino también con la preparación laboral que ésta les entrega. En línea con lo planteado en la sección anterior, los criterios de acreditación podrían no contemplar con suficiente fuerza las razones por las que los estudiantes eligen sus carreras. Por ejemplo, si los estudiantes de instituciones sin acreditación están más conectados con el mundo laboral, es posible que escojan carreras que les entreguen conocimientos más específicos y que les preparen para el trabajo, estando conscientes de sus debilidades y sin necesidad de que éstas cumplan con otros criterios de calidad, tales como la investigación académica de excelencia.

Tabla 10. PERCEPCIONES LABORALES Y ACREDITACIÓN

	Preparación para el mundo laboral (esc. 1 a 7)		Probabilidad de estar empleado (esc. 1 a 10)	
	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.
0	5,84	1,07	8,54	1,81
2-3	5,69	1,16	8,59	1,72
4-5	5,47	1,20	8,44	1,93
6-7	5,40	1,24	8,64	1,74

4.4. Conclusión sobre relación entre acreditación y percepciones

A modo de conclusión, podemos decir que los resultados de la primera sección nos indican que la composición de los estudiantes dentro de las instituciones es distinta según sus años de acreditación, en

términos de dependencia escolar, educación de los padres y si son o no primera generación en asistir a la educación superior. Esto es relevante en términos de política pública, pues los estudiantes que en teoría están asistiendo a instituciones de peor calidad tienden a ser los más desaventajados (provienen de establecimientos municipales, tienen padres con menor nivel educacional y son primera generación en la educación superior). Además, los estudiantes de estas instituciones son en promedio mayores, tienen una mayor probabilidad de tener hijos y de tener que trabajar para pagar sus estudios.

El hecho de que los estudiantes de instituciones no acreditadas sean más optimistas que sus pares respecto de la motivación y el nivel académico de sus compañeros, o de la preparación para entrar al mundo laboral, además genera preguntas sobre si los objetivos de la acreditación se alinean con los criterios relevantes para los estudiantes. Esto se corresponde con otros estudios, como el de Orellana et al. (2017), donde se plantea que el rol informativo de la acreditación es distinto según el nivel socioeconómico del estudiante y sus percepciones culturales. Así, un estudiante tradicional (en base a las lógicas del sistema pre-1981), de clase alta, prioriza las opiniones de contactos y cercanos, o el peso de la tradición de las instituciones, por sobre la acreditación, mientras que para un estudiante "nuevo" (distinto al tradicional), de clase baja, la acreditación representa el único factor de exclusión al momento de elegir una carrera o institución.

5. ¿CUÁL ES LA PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO QUE UTILIZAN LOS ESTUDIANTES Y CÓMO SE RELACIONA CON SUS PERSPECTIVAS ACADÉMICAS?

A los estudiantes se les preguntó por la forma en que habían financiado sus estudios, pudiendo elegir entre beca, crédito, ahorros personales, recursos familiares o trabajando. Para cada una de estas fuentes, se les pidió especificar su importancia en su financiamiento, en una escala de "nada", "poco", "bastante", "mucho" o "todo". La principal fuente de financiamiento es la que se indicó como más importante según la escala anterior.[18] Cabe destacar que dentro de las opciones de financia-

[18] De haber empate entre dos o más fuentes de financiamiento, la proporción se dividió en partes equivalentes. El 0,2 por ciento de los estudiantes no reportaron haber utilizado alguno de estos tipos de financiamiento.

miento no se considera la gratuidad universitaria, pues, al haberse instaurado en 2016, no forma parte de las fuentes relevantes para el grupo de estudiantes cercanos a egresar ese mismo año.

La tabla 11 muestra la distribución de los estudiantes según la clasificación anterior. Se puede ver que más de un tercio de los estudiantes utiliza los recursos familiares como la principal fuente para financiar sus estudios de educación superior y que, poco menos de un cuarto, utiliza crédito. Sólo el 5,5 por ciento de los estudiantes utiliza ahorros propios.

Tabla 11. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO (PORCENTAJE)

	Promedio
Beca	17,0
Crédito	23,8
Ahorros	5,5
Recursos familiares	36,8
Trabajando	16,6

5.1. Principal fuente de financiamiento y características personales

Las figuras 12 a 14 muestran la distribución de estudiantes por principal fuente de financiamiento: según el tipo de institución, el tipo de dependencia escolar y el nivel educacional de los padres, respectivamente. De la figura 12 se puede extraer que la mayoría de estudiantes de CFT e IP financian sus estudios principalmente trabajando, mientras que en las universidades privadas (tanto dentro como fuera del Cruch) hay una mayor proporción de estudiantes que utilizan los recursos familiares como fuente principal. En las universidades estatales, en tanto, la mayor proporción la tienen los estudiantes que utilizan las becas como principal fuente de financiamiento.

La figura 13 muestra que para estudiantes de establecimientos municipales la principal fuente de financiamiento es, en mayor proporción, el crédito, seguido de los recursos del trabajo. Para estudiantes de establecimientos particulares subvencionados, también existe una alta proporción de estudiantes que utiliza el crédito como principal fuente

de financiamiento, pero el segundo lugar lo ocupan los recursos familiares. La gran diferencia está en los estudiantes de establecimientos particulares pagados, donde casi el 70 por ciento de los estudiantes utiliza recursos familiares para financiar sus estudios.

Figura 12. PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y TIPO DE INSTITUCIÓN (PORCENTAJE)

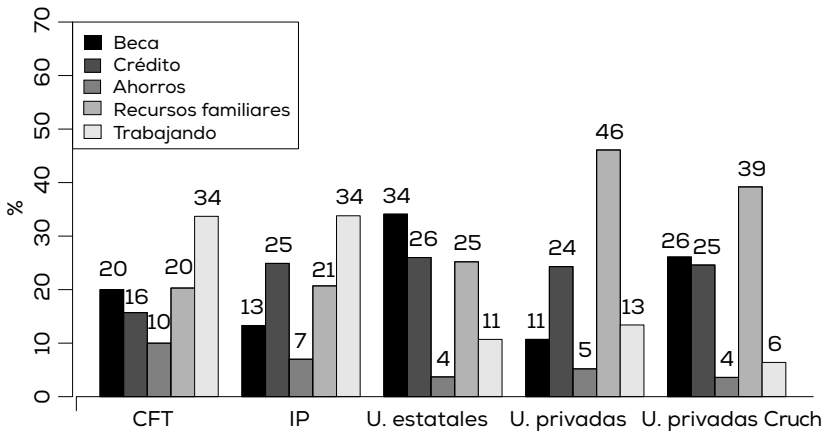
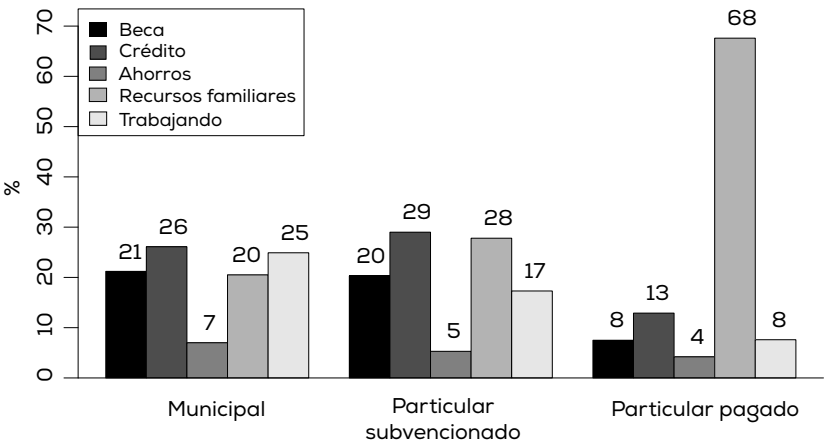
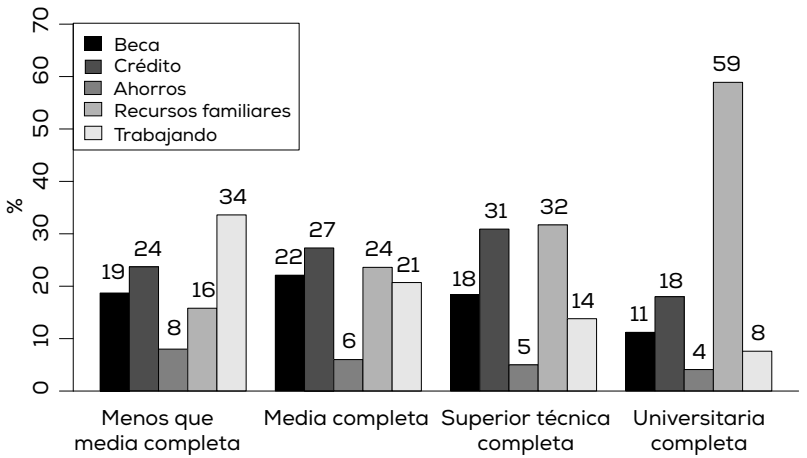


Figura 13. PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y DEPENDENCIA ESCOLAR (PORCENTAJE)



Finalmente, vemos en la figura 14 que a medida que aumenta el nivel educacional de los padres hay una mayor proporción de estudiantes que utiliza los recursos familiares como principal fuente de financiamiento, y una menor proporción que utiliza los recursos del trabajo y los ahorros personales. La proporción de estudiantes que utiliza crédito también aumenta en esta dirección, con excepción de los estudiantes que poseen, al menos, uno de sus padres con educación universitaria completa. De manera similar, la proporción de estudiantes que utiliza beca como principal fuente disminuye a medida que aumenta el nivel educacional de los padres, excepto para estudiantes cuyos padres tienen menos que educación media completa.

Figura 14. PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y MÁXIMO NIVEL EDUCACIONAL DE LOS PADRES (PORCENTAJE)



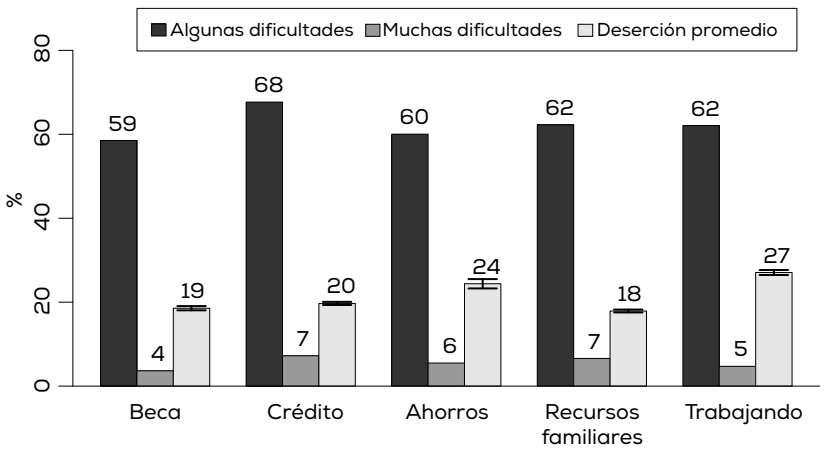
Los resultados anteriores nos muestran que —considerando las fuentes de financiamiento existentes hasta antes de 2016— hay un fuerte uso de los recursos privados (crédito y recursos familiares) para financiar la educación superior en todas las clasificaciones. Este tipo de recursos son especialmente relevantes en universidades, siendo los recursos familiares más predominantes en estudiantes de establecimientos particulares pagados y con padres con educación superior completa.

A continuación, analizaremos las perspectivas académicas de los estudiantes según su principal fuente de financiamiento.

5.2. Principal fuente de financiamiento y perspectivas académicas

La figura 15 muestra la proporción de estudiantes que tienen algunas dificultades y muchas dificultades académicas, según principal fuente de financiamiento.[19] La primera columna de cada grupo indica que los estudiantes con "algunas dificultades" están más concentrados entre los estudiantes que utilizan principalmente crédito. En tanto, los que no tienen dificultades académicas se concentran mayormente entre los que estudian con beca (no mostrado). Estos resultados son consistentes con el hecho de que, para un mismo nivel socioeconómico, el acceso a beca exige un mayor puntaje PSU, por lo que en promedio quienes estudian con becas tienen mejor rendimiento académico que quienes estudian con crédito.

Figura 15. DIFICULTADES ACADÉMICAS POR PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO (PORCENTAJE)



Fuente para deserción: mifuturo.cl

Esta figura también muestra el promedio del porcentaje de deserción al primer año por carrera e institución obtenido de mifuturo.

[19] Para calcular los promedios de la figura 15 se consideró solamente a los estudiantes que declararon que cada una de estas fuentes es la única principal fuente de financiamiento, o una de dos principales fuentes de financiamiento. Es decir, se excluyen tres o más fuentes de financiamiento principal.

cl,[20] según las distintas fuentes de financiamiento. Aquí podemos ver que los estudiantes que utilizan ahorros o recursos del trabajo como principal fuente de financiamiento tienden a encontrarse en carreras con una mayor deserción. Si bien esta relación requiere de mayor estudio, es posible que la mayor deserción se deba, al menos en parte, a que los estudiantes que se financian trabajando tienen dificultades para compatibilizar trabajo y estudios. Otra hipótesis es que, precisamente porque estos estudiantes están trabajando, cursan sus estudios de manera menos definitiva, entrando y saliendo de la educación superior con más frecuencia. En otras palabras, la deserción, puede ser transitoria. Es también relevante notar que la deserción en las carreras donde estudian quienes se financian sobre todo con crédito es muy similar a la de las donde estudian quienes se financian sobre todo con beca, en línea con otros estudios (Intelis y Verde 2012), pese a que los estudiantes con crédito tienen mayores dificultades académicas.

5.3. Conclusión sobre la principal fuente de financiamiento

Como conclusión, podemos observar que la mayoría de los estudiantes utilizan crédito o recursos familiares a modo de principal medio para financiar su educación superior, y que este tipo de financiamiento está asociado a mayores dificultades académicas. En general, hay una relación positiva entre nivel socioeconómico (aproximado por tipo de dependencia escolar y nivel educacional de los padres) y uso de crédito, y una relación negativa entre nivel socioeconómico y uso de beca. Esto último está en línea con los criterios y requisitos de nivel socioeconómico para acceder a becas y créditos, previos a la incorporación de la gratuidad universitaria.

Por otro lado, pese a que los estudiantes que utilizan principalmente crédito para financiar sus estudios tienen mayores dificultades académicas que los estudiantes que utilizan principalmente beca, no hay grandes diferencias en términos del nivel de deserción de sus carreras.

Dado que una proporción no menor de estudiantes financia sus estudios trabajando, y que éstos son los alumnos que se encuentran en

[20] Mifuturo.cl es una página web desarrollada por el Ministerio de Educación que entrega información de empleabilidad, ingresos y costos de las distintas carreras del sistema de educación superior, entre otras cosas.

carreras con mayor porcentaje de deserción, resulta interesante analizar cuáles son las posibles dificultades que este tipo de estudiantes enfrenta. En el capítulo 4 de este estudio se puede ver que la mayoría estudia en instituciones no acreditadas o con pocos años de acreditación. Dentro de los CFT e IP, son el mayor grupo de estudiantes y, generalmente, provienen de establecimientos municipales o tienen padres con un nivel educacional menor. Como información adicional, podemos decir que el promedio de edad de estos estudiantes es mayor, que una proporción más grande de ellos tiene hijos y que casi el 70 por ciento ya se encontraba trabajando a tiempo completo al momento de contestar la encuesta.

Con estos antecedentes, cabe cuestionarse las políticas enfocadas a este grupo, al que generalmente no se lo considera en los análisis. ¿Qué espacio hay para la educación continua[21] dentro de la educación superior? ¿Cómo se elabora un sistema de apoyo institucional más efectivo para reducir los niveles de deserción? ¿Cómo se integra a estudiantes mayores, los con familia y aquellos que deben cumplir horarios diferentes? Un buen diseño de la política de educación superior debiera considerar de mejor manera a quienes estudian bajo esta alternativa de financiamiento y las características de los estudiantes que la utilizan para alcanzar un mayor nivel de equidad.

6. ¿QUIÉNES SON LOS ESTUDIANTES CON DIFICULTADES ACADÉMICAS Y CUÁNTO APOYO RECIBEN?

A los estudiantes de la muestra se les preguntó: "¿Cuántas dificultades de rendimiento académico has tenido durante tus estudios?", pudiendo elegir entre: Ninguna dificultad, algunas dificultades o muchas dificultades. La tabla 12 muestra la proporción de respuestas para cada una de estas categorías, donde se evidencia que poco más de dos tercios de los estudiantes tienen algún tipo de dificultad académica y casi seis por ciento dice tener muchas dificultades académicas.

[21] Sobre la educación continua actualmente no existen definiciones y las prácticas varían entre las instituciones en extensión, mecanismos de ingreso, etcétera.

Tabla 12. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR NIVEL DE DIFICULTADES ACADÉMICAS (PORCENTAJE)

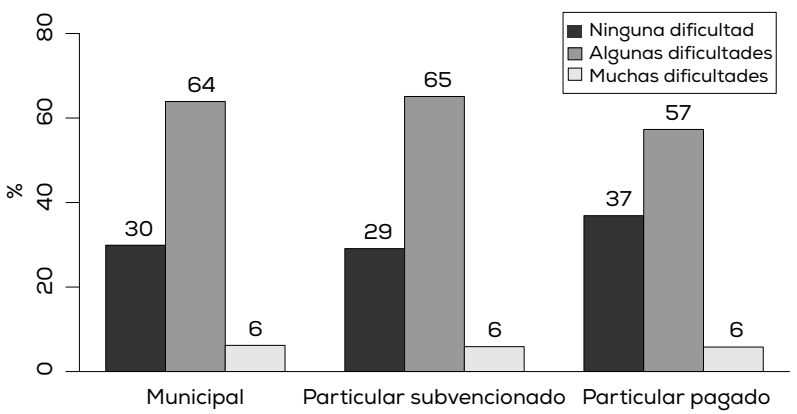
	Porcentaje
Ninguna dificultad académica	31,4
Algunas dificultades académicas	62,6
Muchas dificultades académicas	5,9

¿Quiénes son los estudiantes con muchas dificultades académicas? La tabla 13 muestra que los hombres dicen tener más dificultades que las mujeres. Por su parte, la figura 16 muestra que los estudiantes que cursaron su enseñanza media en un establecimiento particular pagado tienen menores dificultades, mientras que aquellos que estudiaron en establecimientos municipales o particulares subvencionados muestran mayores dificultades.

Tabla 13. DIFICULTADES ACADÉMICAS POR SEXO (PORCENTAJE)

	Hombre	Mujer
Ninguna dificultad académica	43,8	56,2
Algunas dificultades académicas	46,2	53,8
Muchas dificultades académicas	52,2	47,8

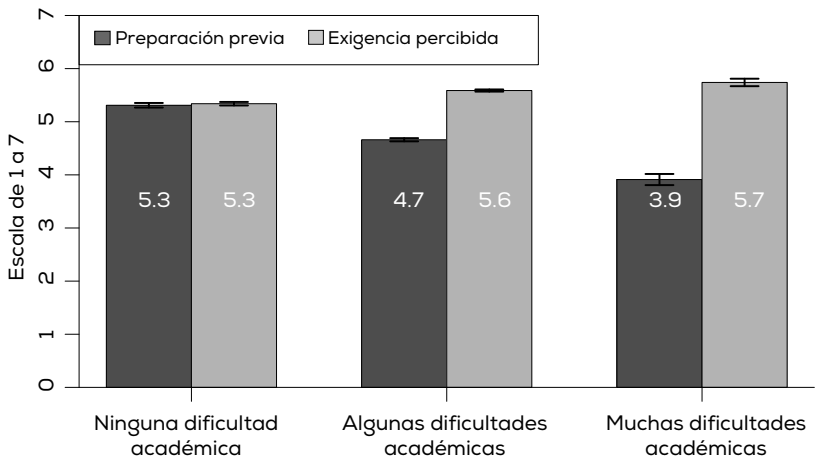
Figura 16. DIFICULTADES ACADÉMICAS Y DEPENDENCIA ESCOLAR (PORCENTAJE)



6.1. Dificultades académicas y percepciones académicas

Con el fin de entender mejor los motivos tras las dificultades académicas, estudiamos la relación entre éstas y dos variables académicas: por una parte, la percepción de preparación académica previa a ingresar a estudiar su carrera y, por la otra, la percepción de la exigencia académica de su carrera. En la figura 17 se puede apreciar que, en la medida en que aumenta el nivel de dificultades académicas percibidas, aumenta la exigencia académica, mientras que la percepción de la preparación previa disminuye, tal como era de esperar. No obstante, pareciera que la relación entre dificultades académicas y preparación previa es más fuerte que la que aparece entre dificultades y exigencia académica, sugiriendo que la preparación previa es un factor más relevante para las dificultades académicas que el nivel de exigencia, al menos desde la percepción de los propios estudiantes.

Figura 17. PREPARACIÓN PREVIA Y EXIGENCIA PERCIBIDA POR DIFICULTADES ACADÉMICAS (ESCALA DE 1 A 7)



Para profundizar en esto, en la tabla 14 mostramos los promedios de estas dos variables por tipo de dependencia escolar. Podemos observar aquí que la evaluación de la preparación previa percibida muestra una diferencia de casi 0,4 puntos entre estudiantes de establecimientos municipales y particulares pagados, mientras que la diferencia en el

nivel de exigencia académica percibida es de cerca de 0,1 puntos para los mismos grupos. Usando otro indicador de nivel socioeconómico, el máximo nivel educacional alcanzado por el padre o por la madre, vemos que los resultados se repiten. En efecto, la diferencia en preparación previa percibida entre estudiantes cuyos padres tienen al menos educación universitaria completa y menos que media completa es de casi 4 décimas (5,01 versus 4,61), mientras que la diferencia en exigencia académica percibida es de -1 décima (5,48 versus 5,57).

Lo anterior es consistente con lo reportado por las pruebas Simce,[22] que consistentemente han mostrado que la preparación académica es de un menor nivel de logro en los establecimientos municipales, algo mayor en los particulares subvencionados, y bastante superior en los particulares pagados. En efecto, el Simce 2016 muestra que la brecha entre establecimientos particulares subvencionados y municipales (considerando que la brecha con particulares pagados es mayor) es de 15,6 puntos para Lectura y 18,9 puntos para Matemáticas en cuarto básico; y de 21,8 puntos en Ciencias Naturales, 21,1 puntos en Lectura y 38,7 puntos en Matemáticas para segundo medio.[23]

Tabla 14. PREPARACIÓN PREVIA Y EXIGENCIA ACADÉMICA SEGÚN DEPENDENCIA ESCOLAR (ESCALA DE 1 A 7)

	Preparación previa		Exigencia académica	
	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.
Municipal	4,72	1,53	5,57	1,03
Particular subvencionado	4,72	1,51	5,53	1,05
Particular pagado	5,09	1,47	5,46	1,04

Los resultados indicarían que el tipo de establecimiento educacional afectaría el nivel de las dificultades académicas de los estudiantes a través de la preparación previa. Esto es relevante desde el punto de vis-

[22] El Simce es una batería de pruebas que desde 1988 se aplica al universo de estudiantes del sistema escolar chileno, con el fin de medir la calidad de la educación.

[23] Aunque una vez que se controla por nivel socioeconómico las brechas entre puntajes Simce se vuelven más pequeñas o desaparecen. Para estos efectos, lo relevante es que existan diferencias absolutas en rendimiento académico por dependencia escolar.

ta de políticas públicas, pues los estudiantes que egresaron de establecimientos con preparación más deficiente, que suelen provenir de sectores más vulnerables, enfrentarían condiciones académicas más difíciles al entrar en la educación superior.

Un segundo resultado relevante respecto de las percepciones académicas es la relación negativa que existe entre las dificultades académicas y las evaluaciones que los estudiantes hacen de sus instituciones. Como se puede ver en el capítulo 3 de este estudio, la evaluación de las instituciones y carreras es relativamente estable y alta entre los diferentes grupos de estudiantes. Sin embargo, en la tabla 15 se puede ver que los estudiantes con muchas dificultades académicas evalúan, en promedio, con 3,1 décimas menos a su institución y con 3,4 décimas menos a sus profesores que los estudiantes sin dificultades.

Tabla 15. NOTA A INSTITUCIÓN Y PROFESORES POR DIFICULTADES ACADÉMICAS (ESCALA DE 1 A 7)

	Nota institución		Nota profesores	
	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.
Ninguna dificultad académica	5,69	1,03	5,79	1,06
Algunas dificultades académicas	5,60	1,03	5,73	1,02
Muchas dificultades académicas	5,38	1,07	5,45	1,22

6.2. Dificultades académicas y percepciones laborales, políticas, de satisfacción con la vida y respeto

Teniendo en cuenta lo anterior, un ejercicio interesante es estudiar cómo las dificultades académicas permean otras áreas de la vida de los estudiantes. Por ejemplo, la tabla 16 muestra que los estudiantes con muchas dificultades académicas sienten que están 7,4 décimas menos preparados para el mundo laboral (en una escala de 1 a 7) que sus compañeros sin dificultades. Al mismo tiempo, estos estudiantes perciben que tienen 8,5 décimas menos de probabilidad de estar empleados una vez que terminen su carrera (en una escala de 1 a 10) que sus pares sin ninguna dificultad.

Las dificultades académicas, además, tienen una asociación importante con cómo los estudiantes evalúan (en una escala de 1 a 7) a instituciones como la democracia y el sistema económico. En particular,

la diferencia entre los estudiantes que tienen muchas dificultades y ninguna dificultad es de 3,8 décimas para el sistema económico y de casi 4,6 décimas para la democracia (3,3 versus 3,7 y 3,2 versus 3,6, respectivamente; no mostrado).

Tabla 16. PERCEPCIONES LABORALES Y DIFICULTADES ACADÉMICAS

	Preparación para el mundo laboral (esc. 1 a 7)		Probabilidad de estar empleado (esc. 1 a 10)	
	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.
Ninguna dificultad académica	5,72	1,15	8,82	1,62
Algunas dificultades académicas	5,45	1,19	8,44	1,86
Muchas dificultades académicas	4,98	1,44	7,97	2,33

Vemos que tener dificultades académicas también se relaciona con el nivel de satisfacción con la vida en una escala de 1 a 10. Los estudiantes con muchas dificultades académicas tienen un promedio de 6,89 de satisfacción, mientras que sus compañeros con algunas dificultades tienen un promedio de 7,52 y quienes no tienen dificultades, un promedio de 7,84. La diferencia entre los grupos extremos es, por tanto, de casi un punto, equivalente a 57 por ciento de desviación estándar de satisfacción con la vida (no mostrado).

Finalmente, el nivel de respeto percibido, en una escala de 1 a 7, hacia personas u opiniones diferentes en el ambiente de la institución superior también disminuye con la existencia de dificultades académicas. En efecto, el promedio de respeto percibido para los estudiantes que no tienen dificultades académicas es de 5,55, mientras que para los con muchas dificultades es de 5,12.

Estos resultados muestran que, además de existir diferencias según la preparación previa de los estudiantes, las dificultades académicas están asociadas a visiones más pesimistas respecto de la evaluación institucional, las perspectivas laborales, las opiniones políticas, la satisfacción con la vida y la percepción en el nivel de respeto. Si bien se requiere más estudio para determinar la causalidad, todo parece indicar que experimentar dificultades académicas pareciera ser una experiencia muy determinante para los estudiantes.

6.3. Apoyo institucional

A los estudiantes que mostraban algún tipo de dificultad académica se les preguntó: "¿Qué tanto apoyo has recibido por parte de tu institución con tus dificultades de rendimiento académico?", en una escala de 1 a 7. Si los estudiantes presentan algunas dificultades académicas, el promedio de esta variable es de 4,61, mientras que si tienen muchas dificultades, el promedio es de 3,82. La tabla 17 muestra cómo se distribuye esta medida de apoyo según el tipo de institución, siendo las universidades del Cruch (estatales y privadas) las con peor promedio en el nivel de apoyo, en tanto que los CFT e IP tienen los promedios más altos. Como se puede apreciar, las notas entregadas para el nivel de apoyo son relativamente bajas con respecto a otras características institucionales evaluadas, especialmente para el grupo de estudiantes con muchas dificultades académicas. De hecho, el apoyo percibido por los estudiantes que dicen tener muchas dificultades, correspondientemente ponderado, obtiene promedio rojo. Este fuerte contraste entre la evaluación de las instituciones y de su nivel de apoyo ante dificultades académicas sugiere que ésta es una dimensión en la cual las instituciones están haciendo un mal trabajo.

Tabla 17. APOYO INSTITUCIONAL Y DIFICULTADES ACADÉMICAS, POR TIPO DE INSTITUCIÓN (ESCALA DE 1 A 7)

	Algunas dificultades		Muchas dificultades	
	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.
CFT	5,07	1,58	4,26	1,56
IP	5,00	1,44	4,44	1,66
U. estatales	4,45	1,58	3,89	1,80
U. privadas	4,51	1,57	3,66	1,71
U. privadas Cruch	4,43	1,54	3,79	1,70

Las figuras 18 y 19, por su parte, muestran cuál es el nivel de apoyo entregado según los tramos de deserción al primer año, separando entre estudiantes con algunas y muchas dificultades. A medida que aumenta el nivel de deserción, hay ligeramente un mayor apoyo entregado por parte de la institución a los estudiantes con algunas dificultades académicas, pero menor apoyo a los con muchas dificultades. La ex-

cepción está en el tramo de más de 30 por ciento de deserción, donde el promedio de apoyo percibido es el mayor entre los estudiantes con muchas dificultades académicas.

Figura 18. APOYO POR NIVEL DE DESERCIÓN Y DIFICULTADES ACADÉMICAS (ESCALA DE 1 A 7)

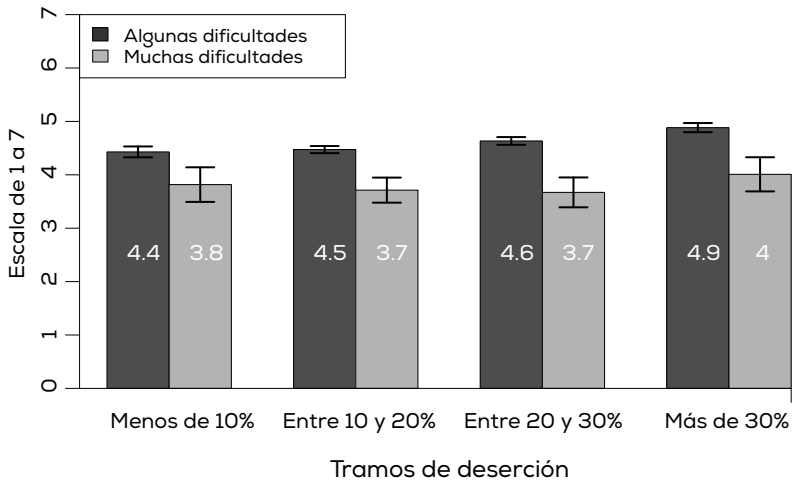
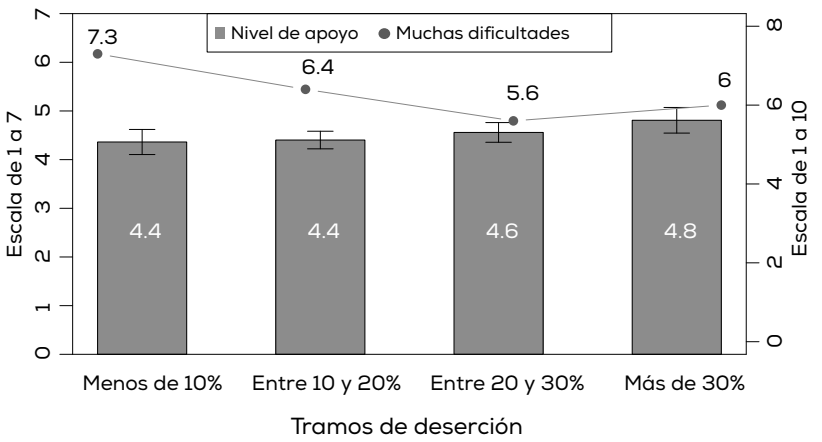


Figura 19. APOYO POR NIVEL DE DESERCIÓN Y DIFICULTADES ACADÉMICAS



Cabe destacar que estos resultados no muestran una relación causal entre apoyo institucional y dificultades académicas o deserción. Si bien una institución puede brindar un mayor apoyo cuando una mayor proporción de sus estudiantes tiene dificultades académicas, también puede ocurrir que los estudiantes tengan menores dificultades académicas porque tienen mayor apoyo de su institución. Asimismo, las exigencias que tienen los estudiantes con respecto al nivel de apoyo institucional y el conocimiento que tienen las instituciones sobre la preparación de sus estudiantes también influirían en la relación entre estas dos variables.

6.4. Análisis multivariado para dificultades académicas

Para analizar más directamente la relación que tienen algunas de las variables estudiadas con la percepción de dificultades académicas, realizamos el análisis multivariado presentado en la tabla 18. El objetivo de esta regresión, así como de todas las de este trabajo, es simplemente describir las relaciones empíricas entre las variables de interés. En ningún sentido pretendemos mostrar relaciones de causalidad.

La primera columna muestra los resultados cuando la variable dependiente es una dicotómica que toma valor 1 si el o la estudiante dice haber tenido muchas dificultades académicas y 0 si dice tener algunas o ninguna. La segunda columna contiene los resultados para una variable dependiente dicotómica que toma valor 1 si el o la estudiante tuvo muchas o algunas dificultades académicas y 0 si no tuvo dificultades. Por simplicidad, se utiliza una regresión lineal en lugar de un modelo Probit/Logit, ya que los resultados son virtualmente los mismos. Los coeficientes de la regresión lineal se pueden interpretar como los efectos marginales del cambio en las variables explicativas en modelos no lineales (Angrist y Pischke 2009).

Las variables de control son la edad, la edad al cuadrado, el sexo, si el o la estudiante tiene hijos, el tipo de dependencia escolar (con municipal como base), el nivel educacional de los padres (con menos que media completa como base), el nivel de percepción de preparación previa (en desviaciones estándar), el nivel de exigencia académica (en desviaciones estándar), el área de conocimiento de la carrera cursada (con administración y comercio como base) y el nivel de dificultades económicas que enfrentó el o la estudiante al estudiar su carrera (con ninguna dificultad como base). En ambas estimaciones se controla por efectos fijos a nivel de la institución.

Los resultados de la tabla 18 muestran que las dificultades académicas están asociadas a estudiantes mayores en edad, pero a tasas decrecientes; es decir, a estudiantes que tienen apenas un par de años más que sus compañeros. Los hombres enfrentan mayores dificultades académicas que las mujeres y tener o no hijos está asociado sólo en el caso en que el o la estudiante tiene algunas dificultades, pero no muchas.

No existe correlación significativa por tipos de dependencia escolar, ni por nivel educacional de los padres, una vez que se controla por preparación previa. En este sentido, una desviación estándar en preparación previa está asociada a una mayor disminución en la probabilidad de tener dificultades académicas que una desviación estándar de exigencia académica, confirmando que los niveles de educación anteriores tienen mayor relevancia en este aspecto que la exigencia propia de la institución. Por su parte, el tipo de carrera está correlacionado con las dificultades académicas, en tanto las carreras clasificadas dentro de las categorías agropecuaria, salud y tecnología se asocian a mayores dificultades que las de administración y comercio, y las carreras dentro de arte y arquitectura y ciencias sociales se asocian a menores dificultades. Finalmente, hay una correlación positiva entre dificultades económicas y dificultades académicas.

Tabla 18. REGRESIÓN PARA DIFICULTADES ACADÉMICAS

	Variable dependiente	
	Muchas dif. académicas	Muchas y algunas dif. académicas
	(1)	(2)
Mujer	-0,015 ***	-0,027 ***
	(0,004)	(0,008)
Edad	0,008 ***	0,021 ***
	(0,002)	(0,004)
$Edad^2$	-0,0001 ***	-0,0003 ***
	(0,00004)	(0,0001)
Hijos	-0,008	-0,023 **
	(0,006)	(0,011)
Part. subvencionado	-0,005	-0,004
	(0,005)	(0,009)
Part. pagado	0,004	-0,014
	(0,007)	(0,013)
Educ. padres media	-0,007	-0,001
	(0,006)	(0,012)

Educ. padres técnica	0,009	-0,017
	(0,008)	(0,015)
Educ. padres universitaria	0,009	-0,011
	(0,008)	(0,014)
Preparación previa	-0,111 ***	-0,296 ***
	(0,007)	(0,012)
Exigencia	0,064 ***	0,281 ***
	(0,011)	(0,021)
Agropecuaria	0,061 ***	0,090 ***
	(0,019)	(0,026)
Arte y arquitectura	-0,019 *	-0,011
	(0,010)	(0,023)
Ciencias básicas	-0,003	0,037
	(0,019)	(0,028)
Ciencias sociales	-0,015 **	-0,068 ***
	(0,006)	(0,015)
Derecho	0,014	0,022
	(0,011)	(0,018)
Educación	-0,006	-0,089 ***
	(0,007)	(0,016)
Humanidades	0,021	-0,035
	(0,027)	(0,046)
Salud	0,020 ***	0,020
	(0,007)	(0,014)
Tecnología	0,019 ***	0,033 ***
	(0,006)	(0,011)
Algunas dif. eco.	0,023 ***	0,134 ***
	(0,004)	(0,010)
Muchas dif. eco.	0,074 ***	0,187 ***
	(0,007)	(0,011)
Constante	-0,069 *	-0,148 *
	(0,040)	(0,076)
Efecto fijo por IES	Sí	Sí
N	14.128	14.128
R2	0,050	0,114
R2 Ajustado	0,050	0,110

Nota: * p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01. Errores robustos.

6.5. Conclusión sobre las dificultades académicas y el apoyo institucional

En definitiva, vemos que las dificultades académicas están fuertemente asociadas a un menor nivel de preparación previa percibida, el cual se relaciona con el tipo de dependencia escolar y, en particular, con el nivel socioeconómico de los estudiantes.

Sabemos, también, que el tener dificultades académicas está asociado a visiones más pesimistas respecto de las características de la institución de educación superior, de las perspectivas laborales e incluso de la satisfacción con la vida. Sin embargo, pese a que las dificultades afectan en mayor medida a los estudiantes más vulnerables y a que sufrirlas se asocia a aspectos tan graves como una menor satisfacción con la vida, las instituciones parecieran no estar entregando suficiente apoyo a quienes enfrentan dificultades. Éste es, especialmente, el caso de quienes enfrentan muchas dificultades, quienes ponen nota roja al apoyo recibido.

La falta de apoyo ante dificultades académicas nos parece un problema importante de nuestro sistema de educación superior y la política de educación debiera hacerse cargo. Por un lado, es necesario mejorar la preparación previa de los estudiantes de menor nivel socioeconómico —una tarea de largo aliento— y, por otro, hay que promover que las instituciones tengan mecanismos de apoyo más robustos y, es más, que establezcan una cultura de apoyo a sus estudiantes. Esto requiere que las instituciones conozcan a sus estudiantes y ayuden prioritariamente a los más vulnerables.

7. ¿HAY RESPETO HACIA LAS PERSONAS U OPINIONES DIFERENTES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR?

El respeto es importante *per se*. A todos nos gusta que se nos respete y se nos trate bien, con independencia de nuestro origen, apariencia, condiciones, opciones u opiniones. Como plantea el libro del PNUD, "la igualdad en dignidad se concreta en gran medida en la igualdad del trato" (2017, 199), por lo que vivir en un ambiente de poco respeto puede afectar fuertemente la calidad de vida. De hecho, nuestra encuesta muestra que los estudiantes que perciben un bajo nivel de respeto (menor a 4 en escala de 1 a 7) están alrededor de un punto menos satisfechos con su vida (en una escala de 1 a 10) que aquellos que perciben

un alto nivel de respeto (de más de 6). Pero cuando hablamos de un ambiente educativo, el respeto es todavía más importante, puesto que su ausencia dificulta la sana interacción con los profesores y entre estudiantes, dificultando a su vez el aprendizaje.

En este capítulo analizamos la percepción de respeto de los encuestados, distinguiendo por tipo de instituciones y por tipo de estudiantes, intentando capturar la diversidad de personas y opiniones que existe en la educación superior. Luego, analizamos cómo varía el nivel de respeto percibido según si se es mayoría o minoría en términos de algunas características relevantes. Los análisis se basan en la pregunta: "En general, ¿qué tanto respeto hay en el ambiente de tu institución hacia las personas o las opiniones diferentes?", la que se contestó en una escala de 1 a 7.

7.1. Respeto por tipo de institución

La tabla 19 muestra que el promedio general en la percepción de respeto es 5,5, una nota razonable, muy por sobre el nivel de suficiencia. Menos de un 8 por ciento de los encuestados manifiesta una nota roja en el nivel de respeto. En cuanto a las diferencias por tipo de institución, el nivel de respeto es mayor en las instituciones técnicas y algo menor en las universidades privadas del Cruch.

Tabla 19. PERCEPCIÓN DE RESPETO POR TIPO DE INSTITUCIÓN (ESCALA DE 1 A 7)

	Respeto
CFT	5,72
IP	5,74
U. estatales	5,46
U. privadas	5,42
U. privadas Cruch	5,25
Total	5,47

7.2. Respeto y sexo

Como muestra la tabla 20, las mujeres perciben un nivel de respeto prácticamente igual al percibido por los hombres. La brecha de género en percepción de respeto es algo mayor en los CFT y en las universidades privadas del Cruch, pero todavía se encuentra por debajo de una décima.

Tabla 20. RESPETO POR SEXO Y TIPO DE INSTITUCIÓN (ESCALA DE 1 A 7)

	Hombre	Mujer	Diferencia
CFT	5,77	5,68	0,09
IP	5,73	5,74	-0,01
U. estatales	5,45	5,47	-0,02
U. privadas	5,43	5,42	0,01
U. privadas Cruch	5,28	5,21	0,07
Total	5,48	5,46	0,02

Si observamos las brechas de género en respeto según el área de conocimiento de la carrera cursada (tabla 21), encontramos mayores diferencias. Primero, cabe notar que la percepción de respeto, en el total, es considerablemente más baja en derecho y algo menor en ciencias sociales. En cuanto a las brechas, encontramos más de una décima a favor de los hombres en humanidades y en agropecuaria, y una a favor de las mujeres en ciencias sociales y en educación. El análisis que sigue sugiere que parte de estas brechas probablemente se deban a una diferencia en la composición de género de estas áreas de estudio.

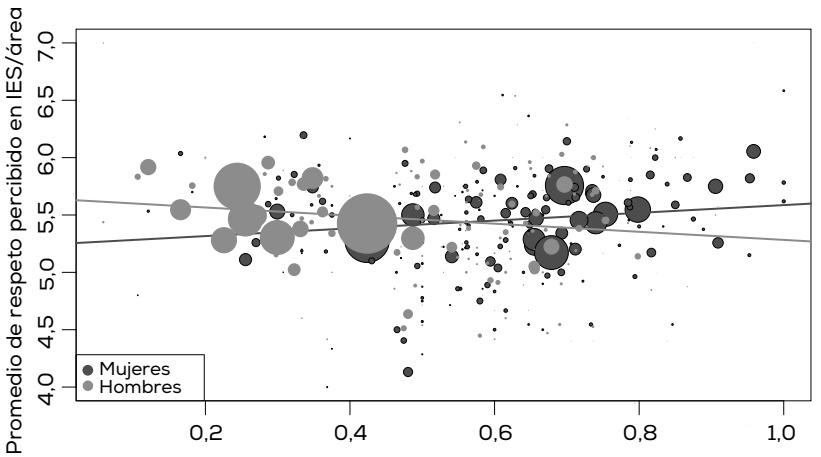
Tabla 21. RESPETO POR ÁREA DE CONOCIMIENTO Y SEXO (ESCALA DE 1 A 7)

	Total	Hombre	Mujer	Diferencia
Administración y comercio	5,58	5,59	5,57	0,02
Agropecuaria	5,37	5,46	5,31	0,15
Arte y arquitectura	5,43	5,44	5,42	0,02
Ciencias básicas	5,3	5,27	5,32	-0,05
Ciencias sociales	5,2	5,11	5,24	-0,13
Derecho	4,96	5,02	4,91	0,11
Educación	5,6	5,5	5,64	-0,14
Humanidades	5,65	5,97	5,48	0,49
Salud	5,45	5,42	5,46	-0,04
Tecnología	5,58	5,58	5,57	0,01
Total	5,47	5,48	5,46	0,02

Para evaluar la relación entre percepción de respeto y la composición de género, nos enfocamos en las combinaciones de área de conocimiento-institución, considerando sólo aquéllas para las que tenemos

al menos diez observaciones.[24] El porcentaje de mujeres en la combinación área-institución se correlaciona positivamente con el nivel de respeto que perciben las mujeres (4,6 por ciento) y negativamente con el percibido por los hombres (-5 por ciento), lo que sugiere que mientras un estudiante tenga más compañeros de su mismo género, siente un mayor nivel de respeto.

Figura 20. RESPETO Y COMPOSICIÓN DE GÉNERO (ESCALA DE 1 A 7)



Nota: Las curvas de tendencia ponderan por número de observaciones

Este mismo resultado se presenta en la figura 20. El eje horizontal muestra el porcentaje de mujeres en la combinación área-institución y el eje vertical, el nivel de respeto promedio en la combinación. Los resultados se presentan separadamente para mujeres (gris oscuro) y hombres (gris claro), y el tamaño de cada punto refleja la cantidad de estudiantes a los que el punto representa. Las líneas representan, para cada caso, el ajuste de una regresión lineal, a nivel de combinación, entre respeto promedio y porcentaje de mujeres, ponderada por la cantidad de observaciones incluidas en cada combinación. Tal como mostraban las correlaciones, a medida que el porcentaje de mujeres aumenta, las mujeres perciben mayor respeto y los hombres, lo contrario. Es interesante

[24] Esto reduce la muestra a un total de 13.562 observaciones, correspondientes a 185 combinaciones área-institución, distribuidas en 45 instituciones.

que la intersección de estas dos curvas se encuentra más allá del 50 por ciento de mujeres, lo que implica que para que las mujeres perciban el mismo nivel de respeto que los hombres, se requiere que sean más de la mitad.

7.3. Respeto y dificultades académicas

Los estudiantes que tienen dificultades académicas perciben un menor nivel de respeto, y en una magnitud importante: 4,4 décimas menos. Esta brecha es especialmente grande en las universidades privadas del Cruch y en los CFT, y es insignificante en los IP (tabla 22). Por su parte, en todas las áreas de estudios el respeto que perciben los estudiantes con dificultades académicas es menor. La brecha es especialmente grande en educación y es menor en ciencias sociales y en administración y comercio (no mostrado).

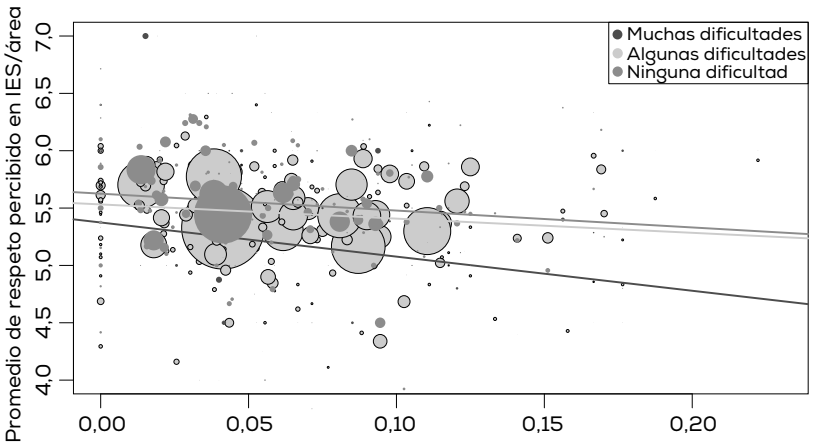
Tabla 22. RESPETO POR PERCEPCIÓN DE DIFICULTADES ACADÉMICAS Y TIPO DE INSTITUCIÓN (ESCALA DE 1 A 7)

	Ninguna	Algunas	Muchas	Dif. Ninguna-Muchas
CFT	5,72	5,75	5,19	0,53
IP	5,78	5,72	5,71	0,07
U. estatales	5,52	5,45	5,28	0,24
U. privadas	5,51	5,41	5,14	0,38
U. privadas Cruch	5,36	5,26	4,69	0,67
Total	5,55	5,46	5,12	0,44

Ahora, ¿cómo varía el nivel de respeto percibido según la cantidad de compañeros con dificultades académicas? Primero, es interesante notar que el nivel de respeto percibido promedio cae a mayor proporción de estudiantes con muchas dificultades (correlación: -5 por ciento). Como era de esperar, esta correlación es más fuerte para los estudiantes con muchas dificultades (-9 por ciento) y similar para aquellos con ninguna o alguna dificultad académica (-4,2 y -3,7 por ciento, respectivamente). Como muestra la figura 21, a diferencia del caso del género, donde los estudiantes percibían menor respeto cuando su género era minoría, todos los grupos según nivel de dificultades académicas perciben menor respeto a medida que aumenta el porcentaje de estudiantes con

muchas dificultades. De esta forma, un ambiente académico donde una proporción importante enfrenta muchas dificultades académicas resulta perjudicial para todos en términos del respeto percibido, incluso para aquellos que no enfrentan dificultades.

Figura 21. RESPETO Y COMPOSICIÓN SEGÚN DIFICULTADES ACADÉMICAS (ESCALA DE 1 A 7)



Nota: Las curvas de tendencia ponderan por número de observaciones

7.4. Respeto y dependencia escolar

Ahora, analizamos la relación entre respeto y dependencia escolar, la que, como sabemos, está bastante correlacionada con el nivel socioeconómico. Por una parte, es posible que estudiantes provenientes de distintos niveles socioeconómicos sean tratados de formas diferentes. Por otra, es posible que en sus hogares ellos experimenten niveles de respeto distintos y que, como la percepción de respeto es posiblemente relativa, evalúen de forma distinta ambientes que son en realidad similares. De cualquier forma, la tabla 23 muestra que en todos los tipos de instituciones el respeto percibido por los estudiantes egresados de establecimientos municipales es mayor al percibido por los egresados de establecimientos particulares pagados, mientras que los egresados de establecimientos particulares subvencionados se encuentran en un nivel

similar al de los de municipales.[25] Esta brecha a favor de los estudiantes de establecimientos municipales es especialmente relevante en las universidades estatales y en los IP, y es casi inexistente en las universidades privadas del Cruch.

Tabla 23. RESPETO PERCIBIDO POR DEPENDENCIA ESCOLAR Y TIPO DE INSTITUCIÓN (ESCALA DE 1 A 7)

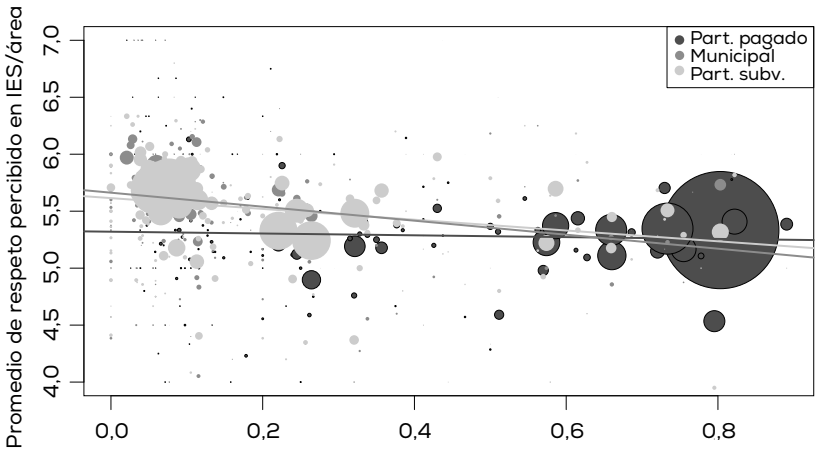
	Municipal	P. subvencionado	P. pagado	Dif. Muni-P. pagado
CFT	5,69	5,78	5,42	0,27
IP	5,79	5,74	5,40	0,39
U. estatales	5,50	5,54	5,09	0,41
U. privadas	5,55	5,47	5,30	0,25
U. privadas Cruch	5,25	5,27	5,22	0,03
Total	5,57	5,52	5,28	0,29

¿Cuál es la relación entre la composición de estudiantes según dependencia socioeconómica y la percepción de respeto? En lo global, el nivel de respeto está correlacionado positivamente con la proporción de estudiantes de establecimientos municipales (10,6 por ciento) y negativamente con la de egresados de establecimientos particulares pagados (-9,6 por ciento). Pero estas correlaciones se deben principalmente a las percepciones de respeto de los estudiantes provenientes de establecimientos municipales y particulares subvencionados, quienes perciben más respeto a medida que hay más estudiantes de establecimientos municipales (correlaciones de 10 por ciento y 8 por ciento, respectivamente) y menor respeto cuando hay más estudiantes de establecimientos particulares pagados (correlaciones de -9 por ciento y -7 por ciento, respectivamente). En tanto, los estudiantes de establecimientos particulares pagados apenas varían su percepción de respeto en función de la composición de su ambiente por dependencia escolar, con una correla-

[25] Resultados similares se obtienen al realizar este análisis para la variable del nivel de educación de los padres, otro proxy de nivel socioeconómico: el nivel de respeto percibido es siempre menor para los estudiantes con algún padre con educación universitaria completa que para los con padres con educación media incompleta. En cuanto a área de conocimiento, la mayor brecha se observa en derecho, y se ve una diferencia a favor de los estudiantes de establecimientos particulares pagados en arte y arquitectura, ciencias básicas y ciencias sociales (no mostrado).

ción de 3 por ciento con la proporción de estudiantes de establecimientos municipales y de -2 por ciento con la de estudiantes de particulares pagados. Estos resultados se grafican en la figura 22.

Figura 22. RESPETO Y COMPOSICIÓN SEGÚN DEPENDENCIA ESCOLAR (ESCALA DE 1 A 7)



Nota: Las curvas de tendencia ponderan por número de observaciones

Así, el respeto en el ambiente pareciera verse mermado cuando la composición incluye muchos estudiantes de establecimientos particulares pagados, especialmente para los estudiantes que no provienen de esos establecimientos. Este resultado, por cierto, puede deberse a otros factores correlacionados con la composición por dependencia, ya que sabemos que, por ejemplo, las instituciones con más años de acreditación concentran a más estudiantes de establecimientos particulares pagados, y poseen, además, un conjunto de características distintas. Estos resultados sugieren un desafío para la integración social en nuestras instituciones de educación superior.

7.5. Respeto e identificación política

Analicemos, ahora, la relación entre respeto e identificación política. En general, los estudiantes que se identifican con la izquierda perciben menor respeto que los que se identifican con la derecha (dife-

rencia de 2,7 décimas). Quienes no se identifican con ninguna posición política son los que perciben el mayor nivel de respeto, lo que sugiere, nuevamente, que la politización se asocia a una menor percepción de respeto.

Como muestra la tabla 24, la mayor brecha de respeto, a favor de la derecha, se observa en las universidades privadas del Cruch, mientras que en las universidades estatales se observa una brecha a favor de la izquierda. En cuanto al área de conocimiento, las mayores brechas a favor de la derecha se presentan en educación, mientras que las menores están en arte y arquitectura y en administración y comercio (no mostrado).

Tabla 24. RESPETO POR POSICIÓN POLÍTICA Y TIPO DE INSTITUCIÓN (ESCALA DE 1 A 7)

	Izq.	Cen. izq.	Centro	Cen. der.	Der.	Indep.	Ninguna	Dif. Izq-Der.
CFT	5,44	5,87	5,36	5,96	5,78	5,83	5,70	-0,34
IP	5,84	5,68	5,59	5,71	5,79	5,62	5,77	0,05
U. estatales	5,35	5,41	5,21	5,29	5,11	5,58	5,60	0,24
U. privadas	5,20	5,29	5,36	5,46	5,53	5,30	5,50	-0,33
U. privadas Cruch	5,04	5,21	5,17	5,35	5,41	5,24	5,27	-0,37
Total	5,27	5,35	5,33	5,47	5,54	5,42	5,56	-0,27

La tabla 25 muestra las correlaciones entre el porcentaje de estudiantes con identificación de extremos —izquierda; izquierda y centro izquierda; derecha y centro derecha; y derecha (en el eje vertical)— y el respeto percibido promedio para los estudiantes que se identifican con cada posición (en el eje horizontal). Como se observa, el nivel de respeto promedio de todos los estudiantes cae al aumentar la proporción de cualquiera de estos grupos, pero especialmente de la izquierda y centro izquierda. En tanto, los estudiantes de izquierda o centro izquierda perciben considerablemente menos respeto cuando aumenta el porcentaje de derecha o centro derecha, y lo contrario es cierto para los estudiantes de derecha. En otras palabras, el respeto percibido cae cuando en el propio ambiente hay más personas de la posición política contraria. A

su vez, los estudiantes de centro perciben menos respeto cuando en el ambiente prima la izquierda, pero los independientes sienten menor respeto cuando prima la derecha.

Tabla 25. CORRELACIONES ENTRE PORCENTAJE DE ESTUDIANTES CON IDENTIFICACIÓN DE EXTREMOS Y EL RESPETO PERCIBIDO POR ESTUDIANTES QUE SE IDENTIFICAN CON CADA POSICIÓN (PORCENTAJE)

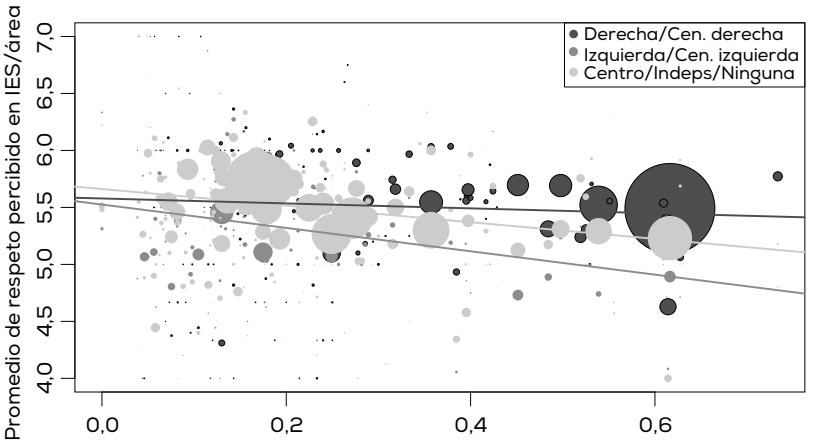
	Total	Izq.	Cen. izq.	Centro	Cen. der.	Der.	Indep.	Ninguna
% Izq. y Cen. izq.	-7,6	-2,5	-3,1	-9,0	-10,4	-6,0	-2,4	-7,0
% Izq.	-5,9	-2,2	-2,7	-7,0	-10,2	-5,9	0,3	-4,4
% Der. y Cen. der.	-5,7	-13,1	-10,3	-2,7	-2,6	-3,7	-11,2	-6,3
% Der.	-2,6	-8,8	-6,5	-1,0	-0,2	-3,0	-7,6	-3,0

La figura 23 muestra gráficamente estos resultados en relación con el porcentaje de estudiantes que se identifican con la derecha o centro derecha (panel superior) y a los que se identifican con la izquierda o centro izquierda (panel inferior). En ambos casos se observa que los grupos políticos no varían mucho su percepción de respeto en función de cuántos piensan como ellos, pero su percepción de respeto sí cae a medida que aumenta la proporción de estudiantes con la posición contraria. Los de centro, independientes o que no se identifican con ninguna posición, en tanto, perciben menos respeto a medida que cualquiera de los extremos se torna muy preponderante. Esto sugiere que los grupos más de centro o menos politizados perciben menor respeto cuando se encuentran en un ambiente más politizado.

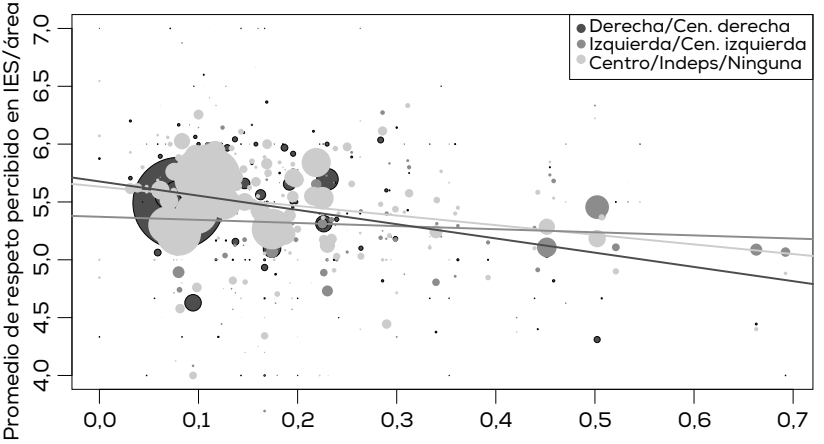
7.6. Análisis multivariado para respeto

Hasta ahora, nos hemos enfocado en la relación entre respeto y género, dificultades académicas, dependencia escolar e identificación política, pero siempre de a una variable a la vez. Ahora, mediante el uso de regresiones, evaluaremos estas relaciones, pero controlando por varias variables a la vez. Por supuesto, estas regresiones no buscan establecer

Figura 23. RESPETO Y COMPOSICIÓN SEGÚN IDENTIFICACIÓN POLÍTICA (ESCALA DE 1 A 7)



Nota: Las curvas de tendencia ponderan por número de observaciones



Nota: Las curvas de tendencia ponderan por número de observaciones

relaciones de causalidad, ya que presentan muchas fuentes de endogeneidad; lo que se busca es describir el mejor ajuste de los datos, con el fin de mostrar las asociaciones empíricas que éstos presentan.

La tabla 26 muestra el resultado de regresiones para el respeto percibido, sin considerar las variables de composición del ambiente acadé-

mico en que cada estudiante se desenvuelve. Ambas columnas incluyen efectos fijos de área de conocimiento. La primera columna incluye variables relativas a la institución (tipo de institución, años de acreditación), y la segunda no lo hace, ya que incluye efectos fijos de institución. Las variables incluidas son sexo, edad, dificultades académicas (la base es "sin dificultades académicas"), tipo de institución (la base es CFT), años de acreditación, dependencia escolar (la base es municipal), máximo nivel de educación alcanzado por el padre o la madre (la base es media incompleta), identificación con la derecha o centro derecha e identificación con la izquierda o centro izquierda. Los errores estándar son robustos.

Los resultados muestran que no hay una diferencia significativa en respeto por sexo. Las dificultades académicas están asociadas a una caída importante en la percepción de respeto. Las universidades privadas y, en particular, las privadas del Cruch presentan menores niveles de respeto. Los estudiantes provenientes de establecimientos particulares pagados experimentan un menor nivel de respeto, a la vez que el respeto es decreciente en la educación de los padres. Finalmente, la identificación con la derecha se asocia a un mayor nivel de respeto percibido, mientras que lo contrario sucede con la identificación con la izquierda.

A continuación, incorporamos al análisis las variables de composición del ambiente académico del estudiante (combinación área-institución). Para ello, sólo se incluyen observaciones para las que hay más de diez individuos en la combinación. Aunque no todos se muestran, las regresiones incluyen todos los controles usados en las regresiones anteriores.

Los resultados que incorporan la composición por sexo (columnas 1 y 5, tabla 27) muestran que ser mujer se asocia a una percepción de respeto significativamente menor, y que el nivel de respeto aumenta considerablemente cuando la proporción de mujeres en el ambiente académico aumenta. Respecto de las dificultades académicas (columnas 2 y 5), se mantiene que éstas se asocian a una menor percepción de respeto y se observa que esto es así sobre todo en ambientes con proporciones relativamente altas de estudiantes con muchas dificul-

tades. Las regresiones muestran que los estudiantes que provienen de establecimientos particulares pagados perciben significativamente menos respeto (columnas 3 y 5), aunque ahora la percepción de respeto no varía significativamente de acuerdo a la proporción de estudiantes de establecimientos particulares pagados. Finalmente, las columnas que consideran la composición del ambiente de acuerdo a posición política (columnas 4 y 5) no muestran diferencias en el nivel de respeto según identificación con la derecha o la izquierda, pero sí muestran que la composición importa: los estudiantes de derecha sienten considerablemente mayor respeto cuando la proporción de estudiantes de derecha aumenta y, de manera aún más fuerte, los estudiantes de izquierda perciben menor respeto cuando están en un ambiente de derecha.

Tabla 26. REGRESIÓN PARA RESPETO PERCIBIDO

	Variable dependiente Respeto	
	(1)	(2)
Mujer	0,004	-0,006
	(0,024)	(0,023)
Edad	0,012 ***	0,010 ***
	(0,002)	(0,002)
Algunas dificultades académicas	-0,099 ***	-0,090 ***
	(0,023)	(0,023)
Muchas dificultades académicas	-0,418 ***	-0,404 ***
	(0,055)	(0,054)
IP	0,028	
	(0,045)	
U. estatal	-0,069	
	(0,051)	
U. privada	-0,112 ***	
	(0,041)	
U. privada Cruch	-0,250 ***	
	(0,050)	
Años acreditación	-0,010	
	(0,007)	

Part. subvencionado	0,025	0,025
	(0,027)	(0,027)
Part. pagado	-0,089 **	-0,108 ***
	(0,037)	(0,038)
Educ. padres media	-0,078 **	-0,068 **
	(0,033)	(0,033)
Educ. padres técnica	-0,116 ***	-0,114 ***
	(0,042)	(0,042)
Educ. padres universitaria	-0,200 ***	-0,193 ***
	(0,039)	(0,039)
Derecha o centro derecha	0,105 ***	0,114 ***
	(0,038)	(0,038)
Izquierda o centro izquierda	-0,147 ***	-0,156 ***
	(0,042)	(0,042)
Constante	5,574 ***	3249 ***
	(0,084)	(0,083)
Efecto fijo por IES	No	Sí
Efecto fijo por área de conocimiento	Sí	Sí
N	14.128	14.128
R2	0,043	0,055
R2 ajustado	0,041	0,05
Error estd. residuos	1.281 (df = 14102)	1.275 (df = 14059)
F	25.063*** (df = 25; 14102)	11.985*** (df = 68; 14059)

Nota: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. Errores robustos.

7.7. Conclusión sobre nivel de respeto

En términos generales, los estudiantes perciben un nivel relativamente alto de respeto en su ambiente académico (promedio de 5,5). El respeto percibido, a nivel global, es menor entre las mujeres, aunque esto sólo se observa al controlar por otras variables observables, como muestran las últimas especificaciones del análisis multilineal. El respeto también cae considerablemente con el nivel de dificultades percibidas y es menor entre los egresados de establecimientos particulares pagados.

Tabla 27. REGRESIÓN PARA RESPETO PERCIBIDO Y COMPOSICIÓN

	Variable dependiente Respeto				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Mujer	-0,135*	-0,003	-0,006	-0,005	-0,136*
	(0,072)	(0,024)	(0,024)	(0,024)	(0,072)
Mujeres %	0,244				0,255
	(0,169)				(0,179)
Algunas dificultades académicas	-0,092***	-0,096**	-0,092***	-0,094***	-0,099**
	(0,024)	(0,042)	(0,024)	(0,024)	(0,042)
Muchas dificultades académicas	-0,401***	-0,174	-0,400***	-0,397***	-0,185
	(0,055)	(0,117)	(0,055)	(0,055)	(0,116)
Muchas dificultades académicas %		0,326			0,355
		(0,631)			(0,640)
Part. subvencionado	0,032	0,033	0,019	0,032	0,018
	(0,028)	(0,028)	(0,037)	(0,028)	(0,037)
Part. pagado	-0,095**	-0,096**	-0,149**	-0,101***	-0,150**
	(0,039)	(0,039)	(0,063)	(0,039)	(0,063)
Part. pagado %			-0,244		-0,072
			(0,226)		(0,238)
Derecha	0,131***	0,130***	0,129***	-0,016	-0,017
	(0,038)	(0,038)	(0,038)	(0,121)	(0,121)
Izquierda	-0,151***	-0,154***	-0,152***	-0,025	-0,024
	(0,043)	(0,043)	(0,043)	(0,131)	(0,131)
Derecha %				-0,429*	-0,234
				(0,245)	(0,262)
Izquierda %				0,236	0,362
				(0,250)	(0,255)
Mujer* % Mujeres	0,227*				0,232*
	(0,129)				(0,129)
Algunas dif. acad. * % Muchas dif. acad.		0,044			0,050
		(0,631)			(0,629)
Muchas dif. acad. * % Muchas dif. acad.		-2,688**			-2,571**
		(1,280)			(1,277)

Part.Subv.* % Part. pag.			0,090		0,069
			(0,151)		(0,151)
Part.Pag. * % Part. pag.			0,180		0,157
			(0,159)		(0,160)
Derecha* % Derecha				0,388*	0,403*
				(0,223)	(0,224)
Derecha* % Izquierda				0,078	0,054
				(0,510)	(0,511)
Izquierda* % Derecha				-1,127***	-1,126***
				(0,382)	(0,382)
Izquierda* % Izquierda				0,336	0,326
				(0,298)	(0,299)
Constante	5,693***	5,816***	5,811***	5,858***	5,717***
	(0,290)	(0,282)	(0,280)	(0,280)	(0,296)
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
N	13.562	13.562	13.562	13.562	13.562
R2	0,0550	0,0550	0,0540	0,0570	0,0580
R2 Ajustado	0,0500	0,0500	0,0500	0,0520	0,0530

Nota: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. Errores robustos.

En cuanto a la composición de estudiantes en la misma institución y área de carrera, encontramos que el respeto percibido por hombres y mujeres aumenta a medida que hay más estudiantes de su mismo sexo en su ambiente académico. Esto sugiere que ser minoría en términos de género se asocia a una percepción de menor respeto. Por su parte, cuando la composición de estudiantes presenta mayores dificultades académicas, el nivel de respeto percibido es menor para todos los estudiantes, incluidos los sin dificultades.

Por último, desde el punto de vista de la posición política, encontramos que, para quienes se identifican con la izquierda o la derecha, la percepción de respeto cae importantemente en función de la proporción de estudiantes con la posición política contraria. En tanto, los de centro, independientes o que no se identifican con ninguna posición perciben menos respeto a medida que cualquiera de los extremos se torna muy preponderante. Esto sugiere que los grupos moderados o bien menos politizados perciben menor respeto cuando se encuentran en un ambiente más politizado.

8. CONCLUSIONES GENERALES

A modo de conclusión, queremos plantear una serie de preguntas para la política pública que surgen a partir de este artículo. En general éstas se enmarcan dentro de dos principales desafíos: el rol de la información en las elecciones y evaluaciones de los estudiantes que deciden terminar una carrera en educación superior y la importancia del nivel socioeconómico en las diferencias en percepción que éstos tienen. Esperamos que este estudio y las preguntas planteadas puedan dar luces sobre cómo enfrentar estos desafíos.

Primero, respecto de cómo los estudiantes escogen su institución y carrera, aprendimos que lo principal son las razones académicas y laborales, y aprendimos también que los estudiantes de menor nivel socioeconómico escogen bajo más restricciones, como horarios, ubicación, puntaje o aranceles. ¿Cómo podemos hacer para ir reduciendo estas restricciones? Es importante notar que varias de estas restricciones no se resuelven automáticamente por la vía de eliminar los aranceles, ya que, por ejemplo, las personas pueden necesitar igualmente trabajar, lo que restringe su horario y ubicación, y también al momento de enfrentarse a la educación superior ya hay déficits académicos que les impiden acceder a sus opciones favoritas. Por otro lado, la información aquí presentada puede ser útil para el diseño de las políticas comunicacionales durante su proceso de admisión, pudiendo enfocarlas a los factores que los estudiantes consideran más importantes.

En cuanto a cómo los estudiantes evalúan su institución, aprendimos que en general pareciera haber un alto grado de satisfacción con la elección de educación superior. ¿Es que los estudiantes son poco exigentes en su forma de evaluar o que se autoconvencen para no arrepentirse? ¿O significa más bien que el sistema es mejor de lo que a veces se cree? Es importante avanzar en un sistema más profundo de evaluación de nuestras instituciones, que nos permita dilucidar estos asuntos.

En una línea similar, en el capítulo de acreditación vimos que no siempre la percepción de los estudiantes mejora con los años de acreditación. Tal es el caso, por ejemplo, de la percepción del nivel académico de los compañeros o de la preparación para entrar al mundo laboral. Aquí, nuevamente nos preguntamos, ¿es que los estudiantes de instituciones de menor acreditación se contentan con poco o es que nuestro

sistema de acreditación no contempla en la correcta medida los factores que son relevantes para los propios estudiantes? En otras palabras, ¿están equivocados los estudiantes —en cuyo caso debiera entregarse mejor información, para que corrijan su error— o está equivocado, o al menos incompleto, el sistema de acreditación —en cuyo caso debe adaptarse para estar más en línea con lo que es importante para los propios estudiantes—?

Respecto de la principal fuente de financiamiento, vimos que hay un grupo importante de estudiantes que se financia con su propio trabajo, los que suelen ser también de origen más vulnerable y se educan en instituciones con menor acreditación. De ellos, poco se habla en el debate de educación superior. ¿De qué manera nuestro sistema facilita la educación continua? ¿Cómo se puede permitir de mejor manera un tránsito bidireccional fluido entre el mundo del trabajo y el sistema educativo?

En cuanto a dificultades académicas, aprendimos que ellas tienen también una dimensión socioeconómica, pues quienes las sufren suelen ser quienes tuvieron una peor preparación previa, lo que se correlaciona con el nivel socioeconómico. También aprendimos que las dificultades académicas parecen afectar negativamente toda la experiencia en educación superior, e incluso la satisfacción con la vida. Por último, aprendimos que las instituciones de educación superior parecen no entregar los apoyos suficientes a quienes sufren dificultades académicas. ¿Cuáles son las políticas más adecuadas para promover un adecuado apoyo académico a los estudiantes que lo necesitan?

Por último, en el capítulo sobre el respeto en las instituciones, aprendimos que en general el respeto percibido se ve mermado cuando se es minoría (de género, de identificación política). ¿Cómo podemos promover un mejor manejo de la diversidad en nuestras instituciones, para que todos los estudiantes se sientan respetados?

Si bien este trabajo aporta gran cantidad de información al debate sobre educación superior, existen aún otras áreas por explorar. En particular, sería interesante a futuro poder contar con información de estudiantes de primer año para ver cómo cambian preferencias y percepciones a lo largo de su carrera. Asimismo, de contar con información sobre los estudiantes que desertan de la educación superior, podríamos ampliar el análisis de preferencias a un grupo poco estudiado, pero que representa una parte importante del sistema.

9. REFERENCIAS

Agencia de Calidad de la Educación. 2016. "Presentación de la Conferencia de Prensa Simce 2016". http://archivos.agenciaeducacion.cl/Resultados Nacionales2016_.pdf/.

Angrist, Joshua D. & Jörn-Steffen Pischke. 2009. *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion.* Princeton: Princeton University Press.

Comisión Nacional de Acreditación de Chile. 2015. "Misión". https://www.cnachile.cl/Paginas/ Acreditacion-institucional.aspx.

Intelis, Centro & Consultora Verde. 2012. "Evaluación de impacto de las becas de educación superior del Mineduc". Dipres, Gobierno de Chile. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141157_informe_final.pdf/.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile. 2015. Encuesta Casen 2015.

OECD. 2017. *OECD Employment Outlook 2017*. París: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en/.

Orellana, Víctor, Carolina Guzmán, Cristián Bellei, Benjamín Gareca & Francisca Torres. "Elección de carrera y universidad en Chile: sentido y utilidad de la acreditación". *Cuadernos de Investigación en Aseguramiento de la Calidad* 7, Comisión Nacional de Acreditación. https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/Cuaderno_Orellana.pdf/.

PNUD. 2017. *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: Uqbar.

Solís, Alex. 2012. "Does Higher Education Cause Political Participation?: Evidence From a Regression Discontinuity Design". *Working Paper* Series 2013:13, Uppsala University, Department of Economics.

10. ANEXO

10.1. Glosario de cuestionario

• **Acreditación**: Según los años de acreditación por institución de la Comisión Nacional de Acreditación para 2016.

• **Apoyo institucional frente a dificultades académicas**: Para aquellos estudiantes que reportaron tener algunas o muchas dificultades académicas, se les preguntó: "¿Qué tanto apoyo has recibido por parte de tu institución con tus dificultades de rendimiento académico?" en una escala de 1 a 7.

• **Área de conocimiento**: Clasificación que entrega el Ministerio de Educación para 2016 para las carreras de educación superior.

• **Dependencia escolar**: Se separa a los estudiantes según si su establecimiento de educación media era municipal, particular subvencionado (o de administración delegada) o particular pagado.

• **Deserción**: Deserción al primer año en base a las tasas entregadas por carrera e institución en MiFuturo.cl para 2016.

• **Dificultades académicas**: A los estudiantes se les preguntó: "¿Cuántas dificultades de rendimiento académico has tenido durante tus estudios?", pudiendo elegir entre: ninguna dificultad, algunas dificultades o muchas dificultades.

• **Dificultades económicas**: A los estudiantes se les preguntó: "¿Cuántas dificultades económicas has tenido durante tus estudios?", pudiendo elegir entre ninguna dificultad, algunas dificultades o muchas dificultades.

• **Edad**: Calculada en base al año de nacimiento que reportan los estudiantes.

• **Estudios superiores previos**: Se les preguntó a los estudiantes si habían realizado estudios superiores previos a los estudios de los cuales está egresando, dando la posibilidad de especificar si estos fueron en la misma carrera, en la misma institución o en otra institución.

• **Exigencia académica percibida**: Se les preguntó a los estudiantes: "¿Cómo evalúas el nivel de exigencia académica de tu carrera?", en escala de 1 a 7.

• **Factores para elegir institución**: Se les preguntó a los estudiantes, en una lista cerrada: "¿Cuáles de los siguientes factores fueron los

más importantes al momento de elegir tu institución de educación superior?", pudiendo elegir a lo más tres opciones.

• **Factores para elegir carrera**: Se les preguntó a los estudiantes, en una lista cerrada: "¿Cuáles de los siguientes factores fueron los más importantes al momento de elegir tu carrera?", pudiendo elegir a lo más tres opciones.

• **Funcionamiento de la democracia**: Se les preguntó a los estudiantes: "¿Qué tan mal o qué tan bien crees que funcionan las siguientes instituciones en Chile?", específicamente la democracia, donde 1 es "muy mal" y 7 es "muy bien".

• **Funcionamiento del sistema económico**: Se les preguntó a los estudiantes: "¿Qué tan mal o qué tan bien crees que funcionan las siguientes instituciones en Chile?", específicamente el sistema económico, donde 1 es "muy mal" y 7 es "muy bien".

• **Hijos**: Se les preguntó a los estudiantes si tienen hijos o no.

• **Identificación política**: Se les preguntó a los estudiantes: "Como sabes, tradicionalmente en nuestro país la gente define las posiciones políticas como más cercanas a la izquierda, al centro o a la derecha. ¿Con cuál posición te identificas o simpatizas más?".

• **Interés en la política**: A los estudiantes se les preguntó sobre su interés en la política, pudiendo responder: nada interesado, algo interesado, bastante interesado o muy interesado.

• **Matrícula total**: En base a la información entregada por carrera e institución por el Ministerio de Educación para 2016.

• **MiFuturo.cl**: Información recolectada por el Ministerio de Educación sobre ingresos al cuarto año y empleabilidad al primer año para una serie de combinaciones carrera/institución.

• **Motivación de los compañeros**: Se les preguntó a los estudiantes: "En general, ¿qué tanta motivación hacia el estudio tienen tus compañeros?", en escala de 1 a 7.

• **Nivel académico de los compañeros**: Se les preguntó a los estudiantes: "En general, ¿qué nivel académico tienen tus compañeros?", en escala de 1 a 7.

• **Nivel educacional de los padres**: Se separa a los estudiantes según el máximo nivel educacional alcanzado por el padre o la madre, los cuales pueden ser menos que educación media completa, educación media completa, superior técnica completa o universitaria completa.

• **Nota carrera**: Se les pidió a los estudiantes que evaluaran a su carrera en una escala de 1 a 7.

• **Nota institucional**: Se les pidió a los estudiantes que evaluaran a su institución de educación superior en una escala de 1 a 7.

• **Nota profesores**: Se les pidió a los estudiantes que evaluaran a los profesores de su institución de educación superior en una escala de 1 a 7.

• **Preparación académica previa**: Se les preguntó a los estudiantes: "¿Qué tan preparado/a sientes que estabas, académicamente, para estudiar tu carrera en el momento que ingresaste a ella?", en una escala de 1 a 7.

• **Preparación para enfrentar el mundo laboral**: A los estudiantes se les preguntó: "¿Qué tan preparado te sientes para enfrentar el mundo laboral?", en una escala de 1 a 7.

• **Primera generación en educación superior**: En base a las respuestas de la variable de nivel educacional de los padres se elaboró este indicador en función de que ni el padre ni la madre tengan más que educación media completa.

• **Principal fuente de financiamiento**: A los estudiantes se les preguntó por la forma en que habían financiado sus estudios, pudiendo elegir entre beca, crédito, ahorros personales, recursos familiares o trabajando. Para cada una de estas fuentes, se les pidió especificar su importancia en su financiamiento, indicando nada, poco, bastante, mucho o todo. La principal fuente es la que los estudiantes indicaron que es la más importante, en función de esta escala. De haber empate entre dos o más fuentes de financiamiento, la proporción se dividió en partes equivalentes.

• **Probabilidad de volver a elegir...**: Se les preguntó a los estudiantes: "Si pudieras volver atrás en el tiempo, del 1 al 7, ¿qué tan probable sería que volvieras a elegir...?", dando como opciones estudiar nuevamente una carrera de educación superior, la propia institución o la propia carrera.

• **Respeto percibido**: Se les preguntó a los estudiantes: "En general, ¿qué tanto respeto hay en el ambiente de tu institución hacia las personas o las opiniones diferentes?", en escala de 1 a 7.

• **Satisfacción con la vida**: Se les preguntó a los estudiantes: "Considerando todas las cosas, ¿cuán satisfecho estás con tu vida en este momento? En una escala en que 1 significa "estar totalmente insa-

tisfecho" y 10 significa "totalmente satisfecho", ¿dónde te ubicarías?". Esta pregunta está contenida también en la encuesta CEP.

• **Sexo**: Se separa a los estudiantes entre hombres y mujeres.

• **Situación laboral**: Se les dio a elegir una combinación de las opciones: trabajando tiempo completo, trabajando tiempo parcial, buscando trabajo, tengo experiencia laboral en algo relacionado a mi carrera y he trabajado tiempo completo alguna vez por al menos 6 meses.

• **Tipo de institución**: Se consideran Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales, Universidades estatales del Consejo de Rectores (Cruch), Universidades privadas y Universidades Privadas dentro del Cruch.

10.2. Muestra

10.2.1. Instituciones participantes

A continuación se presenta una comparación entre la proporción de instituciones participantes y el universo total de instituciones del país, según diferentes criterios de clasificación. Para ello, se usan datos provenientes de las bases de matrícula del Sistema de Ingreso a la Educación Superior, del Ministerio de Educación, para el año 2016.

10.2.1.1. *Proporción de instituciones por tipo*

En la tabla 28 se muestra el porcentaje de instituciones según la clasificación por tipo, tanto en la muestra de este estudio (primera columna, "Muestra"), como con respecto del total de instituciones del país (segunda columna, "Total"). Se puede ver que la proporción de centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP) participantes es menor a la proporción total. Esto se debe a que un criterio para contactar a este tipo de instituciones es que estuvieran acreditadas o que tuvieran más de 1.000 estudiantes. Por ello, en la tercera columna se muestran las proporciones respecto del total de las instituciones contactadas ("Total contactado"). Vemos que la proporción de CFT es un poco mayor a la proporción total contactada, y que la muestra de universidades, tanto privadas como del Consejo de Rectores, es representativa a nivel país.

Tabla 28. PROPORCIÓN DE INSTITUCIONES POR TIPO (PORCENTAJE)

	Muestra	Total	Total contactado
Centros de formación técnica	24,5	32,7	19,4
Institutos profesionales	18,4	28,0	23,3
Universidades estatales Cruch	12,2	10,7	15,5
Universidades privadas	32,7	22,7	33,0
Universidades privadas Cruch	12,2	6,0	8,7

10.2.1.2. *Proporción de instituciones por tramo de matrícula*

En la tabla 29 se observa que la muestra no contiene instituciones de menos de 100 estudiantes matriculados, y sólo muy pocas con menos de 1.000 estudiantes matriculados. Sin embargo, la proporción de instituciones con matrícula media y alta es mayor que la muestra total. Nuevamente, si ajustamos según los CFT e IP contactados, tal como se muestra en la tercera columna, la proporción de instituciones de la muestra se acerca más a la proporción total contactada, con una mayor representación de las instituciones de matrícula alta (15.001 - 100.000).

Tabla 29. PROPORCIÓN DE INSTITUCIONES POR TRAMO DE MATRÍCULA (PORCENTAJE)

	Muestra	Total	Total contactado
0 - 100	0,0	10,7	0,0
101 - 1.000	4,1	24,7	5,8
1.001 - 5.000	30,6	25,3	36,9
5.001 - 15.000	20,4	23,3	34,0
15.001 - 100.000	44,9	16,0	23,3

10.2.1.3. *Proporción de instituciones según región*

Para clasificar las instituciones según si pertenecen a la Región Metropolitana[1] o a otra de las regiones del país, se consideró, en primer

[1] La Región Metropolitana, donde se encuentra la capital Santiago, es la más populosa de Chile, abarcando alrededor del 40 por ciento de la población nacional. Debido al alto grado de centralización del país, en general se habla de "regiones" para referirse a todas las regiones distintas a la Metropolitana.

lugar, la matrícula por región de cada una. Si no contaban con estudiantes matriculados en la Región Metropolitana se les consideró como "regional". Por el contrario, si sólo contaban con estudiantes matriculados en la Región Metropolitana, se les clasificó en ese grupo. Si la institución contaba con estudiantes matriculados en más de una región, se consideró para la clasificación la ubicación de la casa central o la región donde se concentra el mayor número de estudiantes matriculados. Como se aprecia en la tabla 30, la proporción entre instituciones con sede central en la Región Metropolitana es muy similar a la proporción de la muestra total.

Tabla 30. PROPORCIÓN DE INSTITUCIONES SEGÚN REGIÓN (PORCENTAJE)

	Muestra	Total	Total contactado
Región Metropolitana	65,3	62,0	62,1
Regional	34,7	38,0	37,9

Tabla 31. PROPORCIÓN DE INSTITUCIONES POR NIVEL DE ACREDITACIÓN (PORCENTAJE)

	Muestra	Total	Total contactado
No acreditada	12,2	50,0	27,2
2 años	8,2	4,7	6,8
3 años	22,4	14,7	21,4
4 años	14,3	10,7	15,5
5 años	22,4	12,7	18,4
6 años	12,2	4,7	6,8
7 años	8,2	2,7	3,9

10.2.1.4. *Proporción de instituciones por nivel de acreditación*

La tabla 31 muestra que la proporción de instituciones acreditadas en cualquier tramo es mayor que en la proporción total, pues cerca del 50 por ciento del universo de instituciones no está acreditada. Si en cambio, consideramos nuevamente sólo a los CFT e IP acreditados o con más de 1.000 estudiantes como parte del universo de instituciones contactadas, vemos que la proporción de instituciones contactadas no acreditadas cae a 27 por ciento. La tercera columna indica, por tanto,

que la muestra utilizada para este estudio representa en mayor medida a las instituciones acreditadas, especialmente las con más de cinco años de acreditación.

10.2.2. Estudiantes

En esta sección se presentan las tasas de respuesta totales de los estudiantes que participaron del estudio en su primera ronda. En primera instancia, la tasa de respuesta se mide en función de la cantidad de correos enviados para contactar a los estudiantes de último año que cada institución reportó (40 de las 49 instituciones entregaron información sobre los correos enviados a sus estudiantes; sin embargo, la precisión de estos datos difiere entre instituciones).[2] Considerando la heterogeneidad de la información del envío de correos, se presenta como segunda medida la tasa de respuesta sobre el total de matrícula de estudiantes de primer año, según la información entregada por el Ministerio de Educación para el año 2016. Lo que se intenta capturar es el tamaño de una cohorte similar a la de los estudiantes considerados en esta encuesta.

Las siguientes tablas (32) consideran la muestra total de 14.146 estudiantes para el total de instituciones participantes.[3] Las dos primeras columnas muestran la tasa de respuesta medida como porcentaje de respuesta sobre correos enviados o matrícula para cada categoría ("Tasa de respuesta"), y porcentaje de encuestas respondidas por categoría sobre total de encuestas ("Muestra"). Se incluyen dos columnas como punto de comparación. La primera contiene la proporción de matrícula de las instituciones participantes en el estudio. La segunda, replica los resultados de la sección anterior y corresponde a la proporción de matrícula según clasificación para el total de instituciones del país. La razón de incluir estos dos puntos de comparación es para mostrar separadamente dos fuentes de sesgo que presenta este estudio. La primera es la que surge de tener una muestra de instituciones participantes con proporciones diferentes a la población, tal como se vio en la sección anterior. La segunda fuente de sesgo surge de que la fracción de estudiantes contacta-

[2] En algunos casos, la información reportada indicaba que se envió una cantidad de correos considerablemente superior a la matrícula total de la institución.

[3] Cerca del 0,6 por ciento de las 14.230 encuestas totales corresponden a instituciones no participantes.

dos que contestaron la encuesta al interior de este grupo de instituciones participantes no es necesariamente pareja por institución.[4]

10.2.2.1. *Proporción de estudiantes por tipo de institución*

La siguiente tabla muestra que casi la mitad de los estudiantes que contestaron la encuesta provienen de universidades privadas. Si contrastamos con que un 30 por ciento de la matrícula total corresponde a este grupo, vemos que los estudiantes de este tipo de instituciones se encuentran sobre representados en la muestra. Si bien las universidades del Cruch tienen una proporción más representativa, los IP se encuentran subrepresentados.

Tabla 32. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR TIPO DE INSTITUCIÓN (PORCENTAJE)

	Tasa de resp. (correos)	Tasa de resp. (matrícula)	Muestra	Matrícula IES participantes	Matrícula total
Centros de formación técnica	0,2	2,3	9,1	12,6	11,4
Institutos profesionales	0,4	2,4	14,0	29,4	30,8
Universidades estatales Cruch	8,7	6,0	10,9	11,5	15,4
Universidades privadas	1,0	9,5	49,3	33,1	30,1
Universidades privadas Cruch	14,5	8,1	16,7	13,3	12,3

10.2.2.2. *Proporción de estudiantes por tramo de matrícula*

En la tabla 33 vemos que en términos de la proporción de estudiantes que pertenecen a instituciones según los siguientes tramos de matrícula, la muestra sería representativa.

[4] En este caso se considera el total de instituciones para las cuales se cuenta con información de matrícula en 2016, sin dejar fuera CFT e IP con menos de 1.000 estudiantes sin acreditación.

Tabla 33. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR TRAMO DE MATRÍCULA (PORCENTAJE)

	Tasa de resp. (correos)	Tasa de resp. (matrícula)	Muestra	Matrícula IES participantes	Matrícula total
0 - 100	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
101 - 1.000	5,0	11,6	0,5	0,1	1,3
1.001 - 5.000	2,2	7,3	8,3	4,5	8,5
5.001 - 15.000	4,6	12,4	24,0	10,8	25,8
15.001 - 100.000	0,6	4,4	67,2	84,5	64,4

10.2.2.3. *Proporción de estudiantes según región*

La tabla 34, de proporción de estudiantes según si la institución a la que pertenece es considerada de la Región Metropolitana o regional, indica que los estudiantes de la Región Metropolitana están ligeramente menos representados, según lo que indicaría la proporción de matrícula de las instituciones que participaron del estudio.

Tabla 34. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR REGIÓN (PORCENTAJE)

	Tasa de resp. (correos)	Tasa de resp. (matrícula)	Muestra	Matrícula IES participantes	Matrícula total
Región Metropolitana	0,7	5,1	79,5	83,5	75,4
Regional	2,9	7,0	20,5	16,5	24,6

10.2.2.4. *Proporción de estudiantes por nivel de acreditación*

La tabla 35 indica que los estudiantes que pertenecen a instituciones con cinco años de acreditación están sobrerrepresentados, pues son una fracción de la muestra casi dos veces mayor que la fracción a la que corresponden sobre el total de instituciones. Los estudiantes de instituciones con tres años de acreditación, en cambio, se encuentran subrepresentados.

Tabla 35. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR NIVEL DE ACREDITACIÓN (PORCENTAJE)

	Tasa de resp. (correos)	Tasa de resp. (matrícula)	Muestra	Matrícula IES participantes	Matrícula total
No acreditada	1,6	18,7	7,0	2,3	11,0
2 años	0,2	4,9	3,4	4,5	4,0
3 años	1,2	2,0	11,2	27,5	23,7
4 años	0,8	7,9	17,3	12,6	15,7
5 años	7,1	11,2	30,7	17,0	18,4
6 años	0,3	3,6	11,7	14,8	11,8
7 años	1,2	5,1	18,8	21,3	15,4

10.2.2.5. *Proporción de estudiantes por sexo*

El análisis de representatividad en términos de género, mostrado en la tabla 36, se realizó comparando la proporción de estudiantes que contestaron "Hombre" o "Mujer" en la pregunta de sexo de la encuesta, y la proporción en la matrícula total entre hombres y mujeres de las instituciones participantes del estudio y la matrícula total. Aquí podemos observar que la proporción entre hombres y mujeres es representativa a nivel nacional.

Tabla 36. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR SEXO (PORCENTAJE)

	Muestra	Matrícula participantes	Matrícula total
Proporción de mujeres	54,2	50,7	52,2

10.2.2.6. *Proporción de estudiantes por dependencia escolar*

Finalmente, se analiza la composición de estudiantes según si cursaron su enseñanza media en un establecimiento municipal, particular subvencionado (o de administración delegada) o particular pagado. En este caso, la matrícula que se utiliza como punto de comparación es la que entrega el Ministerio de Educación para el año 2016 para estos tres tipos de establecimientos. Cabe destacar que en los datos del Ministerio sólo el 85,7 por ciento de la matrícula total de las instituciones está

considerada en alguna de estas tres categorías. Según lo que muestra la tabla 37, la muestra tendría, frente al total nacional, una menor proporción de estudiantes de establecimientos municipales y particulares subvencionados y una mucho mayor proporción de estudiantes de establecimientos particulares pagados.

Tabla 37. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR DEPENDENCIA ESCOLAR (PORCENTAJE)

	Muestra	Matrícula participantes	Matrícula total
Municipal	25,9	30,3	31,7
Particular subvencionado	46,8	55,6	55,7
Particular pagado	27,3	14,1	12,6

11. CUESTIONARIO

11.1. Diseño

El cuestionario de la primera ola incluyó principalmente tres módulos (además de un módulo de preguntas para una caracterización demográfica básica):

1. Un módulo sobre la experiencia del estudiante en la educación superior, incluyendo preguntas sobre su satisfacción con distintas dimensiones de su institución, percepción sobre la existencia de apoyos, de aprendizaje, etcétera.

2. Un módulo sobre expectativas de inserción laboral, destinado a conocer el tipo de trabajo que el estudiante espera obtener en un año más.

3. Un módulo sobre la visión de los estudiantes respecto del país, incluyendo preguntas sobre cómo ven a Chile y sobre comportamiento político.

La segunda encuesta, a aplicarse, transcurrido un año desde la primera, incluirá un módulo sobre el proceso de inserción laboral y otro, nuevamente, sobre visión de mundo. La elaboración de ambos cuestionarios estuvo a cargo de un equipo académico experto y bajo la supervisión de expertos internacionales. Además, ambos fueron y serán testeados previamente para asegurar su pertinencia.

11.2. Cuestionario *Estudio de educación superior*

Te hemos contactado gracias a la colaboración de tu institución de educación superior, para invitarte a participar en un estudio académico dirigido por un equipo de investigadores del Centro de Estudios Públicos (CEP) y del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT).

El objetivo del estudio es comprender cómo los propios estudiantes de la educación superior evalúan su paso por ella, cuáles son sus expectativas laborales y conocer algunas de sus ideas sobre la sociedad.

Para ello te pedimos que nos ayudes contestando una encuesta de menos de 15 minutos. Por completar la encuesta podrás participar del sorteo[5] de:

-5 mini Ipads 2

-10 entradas para Lollapalooza 2017

-40 giftcards de $15.000 en Cencosud (París, Jumbo y otros)

Tu participación es muy importante para comprender cómo funciona nuestra educación superior y los cambios sociales, culturales y políticos asociados a ella. Esperamos que este estudio contribuya a mejorar la educación superior en Chile.

Indicaciones

Esta encuesta es voluntaria y debes ser mayor de 18 años para contestarla. Sólo nos interesa analizar datos anónima y confidencialmente, y sólo con fines de investigación. Los datos se analizarán de manera agregada, impidiendo la identificación de las personas y de las instituciones de educación superior. Puedes contestar esta encuesta una sola vez.

Si tienes cualquier pregunta, escríbenos a estudio.ed.superior@cepchile.cl. Al continuar accedes voluntariamente a contestar esta encuesta.

–Acepto participar

P1. Considerando todas las cosas, ¿cuán satisfecho estás con tu vida en este momento? En una escala en que 1 significa estar "totalmente insatisfecho" y 10 significa que "totalmente satisfecho". ¿Dónde te ubicarías?

[5] Los resultados del sorteo serán publicados en enero en www.cepchile.cl.

P2. Tu institución de educación superior es:
–Universidad
–Instituto Profesional (IP)
–Centro de Formación Técnica (CFT)

(*Si la opción "Universidad" es elegida*)
P2.1. Tus estudios corresponden a:
–Carrera profesional Carrera técnica Postítulo
–Magíster
–Doctorado

(*Si las opciones "Postítulo" o "Doctorado" son elegidas*)
Lo sentimos, pero no eres elegible para esta encuesta. Muchas gracias.

P3. ¿En qué etapa de tus estudios de educación superior te encuentras? (Entenderemos que finalizar estudios significa estar listo para ingresar de lleno al mundo laboral).
–Espero finalizar mis estudios este año (2016)
–Espero finalizar mis estudios el próximo semestre
–Ya finalicé mis estudios

(*Si opción "Espero finalizar mis estudios el próximo semestre" es elegida*)
P3.1. ¿Cuándo esperas finalizar tus estudios? Marca tu mejor estimación.
–Primer semestre de 2017
–Segundo semestre de 2017
–Primer semestre de 2018
–Segundo semestre de 2018 o después

(*Si opción "Ya finalicé mis estudios" es elegida*)
P3.2. ¿Cuándo finalizaste tus estudios?
–Primer semestre de 2016
–Segundo semestre de 2015
–Primer semestre de 2015
–En 2014 o antes

P4. ¿Cuál es el tipo de jornada que más se adecúa a tus estudios? Puedes marcar más de una, si correspondiera.

–Diurno
–Vespertino
–A Distancia
–Semipresencial
–Otro

P5. Llena los siguientes datos sobre tus estudios: (Elige la carrera que mejor se ajuste a tu plan de estudios).

–Tipo de institución
–Institución
–Carrera

P6. Si tu carrera no aparece o aparece con un nombre distinto, escríbela aquí:

En adelante, cuando nos refiramos a "tu institución de educación superior" y a "tu carrera", piensa en los datos que recién seleccionaste.

P7. Considerando todas las cosas, ¿qué nota le pondrías a tu institución de educación superior?

(Escala 1 a 7).

P8. ¿Y qué nota le pondrías a tu carrera?

(Escala 1 a 7).

P9. ¿Cuáles de los siguientes factores fueron los más importantes al momento de elegir tu institución de educación superior? Puedes marcar hasta 3 alternativas.

–Ubicación
–Arancel y posibilidades de financiamiento
–El tipo de estudiantes
–Su nivel académico y prestigio
–Orientación o áreas de especialización en mi carrera
–Oportunidades laborales de los egresados de la institución
–Me la recomendaron familiares o conocidos
–Era la mejor opción dado mi puntaje

–Horarios disponibles
–Su acreditación

P10. ¿Cuáles de los siguientes factores fueron los más importantes al momento de elegir tu carrera? Puedes marcar hasta 3 alternativas.
–Vocación
–Oportunidades laborales de los egresados de la carrera
–Arancel y posibilidades de financiamiento
–Prestigio de la carrera
–Sus asignaturas o cursos
–Me la recomendaron familiares o conocidos
–Era la mejor opción dado mi puntaje
–Su nivel académico
–Horarios disponibles

P11. ¿Qué tan preparado/a sientes que estabas, académicamente, para estudiar tu carrera en el momento que ingresaste a ella?
Nada preparado 1 2 3 4 5 6 7 Muy preparado

P12. ¿Cómo evalúas el nivel de exigencia académica de tu carrera?
Nada exigente 1 2 3 4 5 6 7 Muy exigente

P13. ¿Cuántas dificultades económicas has tenido durante tus estudios?
–Ninguna dificultad
–Algunas dificultades
–Muchas dificultades

P14. ¿Cuántas dificultades de rendimiento académico has tenido durante tus estudios?
–Ninguna dificultad
–Algunas dificultades
–Muchas dificultades

(*Si las opciones "Algunas dificultades" o "Muchas dificultades" son elegidas*)
P14.1. ¿Qué tanto apoyo has recibido por parte de tu institución con tus dificultades de rendimiento académico?

Nada de apoyo 1 2 3 4 5 6 7 Mucho apoyo

P15. ¿Qué tan preparado te sientes para enfrentar el mundo laboral?
Nada preparado 1 2 3 4 5 6 7 Muy preparado

P16. En general, ¿qué tanta motivación hacia el estudio tienen tus compañeros?
Nada motivados 1 2 3 4 5 6 7 Muy motivados

P17. En general, ¿qué nivel académico tienen tus compañeros?
Pésimo nivel 1 2 3 4 5 6 7 Excelente nivel

P18. En general, ¿qué tanto respeto hay en el ambiente de tu institución hacia las personas o las opiniones diferentes?
Nada de respeto 1 2 3 4 5 6 7 Mucho respeto

P19. ¿Qué nota le pondrías a tu institución de educación superior en términos de?:
–¿Infraestructura y equipamiento? (escala 1 a 7)
–¿Sus profesores? (escala 1 a 7)

P20. Si pudieras volver atrás en el tiempo, del 1 al 7, ¿qué tan probable sería que volvieras a elegir...?
–Seguir estudios superiores
Nada probable 1 2 3 4 5 6 7 Muy probable
–Ingresar a tu carrera
Nada probable 1 2 3 4 5 6 7 Muy probable
–Ingresar a tu institución de educación superior
Nada probable 1 2 3 4 5 6 7 Muy probable

P21. Pensando en un año más, ¿te gustaría estar trabajando o estudiando?
–Me gustaría estar trabajando
–Me gustaría estar estudiando (Pase a P34)
–Me gustaría estar trabajando y estudiando
–No me gustaría estar trabajando ni estudiando

(*Si la opción "No me gustaría estar trabajando ni estudiando" es elegida*)

P21.1. ¿Qué esperas estar haciendo en un año más? (Pase a P34)

P22. Pensando en un año más: ¿qué tan probable ves que estés trabajando?

Nada probable 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Muy probable

P23. En el caso que estés trabajando, ¿cuál jornada de trabajo ves más probable que tengas en un año más?

–Jornada completa

–Jornada parcial correspondiente a más que medio tiempo

–Jornada parcial correspondiente a medio tiempo

–Jornada parcial correspondiente a menos que medio tiempo.

P24. En el caso que estés trabajando en un año más, ¿aproximadamente qué sueldo líquido mensual esperas estar ganando?

(Por "sueldo líquido" entendemos el que llega efectivamente a tu bolsillo)

P25. Y pensando en cuando lleves cuatro años trabajando, ¿aproximadamente qué sueldo líquido mensual esperas estar ganando?

P26. ¿Cuán seguro te sientes sobre las expectativas de sueldo que elegiste?

Nada seguro 1 2 3 4 5 6 7 Muy seguro

P27. Si en un año más estás trabajando, ¿qué tan relacionado crees que estará tu trabajo con lo que estudiaste?

Nada relacionado 1 2 3 4 5 6 7 Muy relacionado

P28. ¿Y qué tanto crees que te gustará tu trabajo?

Nada 1 2 3 4 5 6 7 Mucho

P29. Imagina que quisieras buscar trabajo ahora, ¿cuánto tiempo crees que te demorarías en encontrar?

–Menos de 1 mes
–Entre 1 y 2 meses
–Entre 3 y 6 meses
–Entre 6 meses y un año
–Más de un año

P30. Pensando en tus compañeros de carrera, ¿crees que tendrás más, menos o similares oportunidades laborales que ellos?
–Más oportunidades laborales que mis compañeros
–Menos oportunidades laborales que mis compañeros
–Similares oportunidades laborales que mis compañeros

P31. El sitio web www.MiFuturo.cl, del Ministerio de Educación, entrega información sobre empleabilidad e ingresos esperados para varias combinaciones de carrera e institución de educación superior. ¿Estabas al tanto de esto? ¿Te has metido alguna vez a MiFuturo.cl?
–Sí, estaba al tanto y he ingresado a MiFuturo.cl
–Sí, estaba al tanto, pero no he ingresado
–No estaba al tanto

P32. De acuerdo a los datos de MiFuturo.cl, los titulados de (Carrera) en (Institución) después de un año de titulados tienen X% de probabilidad de tener empleo y después de cuatro años de titulados tienen un sueldo líquido mensual promedio $XXX. De lo que tú conoces o has escuchado, ¿cuán bien se ajustan estos datos a la realidad de las oportunidades laborales de tu carrera?
Hay peores oportunidades laborales 1 2 3 4 5 6 7 Hay mejores oportunidades laborales

P33. Si tienes algún comentario sobre los datos de MiFuturo.cl, escríbelo aquí:

Ahora queremos saber tu opinión sobre algunas cosas.
P34. ¿Qué tan mal o qué tan bien crees que funcionan las siguientes instituciones en Chile?
–La democracia: Muy mal 1 2 3 4 5 6 7 Muy bien
–El sistema económico: Muy mal 1 2 3 4 5 6 7 Muy bien

P35. En tu opinión, ¿los ingresos deberían hacerse más iguales o debería premiarse el esfuerzo individual? ¿Dónde te ubicarías en esta escala?

Ingresos más iguales, aunque no se premie el esfuerzo individual 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Premio al esfuerzo individual, aunque ingresos sean más desiguales

P36. Ahora, respecto quién debería tener la principal responsabilidad por el sustento económico de las personas, ¿dónde te ubicarías en esta escala?

En el Estado 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 En las personas mismas

P37. ¿Cuán responsable crees que es el Estado de los ingresos y oportunidades laborales que tienen los titulados de la educación superior?

Nada responsable 1 2 3 4 5 6 7 Muy responsable

P38. ¿Qué tan de acuerdo estás con las siguientes afirmaciones?

–"Toda persona que esté dispuesta a trabajar tiene bastantes posibilidades de que le vaya bien económicamente" (Escala 1 a 7)

–"La mayoría de la gente a la que le va mal económicamente no debiera culpar al sistema, sino a sí misma" (Escala 1 a 7)

P39. ¿Dónde ubicarías a Chile en una escala del 1 al 7 entre los siguientes polos?

–Nada desigual 1 2 3 4 5 6 7 Muy desigual

–Sin divisiones políticas 1 2 3 4 5 6 7 Muy dividido políticamente

–Con mal futuro 1 2 3 4 5 6 7 Con un buen futuro

–Nada discriminador 1 2 3 4 5 6 7 Muy discriminador

–Anticuado 1 2 3 4 5 6 7 Moderno

P40. Como sabes, tradicionalmente en nuestro país, la gente define las posiciones políticas como más cercanas a la izquierda, al centro o a la derecha. ¿Con cuál posición te identificas o simpatizas más?

–Derecha

–Centro derecha

–Centro

–Centro izquierda
–Izquierda
–Independiente
–Ninguna

P41. Desde que Chile recobró la democracia en 1990, han gobernado tres coaliciones. ¿Qué nota le pondrías a cada una de ellas?
–Concertación (1990-2010; Aylwin, Frei, Lagos, Bachelet I) (Escala 1 a 7)
–Alianza por Chile (2010-2014; Piñera; actual Chile Vamos) (Escala 1 a 7)
–Nueva Mayoría (gobierno actual, desde 2014, Bachelet II) (Escala 1 a 7)

P42. ¿Y qué nota le pondrías al movimiento estudiantil?
(Escala 1 a 7)

P43. ¿Cuán interesado estás en la política?
–Muy interesado
–Bastante interesado
–Algo interesado
–Nada interesado

P44. Para cada una de las siguientes actividades, indica si las realizas frecuentemente, a veces o nunca.
–Leer noticias sobre política
–Oír o ver programas políticos en la radio o TV
–Conversar con otras personas sobre política
–Tratar de convencer a alguien de lo que piensas políticamente
–Expresar tu opinión política en internet
–Asistir a marchas o manifestaciones

P45. Como sabes, en Chile, el voto es voluntario, es decir, cada persona puede decidir si votar o abstenerse. De hecho, la mayoría de la gente se abstuvo en las últimas elecciones municipales. ¿Votaste en las elecciones municipales de octubre pasado?
–Sí
–No

Para terminar, queremos preguntarte algunas cosas sobre ti.

P46. ¿Cómo has financiado tus estudios? Para cada fuente de financiamiento, marca la alternativa que corresponda según cuán importante ha sido para financiar tus estudios.

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	Todo
–Beca					
–Crédito					
–Ahorros personales					
–Recursos familiares					
–Trabajando					

(*Si la opción "Beca" fue elegida con más que "Nada" de importancia*)

P46.1. ¿Cuál o cuáles beca tienes o tenías? Marca todas las que correspondan.

–Beca Bicentenario
–Beca Juan Gómez Millas
–Beca Nuevo Milenio
–Beca Excelencia Académica
–Beca Vocación de Profesor
–Beca Reparación Valech
–Beca Hijos de Profesores
–Beca de Articulación
–Beca Nivelación Académica
–Beca de mi institución de educación superior
–Otra beca

(*Si la opción "Crédito" fue elegida con más que "Nada" de importancia*)

P46.2. ¿Cuál o cuáles créditos tienes o tenías? Marca todos los que correspondan.

–Crédito con Aval del Estado
–Fondo Solidario de Crédito Universitario
–Crédito otorgado por banco o institución financiera
–Otro crédito

P47. ¿Tienes estudios superiores previos a los de tu actual carrera e institución?

–No

–Sí, la misma carrera en otra institución

–Sí, otra carrera en la misma institución

–Sí, otra carrera en otra institución

P48. De las siguientes alternativas, marca todas las que correspondan:

–Actualmente estoy trabajando tiempo completo

–He trabajado tiempo completo alguna vez por al menos 6 meses

–Actualmente estoy trabajando tiempo parcial

–Tengo experiencia laboral en algo relacionado a mi carrera (excluyendo prácticas o pasantías)

–Actualmente estoy buscando trabajo

P49. ¿Cuál es tu sexo?

–Mujer

–Hombre

P50. ¿Qué año naciste?

P51. ¿En qué región y comuna vives?

–Región

–Comuna

P52. ¿En qué región y comuna estudias (o estudiaste) tu carrera?

–Región

–Comuna

P53. ¿Tienes hijos?

–Sí

–No

P54. Pensado en el establecimiento en el que terminaste la educación media, ¿cuál era su dependencia administrativa?

–Municipal

–Particular subvencionado
–Particular pagado
–De administración delegada

P55. ¿Y cuál era su modalidad de estudios?
–Científico-Humanista
–Técnico-Profesional

P56. ¿Cuál es el máximo nivel educacional alcanzado por tu madre?
–No estudió
–Educación básica incompleta
–Educación básica completa
–Educación media incompleta
–Educación media completa
–Educación superior no universitaria incompleta
–Educación superior no universitaria completa
–Educación universitaria incompleta
–Educación universitaria completa
–Estudios de postgrado, máster, doctorado
–No sé

P57. ¿Y cuál es el máximo nivel educacional alcanzado por tu padre?
–No estudió
–Educación básica incompleta
–Educación básica completa
–Educación media incompleta
–Educación media completa
–Educación superior no universitaria incompleta
–Educación superior no universitaria completa
–Educación universitaria incompleta
–Educación universitaria completa
–Estudios de postgrado, máster, doctorado
–No sé

Con el fin de poder contactarte en caso que seas ganador de uno de los 5 Ipads, 10 entradas a Lollapalooza o 40 giftcards, danos tu correo electrónico.

(No compartiremos tu correo con nadie ni lo usaremos para nada más que para lo que te hemos informado. Guardaremos tu correo en un servidor seguro y lo eliminaremos una vez que el estudio haya finalizado).

¿Nos autorizas a volver a contactarte dentro de un año para solicitarte tu participación en una nueva encuesta para ver si tus expectativas laborales se cumplieron, entre otras cosas? En esa ocasión, te recordaremos cuáles eran tus expectativas hoy y nuevamente sortearemos premios. Por supuesto, siempre puedes negarte a contestar la nueva encuesta. ¡Sortearemos un iPad adicional entre los que nos permitan volver a contactarlos!

–Sí

–No

Finalmente, queremos pedirte tu rut, con el solo fin de poder cruzar tus respuestas con datos oficiales. No lo compartiremos con nadie ni lo usaremos para nada más que para lo que te hemos informado. Guardaremos tu rut en un servidor seguro y lo eliminaremos una vez que el estudio haya finalizado. ¡Sortearemos otro iPad adicional entre los que nos entreguen su rut! Si accedes, escribe tu rut sin puntos ni guiones:

¡Muchas gracias por tu participación! El sorteo de los premios se realizará en enero próximo. Te contactaremos si sales elegido.

ARTÍCULO

COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO: UN CAMBIO EN LA ARQUITECTURA DE SUPERVISIÓN FINANCIERA EN CHILE

Diego Morales López
Universidad Adolfo Ibáñez

Resumen: La Ley 21.000, promulgada en febrero de 2017, creó la Comisión para el Mercado Financiero y tuvo por objetivo modernizar el sistema chileno de supervisión financiera. En ese contexto, introdujo una promesa mayor: la integración en un único organismo de la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Esta concentración de ambas superintendencias en la Comisión traerá aparejado un cambio trascendental en la forma en que se concibe la regulación financiera en Chile. Este artículo pretende dar cuenta de las razones que justificaron la decisión de consolidar nuestro sistema de supervisión en un único organismo, así como de las implicancias relevantes que nacen del diseño institucional del nuevo regulador.

Palabras clave: Comisión para el Mercado Financiero; supervisión financiera; regulación financiera; arquitectura de la supervisión financiera.

Recibido: abril 2018; aceptado: mayo 2018.

Diego Morales López. Abogado por la Universidad de Chile y profesor invitado en la Universidad Adolfo Ibáñez. Ex jefe de gabinete de la subsecretaría del Ministerio de Hacienda. Email: d.morales.lopez@gmail.com.

El autor agradece profundamente a los dos árbitros anónimos de *Estudios Públicos*, a Alejandra Corvalán Helbig, a Pablo Torres Villalobos y a Bernardita Piedrabuena Keymer por sus valiosos comentarios formulados a una versión preliminar de este artículo.

THE FINANCIAL MARKET COMMITTEE: A SHIFT IN CHILE'S FINANCIAL SUPERVISION ARCHITECTURE

ABSTRACT: *Law 21000, enacted in February 2017, created the Financial Market Committee and was intended to modernize the Chilean system of financial supervision. In this context, it held out a major promise: the integration into a single body of the Superintendency of Securities and the Superintendency of Banks and Financial Institutions. Combining the two superintendencies into the Committee will bring a momentous change in the way financial regulation is conceived in Chile. This article aims to set out the reasons behind the decision to consolidate our system of supervision into a single body and the major implications arising from the institutional design of the new regulator.*

KEYWORDS: *Financial Market Committee; financial supervision; financial regulation; financial supervision architecture.*

RECEIVED: *April 2018;* ACCEPTED: *May 2018.*

1. INTRODUCCIÓN

En sociedades modernas hipercomplejas el buen desempeño del mercado financiero, su estabilidad y la confianza que depositamos en su adecuado funcionamiento resultan cruciales para mantener una economía real robusta y dinámica. Ahora bien, el tiempo se ha encargado de recordarnos su inherente fragilidad. Las instituciones financieras son vulnerables en tanto mantienen estructuras de capital inestables,[1] los mercados en que participan se encuentran altamente interconectados[2] y, por tanto, expuestos a evidentes riesgos de contagio ante *shocks*

[1] La intermediación financiera posee una relación capital-deuda muy inferior a la mayoría de las actividades productivas y se encuentra expuesta a fuertes desajustes entre activos y pasivos en una dimensión temporal dinámica. Hyman P. Misky, *Stabilizing an Unstable Economy* (Nueva York: MacGraw Hill, 2008). Para una explicación simple de la dinámica de capital, deudas y préstamos en la industria bancaria, véase Anat Admati y Martin Hellwig, *The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about it* (Princeton: Princeton University Press, 2013), capítulos 2 y 3.

[2] Para comprender la naturaleza de los riesgos sistémicos, véase Brunnermeier et al., "The Fundamental Principles of Financial Regulation", *Geneva Reports on the World Economy* 11 (2009), capítulo 2.

o pérdidas de confianza.[3] Dichas características, aumentan considerablemente los riesgos de corridas o rupturas en la cadena de pagos, las que se materializan muy rápidamente.[4]

Hoy resulta evidente que el daño que generan las crisis financieras es enorme y excede con creces el costo privado que ha de ser soportado por las instituciones que pudieron haberlas iniciado.[5] En efecto, dichos costos son amplificados por los niveles de interconexión e interdependencia existentes. Así las cosas, resulta absolutamente imprescindible contar con un diseño regulatorio que facilite su correcta supervisión.

En virtud de lo anterior, y luego de las últimas crisis financieras, numerosos países han iniciado instancias de revisión de sus modelos de supervisión y se han generado interesantes reformas en la arquitectura de los mismos.[6] Chile recientemente se ha sumado a este proceso de revisión con la dictación de la Ley 21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero.

Al diseñar u optar por un determinado modelo de supervisión se busca maximizar las posibilidades de que los organismos competentes promuevan la innovación y el desarrollo del mercado; mantengan su adecuado funcionamiento en tiempos de normalidad; detecten tempranamente hipótesis de riesgo, y reaccionen con agilidad ante el surgimiento de eventos críticos.[7]

El modelo de supervisión por silos o industrias empleado en Chile nos ha permitido soportar razonablemente bien el impacto de las crisis financieras globales. No obstante, acontecimientos recientes han puesto en evidencia numerosas falencias:[8] (i) falta de independencia y auto-

---

[3] Véase John Armour, "Bank Resolution Regimes: Designing the Right Model?" (2010), 1.

[4] Véase G. Davies y M. Dobler, "Bank resolution and Safeguarding the Creditors Left Behind", *Bank of England Quarterly Bulletin Q3* (2011), 1.

[5] Véase Brunnermeier et al., "The Fundamental Principles".

[6] Group of Thirty, *The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace*, Washington, 2008, 12 y ss. Para algunas consideraciones acerca del aumento incremental de la regulación financiera luego de haberse detectado un fraude o gatillado una crisis financiera, véase Brunnermeier et al., "The Fundamental Principles", capítulo 1.

[7] Davies y Dobler, *Bank Resolution*.

[8] Véase Cámara de Diputados, "Informe de la comisión investigadora de la actuación de los organismos públicos competentes en relación al eventual fraude de empresas de inversión", de 15 de septiembre de 2016, y que versaba principalmente sobre los casos denominados "AC Inversions", "IM Forex" e "Investing Capital", 75 y siguientes.

nomía de los supervisores; (ii) débil ejercicio de sus potestades normativas; (iii) posibilidades de arbitrajes regulatorios, con el subsecuente riesgo aparejado a la banca en las sombras y a otras actividades que se sitúan en puntos ciegos de supervisión;[9] (iv) descoordinación regulatoria; (v) imposibilidad de supervisar conglomerados,[10] lo que se traduce en una carencia de visión sistémica y de riesgos consolidados, y (vi) reclamos recurrentes sobre vulneración del debido proceso.[11]

En ese contexto, la dictación de la Ley 21.000 permitirá mejorar la posición en que se encontrarán los organismos competentes para desarrollar una adecuada supervisión y responder con agilidad ante hipótesis de riesgo financiero.

Si bien la mayoría de los expertos han considerado que la integración de ambos organismos en una comisión constituirá un avance respecto del actual sistema de supervisión, al mismo tiempo han sostenido que hubiese sido más razonable migrar hacia un esquema de *twin peaks*. Este artículo pretende demostrar que dicha solución no es evidente y que existen relevantes argumentos para defender la opción de pasar a un modelo semi integrado de supervisión.

---

[9] Tales problemas se encontrarían asociados a la forma en que se delimita el perímetro regulatorio de los organismos supervisores. Para un análisis más detallado, véase G. Lambeth y D. Morales, "La Comisión para el Mercado Financiero y el perímetro regulatorio del regulador: algunas notas sobre sus implicancias", *Anuario de Derecho Público* 1 (2017): 241-266.

[10] El Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y el Joint Forum definen como conglomerados financieros a "cualquier grupo de compañías que se encuentren bajo un control común y cuyas actividades exclusivas o principales consistan en prestar servicios en al menos dos sectores financieros diferentes". Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators, *The Supervision of Financial Conglomerates*, 1995.

[11] Véanse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en la causa Rol 2922-15, del 29 de septiembre de 2016, en la que se declaró la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 29 del Decreto Ley 3.538; la resolución de la Corte de Apelaciones de Santiago, recaída en la causa Rol 1963-15, en la que se declaró la vulneración del principio de *ne bis in ídem* por haberse impuesto sanciones en sede penal y administrativa por infracciones que vulneraban idéntico bien jurídico protegido, y la resolución de la Corte de Apelaciones de Santiago, recaída en la causa Rol 644-2016, de fecha 31 de agosto de 2016, que declaró que el procedimiento seguido por la Superintendencia de Bancos en contra de Corpbanca S.A. no había satisfecho estándares mínimos de debido proceso.

2. EL PROPÓSITO DE LA REGULACIÓN DEL MERCADO FINANCIERO

En general, se sostiene que los objetivos de la regulación financiera se relacionan con la necesidad de (i) evitar abusos de poder de mercado; (ii) prevenir que agentes sofisticados exploten las ventajas que mantienen respecto de los consumidores financieros y del público general —asimetrías de información—, y (iii) resolver, en la medida de lo posible, las externalidades negativas de la industria.[12] Es común que la misión de impedir abusos de poder de mercado sea encomendada a los organismos encargados de la promoción general de la competencia, mientras que las autoridades que deben velar por el correcto desempeño del mercado financiero concentran sus esfuerzos en los objetivos (ii) y (iii).[13]

Las principales fallas de mercado con que han de lidiar los organismos encargados de la supervisión financiera —externalidades negativas[14] y asimetrías de información— tienen un correlato directo en la estructuración de sus dos preocupaciones centrales: la estabilidad del sistema financiero, por una parte, y la preocupación por su adecuado funcionamiento a través de la protección de inversionistas y consumidores financieros, por la otra.[15]

La literatura sobre la materia suele utilizar los términos de *regulación prudencial*, para referirse a la preocupación por la estabilidad sistémica, y de *regulación conductual*, para aludir al objetivo de velar porque las conductas de los agentes de mercado satisfagan determinados estándares de honestidad y justicia.[16] En ese contexto, y dada la relevancia que tendrá dicha distinción en la discusión actual sobre esquemas de supervisión, explicaremos brevemente las preocupaciones principales de uno y otro tipo de regulación.

---

[12] Charles Goodhart, "Some Regulatory Concerns; and An Incentive Structure for Financial Regulation", *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)* 132, n.° 4 1996), 614.

[13] Ibídem, 615.

[14] A. Kern, "Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights", *Journal of Corporate Law Studies* 9, n.° 1 (2009), 225; V. Acharya, "A Theory of Systemic Risk and Design of Prudential Bank Regulation", *Journal of Financial Stability* 5, n.° 3 (2009), 225-226.

[15] Goodhart, "Some Regulatory Concerns", 615.

[16] M. Taylor, "'Twin Peaks': A Regulatory Structure for the New Century", Centre for the Study of Financial Innovation, 1995; Goodhart, "Some Regulatory Concerns".

2.1. Regulación prudencial

La *regulación prudencial* tiene por objetivo hacerse cargo de los *riesgos sistémicos*; esto es, aquellos que pudieren afectar el funcionamiento del mercado financiero en su conjunto.[17] Dichos riesgos son endógenos a las estructuras modernas del mercado financiero[18] y no pueden ser correctamente aprehendidos a partir de la supervisión aislada de entidades financieras.[19] Esta imposibilidad se manifiesta especialmente cuando la supervisión se encuentra basada en esquemas estáticos o con un enfoque marcadamente retrospectivo.[20] En la actualidad, lidiar con los riesgos del mercado financiero exige la capacidad de efectuar una supervisión amplia y adaptable, capaz de entender y de medir los riesgos consolidados de la industria,[21] así como de reaccionar con agilidad ante el surgimiento de nuevas actividades o riesgos.[22]

Los riesgos sistémicos se asocian, en general, con: (i) la solvencia y liquidez de determinadas entidades financieras;[23] (ii) el resguardo de la cadena de pagos,[24] y (iii) la estabilidad del mercado financiero completo.[25] En este contexto, se sostiene que las instituciones que revisten relevancia sistémica son aquellas que, prescindiendo de su naturaleza o

[17] Acharya, *A Theory of Systemic*, 224.

[18] S. Claessens y L. Kodres, "The Regulatory Responses to the Global Financial Crisis: Some Uncomfortable Questions", *IMF Working Paper* 14/46 (2014), 4.

[19] Ibídem.

[20] Ibídem. Sobre la importancia de que el derecho público y el Estado tengan un marcado compromiso con el futuro, véanse P. Nonet y P. Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New Jersey: Transaction Publishers, 1978), y S. Montt, "Autonomía y responsividad: dos expresiones de la vocación juridificadora del derecho administrativo y sus principios fundamentales", Centro de Regulación y Competencia, 2010. Para un argumento similar en materia de supervisión financiera, véase Nobuchika Mori, *From Static Regulation to Dynamic Supervision: Speeches by Commissioner Nobuchika Mori* (Tokyo: Financial Services Agency of Japan, 2017).

[21] La discusión acaecida en el contexto de la preparación de la Dodd-Frank Act en Estados Unidos, y que culminó con una forma flexible de atribución de competencias para los reguladores financieros, puede ser especialmente ilustrativa sobre el particular.

[22] Resulta probable que el desarrollo de actividades relacionadas con tecnología financiera incremente las exigencias de velocidad adaptativa hacia el futuro.

[23] Véase M. Dewatripont y J. Tirole, *The Prudential Regulation of Banks* (Cambridge, Mass: MIT Press, 1994), 5 y 35.

[24] Goodhart, "Some Regulatory Concerns", 622.

[25] Ibídem.

actividad, pueden generar problemas en el sistema en caso de presentar signos individuales de inestabilidad. Ello puede ocurrir en virtud de su tamaño, de su nivel de interconexión o en razón de ofrecer productos esenciales —e insustituibles— para determinados actores relevantes. Las entidades que cuentan con estas características se ven expuestas a la aparición de *riesgo moral*, en los términos que explicaremos luego.

Las instituciones de relevancia sistémica comparten algunas características relevantes: elevados niveles de riesgo a que se encuentran expuestos los derechos de sus depositantes o mandantes; la dispersión de sus titulares, y la inexistencia de representantes privados que desempeñen funciones adecuadas de control.[26] Estas características corresponden paradigmática pero no exclusivamente a las empresas bancarias.[27]

La justificación de la regulación prudencial se explica por la necesidad de proteger a pequeños depositantes expuestos a riesgos relevantes; de velar por la continuidad del sistema de pagos, y de mantener la estabilidad del sistema financiero, procurando evitar contagios.[28] En general, se sostiene que la necesidad de intervención estatal se explica por la existencia de condiciones que impiden un desempeño eficiente de los mercados y que dificultan el surgimiento de soluciones privadas. Los problemas que se presentan son principalmente de opacidad, complejidad e incertidumbre, por una parte, y de riesgo moral, por la otra.[29]

2.1.1. Opacidad, complejidad e incertidumbre

Los depositantes, para garantizar que sus fondos sean adecuadamente administrados, debiesen desarrollar una gran variedad de funciones de fiscalización y auditoría de las entidades en las que confían su dinero, pero en los hechos no lo hacen ni se encuentran en una posición que haga razonable exigírselos.[30]

---

[26] Dewatripont y Tirole, *The Prudential Regulation*, 35.

[27] Ibídem, 8 y 87. De hecho, la crisis *subprime* fue causada, principalmente, por entidades no bancarias. Véase M. Taylor, "'Twin Peaks' Revisited… A second chance for regulatory reform", Centre for the Study of Financial Innovation, 2009, 5.

[28] Goodhart, "Some Regulatory Concerns", 620.

[29] Véase el capítulo 2 de Dewatripont y Tirole, *The Prudential Regulation*.

[30] Ibídem, 31.

Ello, porque: (i) resulta ineficiente la duplicación del esfuerzo de recopilación y análisis de datos por una multiplicidad de agentes económicos dispersos;[31] (ii) la labor no genera suficiente utilidad marginal para cada depositante como para incentivarlo a controlar adecuadamente a su mandatario[32] —además, la información es un bien público, por lo que tiende a ser producida en cantidades subóptimas—; (iii) las actividades de monitoreo son complejas, caras y exigentes en términos de tiempo,[33] y (iv) los depositantes cuentan con un escaso grado de sofisticación, lo que los sitúa en una posición de desventaja con la entidad depositaria.[34] En este contexto, la intervención pública se explica, primero, por la necesidad de ofrecer a los pequeños depositantes un servicio de representación que el mercado no provee espontáneamente.[35]

Por otra parte, los riesgos de contagio y de corridas bancarias han sido explicados a partir de diversos factores marcados por la opacidad acerca de la situación de cada compañía y la forma en que maneja sus negocios, así como de los niveles de complejidad de la industria en términos agregados. Ambos fenómenos profundizan los problemas de asimetrías de información y favorecen la adopción de decisiones irracionales.[36]

La incertidumbre existente en torno a la situación de las compañías financieras se encuentra marcada especialmente por la dificultad existente para valorizar sus activos. Escenarios de complejidad financiera pueden traer aparejada una reducción en la percepción de valor de los activos de la entidad en problemas, lo que tiende a agravar la crisis inicial. Además, en virtud de la opacidad presente en la industria, puede generarse la idea de que otros bancos y entidades se encuentran en una situación igualmente compleja, debido a que presumiblemente contarán

---

[31] Ibídem.

[32] Ibídem, 32.

[33] Ibídem, 31.

[34] Goodhart, "Some Regulatory Concerns"; Dewatripont y Tirole, *The Prudential Regulation*, 44.

[35] Dewatripont y Tirole, *The Prudential Regulation*, 35 y 44.

[36] Mathias Dewatripont y Xavier Freixas, "Bank Resolution: A Framework for the Assessment of Regulatory Intervention", *Oxford Review of Economic Policy* 27, n.° 3 (2011): 411-436.

con una cartera de inversiones o de activos similar,[37] o, bien, se encontrarán suficientemente interconectados con las entidades en riesgo.

Todos esos factores minimizan las posibilidades de que los inversionistas, depositantes y las propias autoridades comprendan adecuadamente los riesgos e imposibilitan que efectúen una labor eficiente de monitoreo del comportamiento de sus mandatarios y supervisados, respectivamente.

2.1.2. Riesgo moral[38]

Una situación crítica en materia de estabilidad financiera puede forzar al Estado a intervenir de manera urgente, probablemente con pocas alternativas disponibles y con fuertes presiones para evitar que la crisis se expanda. La inestabilidad y, en el extremo, la caída de entidades financieras producen una reducción de los fondos disponibles en la economía y, por tanto, de los niveles de inversión[39] y consumo. La contracción de la oferta de fondos, a su vez, podría generar un aumento en las tasas de interés de equilibrio, impactando en la rentabilidad de los bancos y agudizando el problema.[40] Para evitar que estos efectos sigan expandiéndose, suelen activarse garantías, costearse salvatajes financieros, disminuirse las tasas de interés, etcétera. Ello, puede dar lugar a una injusta transferencia de recursos desde los contribuyentes hacia las instituciones financieras afectadas.[41]

Dichos mecanismos de intervención acrecientan el riesgo moral y de comportamientos oportunistas de las entidades financieras.[42] Si los actores del mercado internalizan en su comportamiento estratégico que son firmas demasiado grandes, relevantes o interconectadas como para

---

[37] Goodhart, "Some Regulatory Concerns", 620-623.

[38] El concepto de "riesgo moral" es utilizado para referirse a situaciones en que los individuos tenderán a emplear un nivel de diligencia menor al deseable, puesto que las consecuencias negativas de sus actuaciones serán cubiertas, al menos en parte, por un tercero. Véase K. J. Arrow, *Essays in the Theory of Risk-Bearing* (Amsterdam-London: North-Holland, 1970).

[39] Acharya, "A Theory of Systemic", 226.

[40] Ibídem.

[41] Dewatripont y Freixas, "Bank Resolution".

[42] Ibídem, 411-412; Acharya, "A Theory of Systemic", 226; Daniel Tarullo, "Rethinking the Aims of Prudential Regulation". En *Bank Structure Conference*, Federal Reserve Bank of Chicago (2014), 2.

que el Estado se encuentre dispuesto a dejarlas caer, dichas firmas estarán dispuestas a tomar más riesgos de los que resultan eficientes.[43] La adopción de mayores riesgos generará beneficios privados para la institución financiera que decide tomarlos y en caso de que se genere una situación crítica serán sus aseguradores o los contribuyentes quienes deberán asumir el costo del salvataje.[44]

En virtud de lo anterior, también existe una preocupación relevante de la regulación prudencial para generar mecanismos tendientes a corregir dicho riesgo moral: mejoras en materia de gobiernos corporativos, incentivos adecuados para mitigar una excesiva tendencia al riesgo (por ejemplo, requerimientos de capital),[45] formas de control de tasas de interés,[46] mecanismos adecuados de resolución de entidades financieras en problemas[47] o la inclusión de una carga impositiva especial para las instituciones de relevancia sistémica.[48]

En este contexto, las autoridades encargadas de la supervisión prudencial deberán privilegiar actuaciones preventivas y, de vez en cuando, dejar caer a determinadas entidades financieras: el riesgo de quiebra debe ser lo suficientemente creíble como para neutralizar —al menos en parte— el riesgo moral.

Cabe recordar que las amenazas a la estabilidad del sistema financiero ya no provienen únicamente de la actividad bancaria tradicional. En virtud de ello, se ha insistido sobre la necesidad de contar con herramientas adecuadas para el manejo de eventos críticos[49] y capturar todas las hipótesis relevantes de riesgo. Esto último, en ocasiones, exigirá flexibilizar la forma de determinación del perímetro regulatorio de los supervisores financieros, cuestión sobre la que no podremos detenernos aquí.[50]

---

[43] Dewatripont y Freixas, "Bank Resolution".

[44] Hellmann et al. "Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?", *The American Economic Review* 90, n.° 1 (2000): 148.

[45] Ibídem.

[46] Ibídem.

[47] Dewatripont y Freixas, "Bank Resolution"; Financial Stability Board, *Key Atributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 2014.

[48] Taylor, "'Twin Peaks' Revisited", 6 y 15.

[49] Financial Stability Board, *Key Atributes.*

[50] Tarullo, "Rethinking the Aims". Para un análisis del problema en Chile, véase Lambeth y Morales, "La Comisión para el Mercado".

2.2. La regulación conductual

La regulación conductual se encuentra encargada de velar por el adecuado comportamiento de los agentes del mercado financiero, de modo de garantizar que las transacciones satisfagan estándares mínimos de honestidad y justicia.[51] Dicha preocupación en los sistemas jurídicos modernos resulta relativamente anómala.

El liberalismo económico valora los intercambios porque los entiende como mutuamente beneficiosos. En ellos, las partes ceden algo, que valoran menos que su contraparte, a cambio de algo que valoran más.[52] Luego de una transacción voluntaria ambas partes se encontrarían en mejor posición, toda vez que, si el contrato no fuese beneficioso para una de ellas, ésta simplemente se negaría a consentirlo, de forma tal que primaría la inercia.[53]

De este modo, la honestidad y justicia de un determinado contrato se deriva, por regla generalísima, de la mera voluntariedad. La pregunta acerca de la justicia material del intercambio resulta irrelevante para el derecho en tanto asume —como San Mateo— que ella vendría dada por añadidura (Mateo 6:33). Si el contrato ha sido celebrado *entonces* es, para todos los efectos jurídicamente relevantes, justo.

Ahora bien, desde la época de la codificación a la fecha, han aparecido relevantes subáreas del derecho que introducen principios formativos que exigen el establecimiento de correctivos a la autonomía de la voluntad. Ello resulta patente en el derecho laboral, en el de protección del consumidor o en la regulación de ciertas actividades económicas que mantienen alguna dimensión de interés público o son consideradas riesgosas. La justificación que se ofrece para la introducción de este tipo de correctivos, en general, dice relación con la existencia de fallas de mercado, riesgos o motivos de interés público. La presencia de tales características vuelve difícil que la *estructura* del derecho privado de contratos haga *probable el desempeño de su función*: que los intercambios entre particulares se materialicen en términos equitativos y

---

[51] Taylor, "'Twin Peaks': A Regulatory Structure"; Goodhart, "Some Regulatory Concerns".

[52] R. Epstein, *Reglas simples para un mundo complejo* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005), 97-101.

[53] R. Posner, "Utilitarianism, Economics, and Legal Theory", *The Journal of Legal Studies* 8, n.° 1 (1979): 114.

razonables.[54] Así, resulta crucial responder por qué se justificaría contar con una regulación conductual que busque proteger a inversionistas y consumidores financieros.[55]

En general, se argumenta que respecto de determinado tipo de inversionistas y consumidores financieros —demasiado pequeños, inexpertos o mal informados— se requieren remedios para corregir situaciones de: (i) fraude o abuso; (ii) problemas de agencia, o (iii) ejecución deficiente del mandato.[56]

i) Fraudes y abusos: El sector financiero se encuentra particularmente expuesto a riesgos de fraude, en virtud de que los contratos que se celebran implican, en general, la entrega de dinero en un determinado momento bajo la promesa y expectativa de que éste será regresado en el futuro, *si todo sale bien,* con algún margen de ganancia. Lo anterior implica que es difícil que quien entrega el dinero inspeccione detenidamente el servicio que recibirá con anterioridad a la celebración del contrato[57] o efectúe el pago luego de que el servicio haya sido prestado satisfactoriamente —como podría ocurrir en mercados más simples—. Por otra parte, resulta también complejo diferenciar una hipótesis de malos resultados debido a circunstancias de mercado respecto de otra en que existe un comportamiento inadecuado o impropio del mandatario. Esta especial forma de funcionamiento explica la relevancia de la confianza y fe pública involucrada en el mercado financiero.[58]

ii) Problemas de agencia: Los problemas de agencia surgen cuando existe un vínculo contractual en virtud del cual el bienestar de una parte (el mandante o principal) depende de las acciones tomadas por la otra (el mandatario o agente) y, por lo tanto, han de buscarse mecanismos o estructuras que hagan probable que el segundo actúe en el interés

[54] Para una relevante disquisición sobre cómo el derecho permite dotar a la sociedad de determinadas estructuras que hacen probable lo que en ausencia de ellas es improbable, véase F. Atria, *La forma del derecho* (Madrid: Marcial Pons, 2016), 133 y siguientes.

[55] Goodhart, "Some Regulatory Concerns", 618.

[56] Para tales efectos, seguiremos de cerca el ya citado Goodhart, "Some Regulatory Concerns".

[57] De todos modos, esta forma de funcionamiento es observable en un gran número de mercados y contratos en que el cumplimiento de las obligaciones es diferido en el tiempo.

[58] Goodhart, "Some Regulatory Concerns", 618.

del primero.[59] En el contexto del mercado financiero, los problemas de agencia aparecen con frecuencia debido a que el dinero es aportado por el mandante, pero la decisión sobre su utilización es, en muchas ocasiones, tomada por el mandatario. Con ello, el agente puede verse tentado a emplearlo en beneficio propio, alejándose de su compromiso de honrar el interés del principal.[60]

iii) Asesoría o ejecución deficiente del mandato: En este caso no existe un comportamiento deliberadamente autointeresado ni un ánimo del mandatario de perjudicar al mandante. Más bien, se observa un problema relacionado con el nivel de diligencia desplegado en la ejecución del encargo, el que puede ser prestado en términos negligentes o poco disciplinados.[61] Este tipo de problemas son difíciles de controlar cuando, debido a la complejidad del mandato y la especialización del mandatario, el mandante no está en condiciones de observar el nivel de diligencia con que se ejecuta el encargo.

Todo lo anterior, pone en entredicho el presupuesto en virtud del cual son las partes las que se encuentran en la mejor posición para juzgar la conveniencia y justicia de un contrato, en los términos explicados. Así, el mercado financiero se caracteriza por ciertos elementos que permiten presumir que el derecho privado no será una *estructura* capaz de desempeñar satisfactoriamente su *función*; esto es, hacer probable que la voluntariedad sea un buen indicador de la equidad y justicia material de los intercambios.[62] Como respuesta a ese problema, surge la necesidad de la supervisión conductual.

3. LOS MODELOS DE SUPERVISIÓN

3.1. La relevancia de los modelos de supervisión

El problema de la estructura institucional de la regulación financiera se ha transformado en un asunto de relevancia mundial y se ha tomado

[59] J. Armour et al., "Agency Problems, Legal Strategies, and Enforcement", *Oxford Legal Studies Research Paper n.°. 21* (2009).

[60] Goodhart, "Some Regulatory Concerns", 618-619.

[61] Ibídem, 619.

[62] Atria, *La forma*.

el debate público de numerosos países.[63] Ello, porque —con cierta probabilidad— la elección de un diseño institucional adecuado permitirá supervisar satisfactoriamente el mercado financiero y, a su vez, facilitar la adopción de respuestas ágiles, flexibles y prospectivas.[64]

La relevancia de una regulación y supervisión financiera adecuada es innegable: un sistema financiero estable tiene una poderosa influencia en el desarrollo económico de un país completo, y un bien estructurado régimen regulatorio contribuye al correcto funcionamiento del mismo.[65] De este modo, y sin importar el diseño institucional por el que se opte, el sistema de supervisión debiese cubrir, al menos, los siguientes tópicos principales:[66] (i) definición de la política monetaria; (ii) mantención de la integridad de la cadena de pagos; (iii) regulación y supervisión prudencial; (iv) regulación y supervisión conductual; (v) manejo de redes de seguridad y garantías estatales; (vi) regularización temprana de entidades en riesgo; y, (vii) resolución de entidades financieras en casos críticos.

A pesar del relativo consenso existente sobre la necesidad de hacerse cargo de dichas tareas, no hay acuerdo sobre la forma en que éstas deben distribuirse en el entramado institucional de cada país. Ello, en virtud de que la elección de un determinado modelo institucional de supervisión exige necesariamente balancear una serie de *trade-offs* y, por tanto, optar por cualquier diseño nos obliga a soportar como contrapartida algunos defectos. Como señala Elizabeth Brown, "ninguna nación ha ideado una estructura regulatoria perfecta para abordar los riesgos que plantean los servicios financieros".[67] Ello explica la falta

---

[63] Véase, por ejemplo, M. Taylor y A. Fleming, "Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience", *Policy Research Working Paper Series* 2223 World Bank (1999); David Llewellyn, "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues", en *World Bank Seminar Aligning Supervisory Structures with Country Needs,* Washington DC, 6th and 7th June, 2006.

[64] En el mismo sentido, por ejemplo, C. Briault, "The Rationale for a Single National Financial Services Regulator", *UK, FSA Occasional Paper Series 16 (2002)*.

[65] Llewellyn, "Institutional Structure", 5.

[66] Llewellyn, "Institutional Structure", 5-6.

[67] E. Brown, "Consolidated Financial Regulation: Six National Case Studies and the Experience of the European Union", The Volcker Alliance. Working for Effective Government, 2015, 113. Ver también Llewellyn, "Institutional Structure", 13; y, M. Taylor y R. Abrams, "Issues in the Unification of Financial Sector Supervision", *International Monetary Fund. Working Paper* 00/213, (2000): 27.

de convergencia internacional en la materia. La revisión de experiencia comparada muestra la existencia de una amplia variedad de estructuras institucionales posibles.[68]

Así, algunos países han optado por mantener esquemas de agencias múltiples y diferenciadas por industrias —silos—;[69] otros han atribuido competencias en virtud de las funciones de las actividades, instrumentos y vehículos financieros que los reguladores deben supervigilar —funcionales—; otros han creado un único organismo encargado de la supervisión financiera completa —integrados—, o, bien, han generado instituciones separadas para encargarse de la supervisión prudencial y conductual —*twin peaks*—. Además, al interior de cada familia de modelos de arreglos institucionales existen numerosos matices y es posible apreciar diferencias considerables al mirar de cerca sus particularidades. "Las diferencias a nivel nacional reflejan múltiples factores: evolución histórica, la estructura del sistema financiero, las estructuras y tradiciones políticas, y el tamaño del país y de su sector financiero", señala D. T. Llewellyn.[70]

Los esquemas institucionales de cada país, en general, se encuentran determinados por la respuesta ofrecida a tres preguntas centrales:[71] (i) ¿las agencias encargadas de la supervisión financiera deben tener una visión holística o deben especializarse en un determinado sector?; (ii) ¿qué rol desempeñará el Banco Central en materia de supervisión?, y (iii) ¿la supervisión conductual debe ser desarrollada por una agencia especialmente dedicada a ello o sus funciones pueden radicarse en los mismos organismos encargados de la supervisión prudencial?

La forma en que se responda a dichas interrogantes indicará el tipo de modelo institucional que se ha elegido implementar. Con todo, cabe tener presente que, si bien un adecuado diseño institucional puede mejorar las posibilidades de actuación de los organismos supervisores, y ello puede tener por consecuencia un mejor funcionamiento del mercado financiero, D. T. Llewellyn nos recuerda que "es una ilusión

---

[68] C. Goodhart et al., *Financial Regulation: Why, How and Where Now?* (Londres y Nueva York: Routledge, 1998); Llewellyn, "Institutional Structure"; J. de Luna Martínez y T. Rose, "International Survey of Integrated Financial Sector Supervision". *Policy Research Working Paper* 3096, World Bank (2003).

[69] Llewellyn, "Institutional Structure".

[70] Ibídem, 35.

[71] Ibídem, 3.

creer que una estructura es perfecta o garantiza una regulación y supervisión efectiva y eficiente del sistema financiero. Cambiar la estructura institucional de la regulación no puede ser nunca visto como la panacea, o como un sustituto de una efectiva y eficiente regulación y supervisión".[72] En ese sentido, las reglas del juego que se establezcan en concreto y la prolijidad con que se desempeñen las tareas de supervisión, fiscalización y sanción jugarán un rol fundamental en el adecuado funcionamiento del mercado.

Habiendo dicho esto, en el apartado siguiente explicaremos brevemente —y valiéndonos de una simplificación extrema— las primordiales características de las cuatro principales familias de diseños institucionales de arquitectura de la supervisión.

3.2. Las cuatro familias de modelos de arquitectura de la supervisión financiera[73]

3.2.1. Los modelos institucionales, por silos o industrias

El modelo de silos constituye el enfoque tradicional de supervisión[74] —que se encuentra, con matices, aún vigente en Chile— y que fija el perímetro regulatorio de cada organismo supervisor, atendiendo a la naturaleza jurídica de las entidades fiscalizadas.[75]

Este enfoque institucional se basa en la premisa de que existen distinciones relativamente claras entre cada línea de negocios y los productos ofrecidos son fácilmente categorizables.[76] Las ventajas asociadas a un modelo de silos tendrían relación con mayores niveles de especialización del regulador en una determinada industria.

---

[72] Ibídem, 7.

[73] Group of Thirty, *The Structure*, 13 y ss.; M. Larraín, "Notas al último intento de reforma del sistema de supervisión financiera", *Anuario de Derecho Público* 1 (2012), 392-414, 405 y ss. También J. Desormeaux et al., *Informe final: Comisión de reforma a la regulación y supervisión financiera*, 2011. La explicación ofrecida en este acápite descansa ostensiblemente en dichas fuentes.

[74] Group of Thirty, *The Structure*, 13; H. M. Schooner y M. Taylor, "United Kingdom and United States Responses to the Regulatory Challenges of Modern Financial Markets". *Texas International Law Journal* 38, n.° 2 (2003): 318.

[75] Utilizan este esquema en la actualidad, entre otros, México, Hong Kong y China.

[76] Schooner y Taylor, "United Kingdom", 318.

Ahora bien, esta estructura de supervisión se habría vuelto subóptima, en opinión de los expertos, dada la evolución actual de los mercados en buena parte del mundo. Los límites existentes entre cada industria se han ido desdibujando progresivamente, tanto por el surgimiento de nuevos instrumentos mixtos como por la aparición creciente de conglomerados financieros. Así, esta estructura no daría cuenta de la forma en que en la actualidad se desarrollan los mercados financieros.

Otro problema que se cita recurrentemente respecto de estos modelos es que exigen mantener elevados niveles de coordinación entre los distintos organismos supervisores,[77] debiendo soportarse los costos de transacción correlativos, disparidades de criterios y, en ocasiones, su poca disposición para colaborar entre sí.

3.2.2. Los modelos funcionales

En los *modelos funcionales* la supervisión se encuentra determinada por la actividad que realice una entidad específica sin importar su naturaleza jurídica.[78-79] Los beneficios de los modelos funcionales consisten en la aplicación de reglas consistentes para una determinada actividad, disminuyendo los riesgos de arbitraje regulatorio.[80]

Sin embargo, los sistemas de supervisión basada en funciones enfrentan el problema de que —para ser operativos— requieren que las actividades quepan de forma clara dentro de una categoría de funciones, lo que resulta cada vez más complejo debido al dinamismo del mercado y la aparición de instrumentos financieros mixtos cada vez más sofisticados.[81] En ese sentido, algunas de las críticas formuladas a los sistemas de silos resultan también aplicables a esquemas funcionales.

En cualquier caso, estos últimos pueden presentar algunas dificultades adicionales, en tanto un criterio de atribución de competencias funcional suele presentar mayores áreas grises. Ello genera riesgos de contiendas de competencia,[82] de desincentivar la innovación

---

[77] Group of Thirty, *The Structure*, 13-14.

[78] Desormeaux et al., *Informe*, 31.

[79] Utilizan este esquema en la actualidad Brasil y España.

[80] Desormeaux et al., *Informe*, 52; Larraín, "Notas", 405.

[81] Desormeaux et al., *Informe*, 52-53; Briault, "The Rationale", 13.

[82] E. Brown, "E Pluribus Unum-Out of Many, One: Why the United States Needs a Single Financial Service Agency", *University of Miami Business Law Review* 14 (2005): 64.

financiera —por la mayor incertidumbre—, de aumentar los costos de coordinación,[83] de no permitir que exista una supervisión integrada o sistémica,[84] de dificultar el monitoreo de riesgos consolidados o de impedir una adecuada supervisión de conglomerados.[85] Este tipo de modelos, puede, además, generar problemas derivados de actuaciones contradictorias o de interferencia entre organismos, de actuaciones sucesivas, en el mismo sentido, por ausencia de unidad de mando o de inhibición por mutua deferencia.[86]

3.2.3. Los modelos integrados

En los modelos de *supervisión integrada* existe un regulador único para la totalidad del sistema,[87] por lo que se observa una doble convergencia. Por una parte, su perímetro regulatorio se define en términos amplios sin distinguir por entidades, actividades, funciones o instrumentos. Por la otra, se le encomiendan al supervisor objetivos prudenciales y conductuales.

Las ventajas de este esquema se explican en virtud de que evita la duplicación de esfuerzos[88] y el surgimiento de conflictos de competencia entre organismos reguladores, limita las hipótesis de arbitraje regulatorio, aporta una mirada sistémica, dota de cierta adaptabilidad al sistema y, además, genera economías de escala y de ámbito en las actividades de supervisión y fiscalización.[89] Además, ofrece, al menos en principio, una mejor aproximación a la supervisión de conglomerados

[83] Group of Thirty, *The Structure*, 14.

[84] Desormeaux et al., *Informe*, 52.

[85] Larraín, "Notas", 405.

[86] Para un análisis sobre problemas de coordinación regulatoria en Chile, véase Pardow, "El Servicio Nacional del Consumidor de Chile (Sernac) y los reguladores sectoriales: buscando mecanismos para una mejor coordinación". *Revista Economía y Política* 2, n.° 2 (2015): 107-136.

[87] Este modelo ha sido adoptado en Alemania, Austria, Dinamarca, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Suecia, Suiza y Finlandia. En Sudamérica es utilizado, con matices, en Bolivia y Colombia.

[88] E. Brown, "A Comparison of the Handling of the Financial Crisis in the United States, the United Kingdom, and Australia", *Villanova Law Review* 55, n.° 3 (2010): 512.

[89] Desormeaux et al., *Informe,* 53-54.

financieros[90] y a los nuevos esquemas de supervisión basada en riesgos, al manejo de riesgos consolidados en la industria, mientras que evita el surgimiento de criterios disímiles, disfuncionales o abiertamente contradictorios entre dos o más organismos reguladores.[91]

Si bien este enfoque de supervisión puede ser efectivo y eficiente para mercados pequeños,[92] la experiencia ha permitido corroborar que, en grandes mercados, los sistemas de supervisión integrada tienden a elevar los riesgos de sesgo del regulador[93] y pueden generar tensiones entre objetivos disímiles que han de ser perseguidos por un mismo órgano.[94]

3.2.4. Los modelos de regulación por objetivos, de cumbres gemelas o de *twin peaks*

Los modelos de regulación por objetivos, de cumbres gemelas o de *twin peaks*[95] buscan alcanzar economías de ámbito entre reguladores con objetivos compatibles y disociar las funciones entre las que podría

[90] Larraín, "Notas", 406.

[91] Group of Thirty, *The Structure*, 14.

[92] Ibídem.

[93] Ello, porque no existirá otro servicio que pueda llamar la atención sobre un error, omisión o desprolijidad en la supervisión. Este riesgo disminuye en la medida en que existen más organismos supervisores.

[94] Desormeaux et al., *Informe*, 53-54; Larraín, "Notas", 406. El problema de concentrar en un mismo órgano objetivos que pueden llegar a colisionar, según algunos, habría llevado al Reino Unido a abandonar un sistema integrado de supervisión. Ello, en virtud de que la Financial Services Authority (FSA) habría privilegiado velar por uno de sus objetivos (conductual) en desmedro del otro (prudencial). Con todo, esta lectura del problema ocurrido en Inglaterra no es pacífica. Elizabeth Brown ha sostenido que la falla pudo deberse a la existencia de captura y de competencia en laxitud entre la agencia británica y los reguladores norteamericanos, mientras ambos buscaban convertirse en el principal centro financiero mundial. Véase Brown, "Consolidated Financial Regulation", 86-89 y Brown, "A Comparison", 528. En el mismo sentido, pero añadiendo que el gobierno inglés habría presionado a la FSA para evitar una regulación que pudiera hacer perder competitividad al Reino Unido como centro financiero mundial, véase Baldwin et al., *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (Nueva York: Oxford University Press, 2012), 278. Por otra parte, Taylor ha sostenido que, además, es posible detectar problemas asociados a la falta de claridad en la distribución de roles entre la FSA y el Banco Central inglés. Taylor, "'Twin Peaks' Revisited", 4.

[95] Este modelo de supervisión ha sido implementado en Australia, Italia, Francia, Portugal, Canadá, Holanda y Reino Unido.

existir tensión. Así, una cumbre se erige como regulador prudencial mientras la otra desarrolla actividades de fiscalización y regulación conductual.[96-97] El diseño de este modelo tiene por objeto reunir algunos de los beneficios de la consolidación, mientras intenta evitar los conflictos que pueden surgir entre ambos objetivos.[98]

En los modelos de cumbres gemelas, cuando entran en conflicto ambos objetivos se genera un problema de difícil solución, dado que cada organismo tenderá a privilegiar su propio mandato sacrificando el de la otra cumbre. En estos casos, según algunos expertos, el problema debiese solucionarse en un nivel político.[99] En opinión de otros, el sistema debiese establecer una regla que favorezca el mandato de carácter prudencial sobre el conductual.[100] Algunos modelos institucionales, como el del Reino Unido, han optado por entregarle al regulador prudencial la posibilidad de vetar una decisión del regulador conductual cuando ésta pudiese generar inestabilidad financiera.[101] Ahora bien, en los hechos, lo probable es que, una vez presentado el conflicto, se termine optando por privilegiar —por una ponderación de costos y beneficios asociados— el mandato de estabilidad financiera, sea cual sea la forma en que se estructure el mecanismo de ponderación pertinente.[102]

Las desventajas del modelo de cumbres gemelas se encuentran relacionadas con su implementación: si bien desde un punto de vista teó-

---

[96] Véase, la obra seminal, ya citada: Taylor, "'Twin Peaks': A Regulatory Structure".

[97] El enfoque de cumbres gemelas ha sido recomendado por el Grupo de los 30 en 2009 y una serie de expertos en materia de supervisión bancaria, entre ellos destacan S. Fischer, "Preparing for Future Crises". Conferencia Anual de Jackson Hole, 2009, y M. King, "Speech at the Lord Mayor's Banquet for Bankers and Merchants of the City of London at the Mansion House", 2010. En Chile, véase Desormeaux et al., *Informe*.

[98] Group of Thirty, *The Structure*, 14; Desormeaux et al., *Informe*, 54-58.

[99] Taylor, "'Twin Peaks': A Regulatory Structure", 15. En el mismo sentido, véase Goodhart et al. *Financial Regulation.*

[100] Group of Thirty, *The Structure*, 14.

[101] Brown, "Consolidated Financial Regulation", 70.

[102] En el caso de la caída del Northern Rock en UK, la hipótesis fue inversa. Ello, en opinión de Taylor, resultaba esperable debido a que el mandato conductual es políticamente sensible y los resultados de dichas actividades resultan medibles, a diferencia de los esfuerzos de regulación prudencial. Taylor, "The Road from 'Twin Peaks' and the Way Back", *Connecticut Insurance Law Journal* 16, n.° 1 (2009): 81-82.

rico su diseño podría parecer comparativamente preferible, su puesta en funcionamiento podría traer aparejados elevados costos de transacción, tanto para los agentes de mercado, que deberán relacionarse con dos autoridades, como para los propios supervisores, que gastarán tiempo y recursos en tratar de actuar coordinadamente.

Por otra parte, en numerosas ocasiones la distinción entre lo prudencial y lo conductual presenta límites difusos y poco operativos como criterio de atribución de competencias. En ese contexto, resulta plausible que algunas de las críticas formuladas a los modelos de silos y funcionales sean, en parte, replicables respecto del esquema de cumbres gemelas.

3.3. Tendencias a nivel global

A partir de la explicación anterior, es posible concluir que cada modelo cuenta con relevantes ventajas y debe soportar también algunos costos. Así, la decisión de optar por uno u otro implica necesariamente efectuar un balance pormenorizado de los *trade-offs* involucrados en cada esquema e intentar predecir qué aproximación resultará más compatible con las características particulares de cada mercado. Esto no constituye un ejercicio simple.

A pesar de ello, en el último tiempo se ha observado una cierta tendencia a nivel global. Los modelos de supervisión basados en supuestos institucionales y funcionales han mostrado ser poco efectivos al momento de fiscalizar actividades desarrolladas por conglomerados e instrumentos financieros cada vez de mayor complejidad. Numerosos países, que habían adscrito a dichos modelos, han desarrollado relevantes procesos de revisión de los mismos.[103] Por esta razón, la mayoría de los países con mercados financieros robustos han decidido migrar —o se encuentran discutiendo dicha posibilidad— hacia modelos integrados, por una parte, o de *twin peaks*, por la otra.[104] Las recomendaciones de los organismos internacionales especializados se dirigen en el mismo sentido.[105]

Este proceso se explicaría porque estos dos últimos sistemas se encontrarían mejor preparados para abordar los problemas relacionados con varios fenómenos concurrentes en la industria financiera: (i) la di-

[103] Schooner y Taylor, "United Kingdom", 318.
[104] Brown, "A Comparison", 512.
[105] Desormeaux et al., *Informe*, 53; Group of Thirty, *The Structure*.

fuminación de los límites entre sectores (*blurring of the boundaries*)[106]; (ii) los niveles de interconexión observables; (iii) el surgimiento de conglomerados, y (iv) la necesidad correlativa de evaluar riesgos consolidados del sistema.[107] Así, el desarrollo del mercado ha vuelto más difícil supervisar el sector financiero a través de agencias especializadas en un determinado sector o función.

Los fenómenos descritos, y sus implicancias en materia de regulación y supervisión financiera, no tardaron en adquirir relevancia política.[108] Si las características definitorias de cada industria comenzaban a desaparecer y la naturaleza de las entidades que las desarrollaban tendía a confundirse, entonces los subsectores del mercado financiero y la naturaleza jurídica de sus participantes dejaban de operar como un criterio atendible de delimitación de ámbitos competenciales de los organismos encargados de su supervisión. Así, parece razonable migrar hacia otros esquemas de supervisión: para mantener una adecuada supervisión del mercado financiero, el diseño institucional del regulador debe ser capaz de reflejar adecuadamente —ser un espejo de— la industria que supervisa.[109]

Por todas estas razones, señala Elizabeth Brown, "en los últimos 15 años, los reguladores financieros y académicos han comenzado a formar un consenso acerca de que las aproximaciones institucionales o funciona-

---

[106] La difuminación de los límites entre sectores ya era constatada por la literatura a mediados de los años noventa. Véase, por ejemplo, C. Borio y R. Filosa, "The Changing Borders of Banking: Trends and Implications", *BIS Working Papers 23* (1994); Taylor, "'Twin Peaks': A Regulatory Structure"; Goodhart, "Some Regulatory Concerns"; Briault, "The Rationale", 12.

[107] Schooner y Taylor, "United Kingdom", 320-322.

[108] Véase, a modo de ejemplo, el proceso de consolidación regulatoria iniciado en el Reino Unido, Alemania (ambos hacia modelos integrados) y Australia (hacia *twin peaks*) a fines de los años noventa. Los argumentos utilizados en el Reino Unido para la unificación de todos los supervisores financieros en un organismo único son preclaros al respecto. Así arguyó ante la Cámara de los Comunes, en mayo de 1997, Gordon Brown, entonces Canciller de Hacienda: "En años recientes, se han difuminado las diferencias entre los distintos negocios de servicios financieros: bancos, sociedades de préstamo inmobiliario, empresas de inversión, compañías de seguro y otros. Esto ha aumentado la complejidad de la regulación financiera. El gobierno cree que el actual sistema es costoso, ineficiente y confuso tanto para las firmas reguladas como para sus clientes" (citado en Briault, "The Rationale", 6).

[109] Taylor y Abrams, "Issues"; Briault, "The Rationale", 5 y 14; M. Taylor, "Peak Practice: How to Reform the UK's Regulatory System", Centre for the Study of Financial Innovation, 1996; Goodhart et al., *Financial Regulation*.

les para regular los servicios financieros ya no funcionan y las estructuras regulatorias necesitan ser organizadas para abordar objetivos o riesgos".[110]

Además, los modelos de múltiples agencias implican necesariamente lidiar con problemas derivados de su propia estructura: (i) pobre coordinación entre ellas; (ii) contiendas de competencia; (iii) riesgos de arbitraje regulatorio; (iv) regulaciones inconsistentes; (v) comportamientos de mutua inhibición por deferencia; (vi) duplicación de esfuerzos, y (vii) difuminación de responsabilidades.[111]

A modo de conclusión de este apartado, es posible señalar que el sistema tradicional de supervisión nacional posiblemente se encuentra basado en silos o industrias, en virtud de razones históricas que ya no existen y que lo vuelven insostenible hacia el futuro. Brown, de nuevo: "Durante el siglo XIX y la primera parte del XX, los mercados de bancos, valores y seguros, así como las firmas que comercializaban dichos bienes y servicios se encontraban separados unos de otros y tenían un alcance local o regional más que nacional o internacional. Hoy en día, sin embargo, los mercados de servicios financieros ya no funcionan de ese modo".[112] Constatándose la obsolescencia de nuestro modelo actual, surge de inmediato la pregunta acerca del sistema al que debiésemos migrar.

4. LA PROMESA DE LA LEY 21.000: DESDE UN MODELO DE SILOS A UN ESQUEMA SEMI INTEGRADO[113]

En el presente apartado intentaremos explicar por qué la dictación de la Ley 21.000 supone el puntapié inicial de una reestructuración completa en nuestra arquitectura de la supervisión y la relevancia que ello tiene para el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

---

[110] E. Brown, "Prior Proposals to Consolidate Federal Financial Regulators", The Volcker Alliance. Working for Effective Government, 2015, 9 (traducción libre). En el mismo sentido, ver Goodhart, "Some Regulatory Concerns", 614.

[111] Brown, "E Pluribus", 27.

[112] Ibídem, 4.

[113] Utilizamos el concepto de semi integrado intentando denotar que el Banco Central de Chile no sufrirá modificaciones en sus facultades de supervisión macroprudencial. Al mismo tiempo, el Servicio Nacional del Consumidor mantendrá sus atribuciones en materia de protección del consumidor y la Superintendencia de Pensiones, en la fiscalización de las administradoras de fondos previsionales. En un modelo integrado puro, la totalidad de las funciones relacionadas con el mercado financiero se consolidan en un solo órgano.

4.1. Breve explicación sobre su tramitación legislativa

El 3 de julio de 2013 —primer mandato del Presidente Sebastián Piñera—, el ejecutivo ingresó el proyecto de ley que creaba la Comisión de Valores y Seguros (CVS).[114] La iniciativa tenía como objetivo principal —si bien no exclusivo—[115] modernizar el gobierno corporativo de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), pasando desde un modelo unipersonal a uno colegiado,[116] con el objetivo de alcanzar los beneficios que tales formas de gobernanza prometen; a saber: mayores niveles de independencia del poder central,[117] consistencia dinámica, racionalización de las decisiones, mayores exigencias de fundamentación, aprovechamiento de las diversas experiencias profesionales y académicas de sus miembros, entre otros.

Luego, en noviembre de 2014 y durante el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, se convocó a un grupo de expertos para formar un equipo técnico de trabajo —presidido por el profesor de derecho administrativo Luis Cordero, grupo que designaremos como "Comisión Cordero"—, con el objetivo de analizar el proyecto y determinar qué aspectos de éste era necesario reforzar o modificar.[118]

Por otro lado, y hacia fines de abril del año 2015, el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, que abreviaremos como "Comisión Engel", presentó relevantes sugerencias sobre el gobierno corporativo de los supervisores sectoriales, con la finalidad de ofrecer mayores niveles de confianza, credibilidad y transparencia en los mercados.[119]

---

[114] Véase Boletín 9015-05: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9420/.

[115] Otros objetivos del proyecto de ley en comento consistían en favorecer la legitimidad y debido proceso en la aplicación de sanciones y mayores exigencias de transparencia y *accountability*.

[116] Véase Mensaje 011-361: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9420/.

[117] Véase Pardow, "¿Control o autonomía?: El debate sobre agencias regulatorias independientes", inédito.

[118] Véase Mensaje 532-363, de 12 de junio de 2015: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9420/.

[119] Véase *Informe final del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción*, 84 y ss, http://consejoanticorrupcion.cl/informe/.

Recibidos los informes de la Comisión Cordero[120] y de la Comisión Engel, se presentó, el 12 de junio de 2015,[121] una indicación al proyecto que crea la CVS, con el objetivo de incorporar modificaciones que siguen de cerca sus recomendaciones. Así, se introdujeron relevantes cambios para el fortalecimiento de la CVS: (i) ampliación de su mandato institucional, incluyendo el deber de promover el desarrollo del mercado; (ii) reforzamiento de sus facultades de fiscalización, detección y sanción (por ejemplo, medidas intrusivas, levantamiento de secreto bancario y perfeccionamiento del mecanismo de delación compensada); (iii) extensión de la protección legal a todos sus funcionarios;[122] (iv) establecimiento del requisito de dedicación exclusiva para los comisionados;[123] (v) fortalecimiento del régimen de postempleo; (vi) incorporación de mecanismos de coordinación regulatoria, y (vii) creación de un Comité de Autorregulación, entre otros.

Luego, en noviembre de 2015, el ejecutivo presentó una indicación sustitutiva que introduce algunos aportes y mejoras recogidos del trabajo legislativo que se desarrolló principalmente en la Comisión de Hacienda del Senado. Ahora bien, este ejercicio pareciera haber tenido por objetivo principal facilitar y hacer operativa la tramitación legislativa, más que introducir cambios sustantivos respecto de la indicación ya formulada en junio.[124]

A fines de 2016, motivado principalmente por acontecimientos de alta connotación pública acaecidos en el mercado financiero nacional y que dejaron al descubierto una serie de deficiencias en materia de supervisión financiera, el ejecutivo decidió promover un acuerdo parlamentario transversal para que la cámara de origen rechazare los cambios propuestos por la cámara revisora, con la idea de forzar una comisión mixta y generar una oportunidad de presentar adecuaciones de gran envergadura al proyecto que se venía tramitando desde 2013.

---

[120] Cordero et al., *Informe final. Grupo de trabajo para el fortalecimiento institucional del mercado de capitales* (Santiago, 2015).

[121] Véase el ya citado Mensaje 532-363.

[122] En el proyecto de ley original, la defensa legal se limitaba únicamente a comisionados y al fiscal de la CVS.

[123] En el proyecto original, únicamente el presidente de la Comisión tendría dedicación exclusiva.

[124] Véase Mensaje 1272-363, de 11 de noviembre de 2015: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9420.

Alcanzándose dicho acuerdo, la Presidenta de la República presentó al Senado, el 26 de octubre de 2016, una propuesta para resolver las divergencias surgidas entre ambas cámaras.[125] En dicha instancia, la reforma más relevante consistió en sustituir a la CVS por una nueva Comisión para el Mercado Financiero (CMF) —en los términos que serán explicados luego—. Esta última formulación del proyecto de ley fue aprobada en la Comisión Mixta y ratificada en votación prácticamente unánime en el pleno del Congreso Nacional. Así las cosas, la Ley 21.000 fue finalmente publicada el 23 de febrero de 2017.

4.2. La promesa

La creación de la CMF introduce, desde ya, algunas mejoras relevantes en el fortalecimiento institucional de la ex SVS, pero no implica un cambio radical en nuestro esquema de supervisión, limitándose a formular una *promesa* de que dicho cambio se materializará en el futuro. En virtud de la confusión que podría generar esta fórmula, conviene detenerse a explicar las implicancias que tiene la aprobación de la Ley 21.000 para la arquitectura de la supervisión nacional.

La relevancia fundamental del giro que sufrió el proyecto de ley en comento en la comisión mixta se explica en virtud de que la Ley 21.000 introduce una notable ampliación de la misión institucional del nuevo organismo —la CMF—, en los términos establecidos en el inciso segundo del artículo 1 del DL 3.538 modificado por el artículo primero de la Ley 21.000 (los énfasis son míos):

> Corresponderá a la Comisión, en el ejercicio de sus potestades, velar por el correcto funcionamiento, desarrollo y estabilidad *del mercado financiero,* facilitando la participación de los agentes de mercado y promoviendo el cuidado de la fe pública. *Para ello deberá mantener una visión general y sistémica del mercado*, considerando los intereses de los inversionistas y asegurados.

Las implicancias que traería aparejadas este cambio de formulación de la misión institucional del nuevo organismo son enormes. La referencia al mercado financiero en su completitud y el mandato de

[125] Mensaje 208-364, de 26 de octubre de 2016, https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9420.

desempeñar sus funciones manteniendo una visión holística del sistema financiero significarían, en principio, el paso desde un organismo que únicamente supervisaría los mercados de valores y seguros —la propuesta CVS del proyecto original— a otro que tendrá a su cargo la supervigilancia del mercado financiero en su totalidad —la CMF—; ello, con la única excepción de las administradoras de fondos de pensiones por expresa disposición legal.[126]

Lo anterior, implicaría, en principio, que la CMF debiese absorber *al menos*[127] las funciones que hasta la fecha le correspondieron tanto a la SVS como a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

Ahora bien, introducir un cambio de esta envergadura en tercer trámite constitucional y en el seno de una comisión mixta podría haber acarreado serios problemas político-institucionales.[128] Así las cosas,

---

[126] Véase el artículo 3 del Decreto Ley 3538 modificado por el artículo primero de la Ley 21.000.

[127] En nuestro entendimiento, la forma de atribución de competencias utilizada haría, en principio, irrelevantes las naturalezas jurídicas de los sujetos fiscalizados y, por tanto, quedarían obsoletas las formas de determinación del perímetro regulatorio empleadas anteriormente. Con ello, dejaría de existir la distinción entre entidades fiscalizadas y no fiscalizadas, en la medida en que desarrollen actividades en el mercado financiero. En virtud de lo anterior, bien podrían quedar dentro del perímetro regulatorio de la CMF entidades que en la actualidad no son fiscalizadas ni por la SVS ni por la SBIF, aunque, como veremos, dicha conclusión resulta apresurada —al menos, por ahora—. Sobre las implicancias que podría tener la dictación de la Ley 21.000 en la determinación del perímetro regulatorio de la Comisión para el Mercado Financiero, véase Lambeth y Morales, "La Comisión".

[128] Entre otras, las modificaciones introducidas podrían: (i) haber dado pie para controvertir la posibilidad de incluir tal cambio dentro de las ideas matrices del proyecto original y, con ello, generar vicios formales que imposibilitaran la viabilidad del proyecto; (ii) haber generado complejas consecuencias en la relación entre el ejecutivo y las asociaciones de funcionarios afectadas por el cambio de último minuto; (iii) resultar demasiado abruptas y poco preparadas (existen buenas razones de diseño institucional para privilegiar mecanismos de consolidación gradual por sobre aquéllos denominados del tipo *big-bang*, por lo que resultaba razonable ampliar el período de adaptación), y (iv) ser criticadas por una falsación del proceso de deliberación democrática. Así, la alternativa empleada por el ejecutivo fuerza una discusión parlamentaria completa sobre el modelo de supervisión financiera que se adoptará en Chile, la que se encuentra teniendo lugar en el contexto de la tramitación del Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Bancaria. Todo lo anterior hace relativamente razonable la fórmula utilizada por el ejecutivo de prometer —pero no materializar— el paso a un modelo semi integrado.

el legislador optó por limitarse a formular una promesa, sin introducir cambios inmediatos en el esquema de supervisión financiera. De este modo, la aparente amplitud de giro que implica la nueva formulación de la misión institucional de la CMF contenida en el artículo 1 del DL 3.538 modificado por el artículo primero de la Ley 21.000, anteriormente transcrito, fue inmediatamente limitada en sus consecuencias prácticas por el artículo 3 del mismo DL 3.538 modificado. En esta última disposición se mantuvo un listado de entidades fiscalizadas que no amplía las competencias que le corresponderá ejercer a la CMF, respecto de las entidades que ya supervigilaba la SVS. De este modo, se mantuvo la lógica de silos existente antes de la aprobación de la Ley 21.000. Por lo tanto, la CMF se encuentra operando como continuadora legal de la SVS, sin absorber ninguna de las funciones del otro supervisor financiero: la SBIF.

Resulta explícito, en tal sentido, el artículo tercero transitorio de la Ley 21.000. Dicha disposición tuvo por objetivo aclarar que, pese a la amplitud del mandato contenido en el artículo 1 del DL 3.538 modificado, la CMF no ejercería de inmediato sus potestades respecto de las entidades supervigiladas por la SBIF y ofrecer garantías de que la promesa del ejecutivo de integrar ambos reguladores sería cumplida (los énfasis son míos):

> Artículo tercero transitorio: Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 1 y 3 contenidos en el artículo primero de esta ley, *la Comisión para el Mercado Financiero no podrá ejercer sus competencias respecto de las personas, entidades o actividades sujetas expresamente al control de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, sino hasta que se materialice la modificación legal que la habilite para ejercer competencias respecto de dichas personas, entidades y actividades*. En la modificación aludida deberán establecerse las formas y condiciones en que dichas facultades serán ejercidas.
> *En cumplimiento de lo anterior, el Presidente de la República deberá enviar* al Congreso Nacional, *dentro del plazo de un año* desde la publicación de esta ley, *un proyecto de ley que modifique el decreto con fuerza de ley Nº 3, de 1997, del Ministerio de Hacienda*, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos y de otros cuerpos legales que se indican.

La promesa del ejecutivo de presentar un proyecto de ley que concretizare la propuesta de integración fue cumplida pocos meses después, cuando, el 13 de junio de 2017, la ex Presidenta Michelle Bachelet presentó el proyecto de ley que Moderniza la Legislación Bancaria.[129]

4.3. Comparación entre las principales alternativas disponibles

En las últimas décadas, los modelos integrados y de *twin peaks* se han posicionado como las alternativas con mayor capacidad para supervisar adecuadamente los mercados financieros actuales. Por la misma razón, fueron los esquemas explorados por el ejecutivo durante el proceso de elaboración de la propuesta de consolidación regulatoria.[130] En ese contexto, resulta atendible confrontar ambos modelos con sus principales ventajas y problemas. Luego, explicaremos por qué parece razonable que en Chile se haya optado por un modelo semi integrado de supervisión financiera.

Los países que han optado por los modelos de supervisión integrada han esgrimido una serie de argumentos que justificarían su elección.[131] Típicamente, se sostiene que se hacen cargo de mejor modo de la difuminación de los límites entre industrias, del surgimiento de conglomerados, así como del aumento en la complejidad[132] e interconexión[133] del sistema. Al mismo tiempo, permitirían respon-

[129] Véase el Boletín 11.269-05.

[130] Véase el "Informe de productividad" que acompañó la presentación del Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Bancaria.

[131] El presente apartado sistematiza los argumentos con que se ha defendido la adopción de modelos integrados. Ahora bien, los artículos citados, como referencias, incorporan encuestas o fundamentos ofrecidos por distintos países, expertos, académicos, miembros de las burocracias o políticos, que no necesariamente representan la opinión de los respectivos autores. En ese sentido, las referencias que se ofrecen servirán al lector para profundizar argumentos, pero no necesariamente reflejan la opinión del autor referenciado.

[132] Her Majesty's Treasury, *Financial Services and Markets Bill: A Consultation*, 1998; Briault, "The Rationale", 12; C. Briault, "Revisiting the Rationale for a Single National Financial Services Regulator", *UK, FSA Occasional Paper Series* 16 (2002): 6-8; De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 7; BaFin. *Annual Report, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, 2002; Brown, "E Pluribus", 4-5; Brown, "Prior Proposals", 11.

[133] E. Brown, "The New Laws and Regulations for Financial Conglomerates: Will they Better Manage the Risks than the Previous Ones?", *American University Law Review* 60-5, n.° 2 (2011), 1341.

der mejor ante el surgimiento de nuevas actividades e innovaciones financieras.[134-135] Todo lo anterior, se explicaría en virtud de que un mismo organismo supervisará el mercado completo, sin necesidad de distribuir ámbitos competenciales utilizando criterios de delimitación cada vez menos operativos.

La presencia de conglomerados financieros y el surgimiento de nuevos instrumentos, que agregan o desagregan características propias de los vehículos financieros tradicionales, habrían vuelto imposible efectuar distinciones precisas entre entidades, actividades, tipos de objetivos o riesgos involucrados, todos los cuales, además, pueden hacer surgir problemas tanto desde una perspectiva prudencial como conductual, siendo complejo distinguir entre la una y la otra.[136] Ello, según los defensores de este tipo de modelos, haría razonable la creación de organismos únicos con un mandato omnicomprensivo y un marcado componente prospectivo.[137] Así las cosas, los modelos integrados serían un mejor reflejo de la forma en que se encuentran estructurados los mercados actuales.[138]

Por otra parte, se ha sostenido que los modelos integrados permiten actuar con rapidez y efectividad ante el surgimiento de riesgos para la estabilidad financiera, en tanto hacen posible ponderar objetivos con mayor flexibilidad, por lo que se evita que decisiones urgentes se traben por eventuales desacuerdos entre organismos.[139]

---

[134] Taylor y Fleming, "Integrated Financial Supervision", 28.

[135] La capacidad de respuesta que, por ahora, ofrecerá la Comisión para el Mercado Financiero respecto de nuevas actividades o innovaciones financieras no gozará de los beneficios que supondría una arquitectura integrada de supervisión. Ello, en razón de la forma en que se siguen determinando los ámbitos competenciales del regulador. Para un análisis pormenorizado de este problema, véase Lambeth y Morales, "La Comisión".

[136] Brown, "E Pluribus", 39-41 y 76-77.

[137] Sobre la necesidad de mantener un enfoque prospectivo y dinámico en las actividades de supervisión financiera, véase Mori, *From Static Regulation*, 122-141.

[138] Briault, "Revisiting", 7.

[139] Briault, "The Rationale", 21; y Briault, "Revisiting", 7. Algunos autores han sostenido que resulta más razonable que este tipo de ponderaciones sean resueltas a nivel político, con el consiguiente aumento en los grados de legitimación democrática que podrían derivarse de tales decisiones. Véase, por ejemplo, Taylor, "'Twin Peaks': A Regulatory Structure", y Goodhart et al., *Financial Regulation*.

La centralización de la supervisión del sistema en un único organismo facilita la supervisión basada en riesgos,[140] y la evaluación de riesgos consolidados de la industria[141] y de conglomerados, característica que se torna crucial cuando los propios conglomerados adoptan una aproximación centralizada de administración y adquisición de riesgos.[142]

Los modelos integrados, adicionalmente, evitarían la dilución de responsabilidades entre organismos diversos y, por tanto, fortalecerían el *accountability* del regulador financiero,[143] el que deberá hacerse cargo de responder de los fallos relevantes del sistema cuando éstos hubieren debido preverse.

Los modelos de supervisión en comento, a su vez, minimizan los riesgos de arbitrajes regulatorios, aplicando una aproximación consistente a los distintos segmentos del mercado y evitando que los regulados estén en condiciones de elegir una normativa menos rigurosa o un supervisor más blando.[144-145] Los arbitrajes regulatorios pueden ser especialmente perniciosos cuando gatillan una competencia en laxitud o permisividad entre supervisores, lo que no ocurriría —al menos a nivel nacional—[146] en los modelos que cuentan con un supervisor integrado.[147]

Con un argumento relacionado, se ha sostenido que los modelos de supervisión integrados permiten mayores grados de armonía, racionali-

---

[140] Briault, "Revisiting", 25; Brown, "Consolidated Financial Regulation", 24.

[141] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 2; Goodhart et al., *Financial Regulation*, 148; Brown, "Consolidated Financial Regulation", 58; K. Mwenda, "Legal Aspects of Unified Financial Services Supervision in Germany*", German Law Journal* 4 (2003); Brown, "E Pluribus", 1 y 9.

[142] Llewellyn, "Institutional Structure", 18.

[143] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 7-8; Briault, "The Rationale", 22; Briault, "Revisiting", 7; Taylor, "'Twin Peaks': A Regulatory Structure"; Goodhart et al. *Financial Regulation*; Brown, "Consolidated Financial Regulation", 68; Llewellyn, "Institutional Structure", 19-21 y 24-25; Brown, "E Pluribus", 76-76.

[144] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 2, 5 y 7-8.

[145] Taylor y Abrams, "Issues".

[146] En un mercado globalizado, la competencia regulatoria puede darse perfectamente a nivel internacional. Según algunos expertos, esto habría ocurrido entre Nueva York y Londres en el período previo a la crisis de 2008. Véase, por ejemplo, Brown, "A Comparison", 528; y Brown, "Consolidated", 85-86.

[147] Brown, "Prior Proposals", 30-31; Brown, "E Pluribus", 82; Llewellyn, "Institutional Structure", 20.

dad y consolidación regulatoria,[148] mientras que aseguran la neutralidad competitiva entre los distintos sectores[149] y evitan riesgos de regulación excesiva por duplicidades.[150] La sistematicidad regulatoria y el hecho de que la competencia se desarrolle en una cancha nivelada debiesen impactar positivamente en los niveles de eficiencia observables en el mercado.

Se sostiene también que los modelos integrados tienden a reducir los riesgos de captura regulatoria, en tanto los intereses de distintos sectores de la industria son discordantes y compiten entre sí, por lo que resultaría menos probable que un determinado actor o industria logre capturar al regulador. En caso de que ello ocurriese, la vulneración de la neutralidad competitiva despertaría de inmediato las críticas y quejas de parte de los sectores perjudicados.[151]

En materia de eficiencias, se señala que los modelos integrados reducen la duplicidad de esfuerzos entre organismos[152] por la vía de minimizar las superposiciones de competencias,[153] evitan los riesgos de vacíos regulatorios y puntos ciegos de supervisión,[154] y, a la vez, eliminan relevantes costos de transacción asociados a la coordinación entre múltiples organismos.[155-156]

Además, permiten alcanzar ciertas economías de escala y de ámbito, tanto en las actividades esenciales del supervisor como en labores anexas

---

[148] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 5 y 17; Briault, "Revisiting", 19; Brown, "Consolidated Financial Regulation", 24; Llewellyn, "Institutional Structure", 24; Briault, "The Rationale"; Brown, "E Pluribus", 75.

[149] Llewellyn, "Institutional Structure", 19-20; Brown, "E Pluribus", 11; Brown, "Consolidated Financial Regulation", 24.

[150] Brown, "E Pluribus", 75.

[151] J. Macey, "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies", *Journal of Law, Economics y Organization* 8, n.° 1 (1992); Pardow, "¿Control o autonomía?"; Brown, "E Pluribus", 50 y 79.

[152] Llewellyn, "Institutional Structure", 19; De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 7-8.

[153] Llewellyn, "Institutional Structure", 19; Brown, "E Pluribus", 33.

[154] Llewellyn, "Institutional Structure", 19; De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 11.

[155] Briault, "The Rationale", 18; De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 7-8; Llewellyn, "Institutional Structure", 19; Brown, "E Pluribus", 36.

[156] Un regulador único de todos modos puede exhibir problemas de comunicación, intercambio de información, coordinación y consistencia. Véase, por ejemplo, Goodhart et al. *Financial Regulation*.

al giro principal. En ese sentido, se lograrían eficiencias en el desarrollo de actividades de regulación, fiscalización y sanción; en el establecimiento de una forma de administración común; en una aproximación única a la fijación de estándares; en procedimientos comunes de autorización, supervisión y fiscalización, así como de revisión de la información aportada por los fiscalizados.[157] En materias anexas al giro principal, con un único regulador se alcanzarían eficiencias en la utilización de los recursos públicos,[158-159] evitando duplicar departamentos de recursos humanos, divisiones de información, seguridad y tecnología, de control financiero, recopilación y tratamiento de datos, a la vez que permitiría ahorros en infraestructura, equipamientos, *softwares*, entre otros.[160]

Como argumentos adicionales, se ha sostenido que son modelos más simples, por lo que pueden ser fácilmente comprendidos por consumidores y sujetos fiscalizados;[161] que ofrecen más confianza, transparencia y credibilidad al interior de los mercados financieros;[162] al tiempo que permiten mayores espacios para innovación financiera[163] y regulatoria.[164] Además, ofrecen un punto de contacto común para consumidores, entidades reguladas[165] y para reguladores extranjeros o internacionales.[166]

Los sistemas integrados también generan economías para los agentes de mercado, quienes deberán entregar información a una única entidad y mantener una contraparte específica para sus procesos de

---

[157] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 8; Briault, "Revisiting", 7 y 16; Llewellyn, "Institutional Structure", 19.

[158] Briault, "The Rationale", 6-7; De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 6 y 8; Briault, "Revisiting", 7.

[159] Los argumentos sobre economías de escalas para pasar hacia modelos de supervisión integrada han sido particularmente poderosos en economías pequeñas. Véase, por ejemplo, De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 11; Llewellyn, "Institutional Structure", 19; Taylor y Fleming, "Integrated Financial Supervision". Sobre este punto volveremos con mayor detención luego.

[160] Briault, "The Rationale", 18.

[161] Llewellyn, "Institutional Structure", 20; Office of the Comptroller of the Currency. US Department of the Treasury, *National Banks and the Future* (U.S. Government Printing Office, 1962), citado en Brown, "Prior Proposals", 44.

[162] Brown, "Consolidated Financial Regulation", 58.

[163] Brown, "E Pluribus", 83.

[164] Ibídem, 76 y 83.

[165] Briault, "The Rationale", 18.

[166] Brown, "E Pluribus", 79.

cumplimiento.[167] Los costos de *compliance* en industrias o sectores sofisticados de la economía pueden llegar a ser elevados, por lo que una reducción de los gastos en esta materia podría —en un escenario en que los agentes económicos disipen rentas en el proceso competitivo— llegar a impactar el valor de los servicios financieros. Por otra parte, los reguladores integrados estarían en una mejor posición para administrar eficientemente los recursos que se destinarán a fiscalización entre las distintas actividades y sujetos supervisados.[168]

Otro argumento ofrecido es que un supervisor integrado es capaz de contrapesar mejor a los grandes conglomerados financieros. Lo anterior, puede hacer recomendable la adopción de tales modelos en países en que existen altos niveles de concentración en la industria.[169]

Además, un regulador integrado, según los expertos, resultaría más atractivo para ejecutivos y profesionales destacados, lo que permitiría retener capital humano sofisticado por períodos más extensos.[170] Este argumento puede ser especialmente relevante cuando este capital es escaso en un determinado país.[171]

Los modelos integrados, por otra parte, ofrecen un mayor nivel de flexibilidad en su organización interna debido a que no requieren reformar otros organismos ni la dictación de normas de carácter legal para introducir relevantes reestructuraciones.[172] De tal manera, un supervisor integrado podrá, por ejemplo, decidir mantener silos en su estructura interna —como el BaFin alemán— o generar una estructura interna que responda a determinados objetivos —por ejemplo, prudenciales y conductuales—. Ésta podría ser una característica crucial: en la medida en que ningún sistema es perfecto ni extrapolable a cualquier realidad, tener la posibilidad de ensayar distintas alternativas y de adaptarse internamente a lo largo del tiempo puede revestir una utilidad decisiva a la hora de optar por un determinado esquema institucional.

---

[167] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 8; Llewellyn, "Institutional Structure", 21.

[168] Briault, "The Rationale", 20.

[169] Véase, por ejemplo, Taylor y Fleming, "Integrated Financial Supervision".

[170] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 8; Llewellyn, "Institutional Structure", 19.

[171] Briault, "The Rationale", 21; Taylor, "'Twin Peaks': A Regulatory Structure".

[172] Taylor y Fleming, "Integrated Financial Supervision", 17 y Taylor, "'Twin Peaks' Revisited", 12-13.

Ahora bien, también se han ofrecido relevantes críticas a los esquemas de supervisión integrados. Los principales argumentos que se han esgrimido en contra de dichos esquemas suelen provenir de distintos lugares: aversión a la consolidación y complejidades prácticas de llevarla a cabo; excesiva concentración de poder en un único organismo, y problemas derivados del mandato de velar por objetivos eventualmente incompatibles (por ejemplo, prudenciales y conductuales). En relación con este último punto, suele señalarse que los modelos de *twin peaks* corren con ventaja.

En general, los opositores a la consolidación de funciones argumentan que el sistema fragmentado no requiere de mayores intervenciones; que la diversidad de reguladores favorece la competencia regulatoria y conduce a una mejor regulación —porque el arbitraje regulatorio evitará la sobrerregulación—; que la reforma creará incertidumbre innecesaria, lo que impactará negativamente en el funcionamiento del mercado,[173] y que se generarán ineficiencias y pérdidas de efectividad en la transición.[174]

Numerosos autores sostienen, además, que las pretendidas ventajas de los modelos integrados no son demasiado relevantes. En ese sentido, argumentan que los problemas de coordinación en los modelos de agencias múltiples no son considerables y pueden ser solucionados mediante fórmulas menos disruptivas que la consolidación de funciones.[175] Al mismo tiempo, sostienen que la armonía regulatoria no es un fin en sí mismo y que se tenderá a adoptar soluciones del tipo *one-size-fits-all,* las que no se hacen cargo adecuadamente de las características de cada sector.[176] Finalmente, arguyen que las pretendidas economías de escala y ámbito no son significativas.[177]

---

[173] Brown, "Consolidated Financial Regulation", 11.

[174] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 5; C. Goodhart, "The Organisational Structure of Banking Supervision", *Economic Notes* 31, n.° 1 (2002).

[175] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 2, citando a Goodhart, "The Organisational Structure"; B. Downe, "The Canadian Banking Model and Lessons Learned from the Global Financial Crisis", 2010.

[176] Goodhart, "The Organisational Structure"; De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 5 y 8; Llewellyn, "Institutional Structure", 22 y 26. En este punto, se ha llamado la atención sobre la necesidad de que la regulación financiera varíe de acuerdo al tamaño, alcance y actividades que desarrolle cada tipo de agente financiero. Lo anterior, permitirá generar un sistema de regulación más efectivo y eficiente. Véase Tarullo, "Rethinking", 1-4.

[177] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 5 y 9; Llewellyn, "Institutional Structure", 22-23.

Por otra parte, indican que los modelos integrados provocarán consecuencias negativas. Primero, en tanto tenderán a la sobrerregulación del mercado financiero, por la vía de eliminar la competencia entre los organismos competentes.[178-179] Segundo, en razón de que, al no contar con un esquema claro de frenos y contrapesos, se transformarán en organismos demasiado grandes, pesados, burocrático, lentos[180] y arbitrarios.[181] Tercero, porque pueden hacer surgir riesgo moral en la industria, ante la percepción pública de que el espacio de riesgo de las instituciones financieras ha desaparecido por la existencia de un regulador fuerte y de un tratamiento pretendidamente equivalente de todos los instrumentos financieros, con la consiguiente aplicabilidad de garantías estatales y otros mecanismos que conformen la red de seguridad del sistema.[182]

Como argumentos adicionales, se indica que los modelos integrados sólo funcionarían en algunos países con mercados financieros desarrollados;[183] que existe riesgo de que se produzca el efecto árbol de navidad[184-185] o de abrir una caja de Pandora con consecuencias un tanto inesperadas en el proceso legislativo (negociaciones, grupos de

---

[178] Brown, "Consolidated Financial Regulation", 24 y 69; Brown, "Prior Proposals", 53; Brown, "E Pluribus", 9; Llewellyn, "Institutional Structure", 22.

[179] La sobrerregulación se produciría en virtud de que los consumidores no tienen un límite de disposición a pagar por la regulación: mientras que ésta evidentemente tiene un costo para el sistema financiero, no tiene un precio que los consumidores deban pagar directamente. En ese contexto, un regulador averso al riesgo estará dispuesto a sobreofertar regulación, mientras que el consumidor tenderá a sobredemandarla. Según algunos, este efecto sería contrarrestado en la medida en que los agentes de mercado arbitren regulatoriamente entre dos o más supervisores, lo que dejaría sin supervisados a aquella agencia que impone exigencias más gravosas de lo razonable. Para una explicación detallada del argumento, Llewellyn, "Institutional Structure", 5.

[180] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 2 y 8; Goodhart, "The Organisational Structure"; Taylor, "'Twin Peaks': A Regulatory Structure"; S. Wallis, *Financial System Inquiry Final Report* (*Wallis Inquiry*), Australian Government, 1997, 545-546; Llewellyn, "Institutional Structure", 25.

[181] Véase, por ejemplo, la opinión de Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos entre 1987 y 2006, citada en: Brown, "Prior Proposals", 124.

[182] Goodhart et al. *Financial Regulation*; Taylor y Abrams, "Issues".

[183] De Luna Martínez y Rose, "International Survey", 5.

[184] Taylor y Fleming, "Integrated Financial Supervision".

[185] Se denomina "Christmas tree effect" cuando a un organismo se le atribuye, de modo más o menos inestable, un amplio rango de funciones misceláneas, que lo sobrecargan y alejan de sus funciones y objetivos primarios.

interés, captura, pérdida de personal relevante, pérdida del foco en las actividades de las agencias independientes, entre otras).[186]

Ahora bien, el principal argumento utilizado en contra de los modelos integrados y que inclinaría la balanza en favor de los modelos de *twin peaks* tiene que ver con la imposibilidad de los primeros de velar adecuadamente por objetivos prudenciales y conductuales. Suele citarse a modo ilustrativo un pasaje bíblico: "Nadie puede servir a dos señores, pues menospreciará a uno y amará al otro, o querrá mucho a uno y despreciará al otro".[187]

De este modo, las agencias con múltiples objetivos tendrían dificultades para priorizar unos sobre otros o balancearlos adecuadamente en caso de que entren en conflicto.[188] A su vez, la solución que adopte el regulador integrado —en caso de colisionar ambos objetivos— será opaca y no estará expuesta a exigencias de responsabilidad y rendición de cuentas.[189-190] Además, se esgrime que la cultura organizacional de un organismo con foco prudencial es distinta y muchas veces irreconciliable con una proveniente del mundo conductual, lo que podría generar numerosos conflictos al interior del organismo correspondiente.[191]

Finalmente, suelen predecir que, en hipótesis en que los objetivos de protección de consumidores e inversionistas entren en conflicto con los objetivos de carácter prudencial,[192] las preocupaciones conductuales quedarán relegadas y los organismos encargados del *enforcement* tenderán a ser más suaves en sus actividades de fiscalización.[193] En la otra cara de la misma moneda, algunos han sostenido que los reguladores

---

[186] Taylor y Fleming, "Integrated Financial Supervision".

[187] Mateo 6:24-34.

[188] J. Chant, "Keeping the Genie in the Bottle: Grading the Regulation of Canadian Financial Institutions", *SPP Research Paper* No. 7-8, 2014; Brown, "Consolidated Financial Regulation", 37; Llewellyn, "Institutional Structure", 26; de Luna Martínez y Rose, "International Survey", 29.

[189] Ello no ocurriría, en opinión de Taylor, en caso de que la decisión sea tomada a nivel político. Taylor, "'Twin peaks': A Regulatory Structure".

[190] J. Chant, "Keeping the Genie"; Brown, "Consolidated Financial Regulation", 37; G. Thompson, "Regulatory Policy Issues in Australia", Reserve Bank of Australia, 1996.

[191] Llewellyn, "Institutional Structure", 26; Taylor y Abrams, "Issues".

[192] "A Survey of Global Equity Markets: Regulators' Arbitrage", *The Economist*, 3 de mayo de 2001; Brown, "Consolidated Financial Regulation", 41.

[193] Brown, "Consolidated Financial Regulation", 69; Llewellyn, "Institutional Structure", 25.

integrados tenderán a privilegiar la persecución de objetivos conductuales y descuidarán su misión de carácter prudencial. Ello, en virtud de que los objetivos de naturaleza conductual ofrecen resultados medibles y notorios —mientras que los prudenciales suelen ser difíciles de conmensurar— y, además, los problemas de naturaleza conductual suelen ser políticamente sensibles y suscitar especial interés del público.[194]

Ahora bien, los modelos de *cumbres gemelas* también presentan relevantes dificultades. En los hechos, la distinción entre lo prudencial y lo conductual no es tan simple como el modelo de *twin peaks* pretende.[195] De hecho, tal distinción es difícil de operativizar como mecanismo de atribución de competencias.[196] Además, la difuminación de límites entre distintos sectores y la presencia de conglomerados financieros podría implicar que ciertas entidades estén sometidas de modo permanente a una doble supervisión, con las consiguientes ineficiencias tanto por duplicidad de esfuerzos de los reguladores como de los fiscalizados.[197]

Algunos de los problemas más relevantes de los modelos de *twin peaks* es que generan dificultades de coordinación entre las agencias encargadas de la supervisión, las que suelen comportarse de modo poco colaborativo y exhiben bajos niveles de comunicación entre ellas,[198] lo que resulta complejo cuando necesariamente mantendrán espacios regulatorios compartidos. Dichos problemas han generado traslapes, descoordinaciones o falta de armonía, por ejemplo, en Australia (2001) y Holanda (2008-2009).[199]

4.4. Circunstancias especiales del caso chileno que explicarían la elección de un modelo semi integrado

Las razones que fueron tenidas a la vista para optar por un modelo semi integrado de supervisión para Chile —en desmedro de la alternativa de migrar a un esquema de *twin peaks*— obedecen, en nuestra

---

[194] Taylor, "The Road", 81-82.

[195] Briault, "The Rationale", 24-25.

[196] Llewellyn, "Institutional Structure", 24-25.

[197] Briault, "The Rationale", 24-25.

[198] Ibídem; Brown, "E Pluribus", 74.

[199] "Informe de productividad. Proyecto de Ley que Moderniza la legislación bancaria, adecuando normativa que indica". Mensaje 63-365. Ministerio de Hacienda, 13 de junio de 2017, 19.

opinión, a tres tipos de argumentos. El primero se presenta en un nivel teórico y tiene relación con la forma en que se relacionan preocupaciones prudenciales y conductuales. El segundo se refiere a características estructurales del mercado chileno de capitales. Y el tercero se relaciona con cuestiones puramente contingentes ocurridas durante la tramitación del proyecto de ley.

En primer lugar, es posible constatar que las preocupaciones conductuales y prudenciales no necesariamente son antagónicas —o no lo son con la intensidad en que pretenden los promotores de los esquemas de *twin peaks*—. De hecho, ambos objetivos se encuentran alineados en el largo plazo y son interdependientes.[200] Resulta imposible satisfacer adecuadamente un mandato prudencial sin mantener una relevante preocupación conductual, y viceversa. En ese contexto, las hipótesis en que se presentarán conflictos concretos donde habrá que privilegiar un mandato sobre otro son excepcionales y se manifestarán de forma esporádica. Tales eventos —por cuanto excepcionales— no necesariamente justifican la decisión de separar orgánicamente dichas labores en dos organismos independientes. Ello, sobre todo en un país en que el capital humano necesario para cubrir ambas labores es escaso.

En ese sentido, no resulta recomendable sobredimensionar la magnitud de la irreconciliabilidad de los objetivos prudenciales y conductuales. Las crisis financieras iniciadas por problemas de carácter conductual tienen una probabilidad baja de ocurrencia y, en razón de su gravedad, de acaecer, deberá tenderse a privilegiar la estabilidad del sistema, sin importar el esquema de supervisión que se adopte. Así, no se observa un argumento fuerte para sostener que, en este caso puntual y por definición, ambos objetivos regulatorios deban separarse orgánicamente. Por tanto, la decisión de reunir o separar la persecución de ambos objetivos obedece a razones pragmáticas y no conceptuales. El análisis a realizar consiste, entonces, en una revisión pormenorizada y precisa de los costos y beneficios asociados a cada decisión, teniendo a la vista las características específicas de un mercado financiero concreto.

Al mismo tiempo, existen formas menos disruptivas para solucionar las eventuales dificultades que pudieren surgir. Por ejemplo, puede

---

[200] H. Davies y D. Green, *Global Financial Regulation: The Essential Guide* (Cambridge: Polity Press, 2008), 192.

establecerse un mandato en virtud del cual el organismo correspondiente deba procurar evitar especialmente los sesgos que pudieren derivarse de privilegiar —de forma consistente y permanente— un mandato sobre otro. Para ello, resultaría recomendable que el regulador mantenga una especial preocupación por distribuir adecuadamente su personal y recursos al cumplimiento de ambas tareas. Las mejoras de *accountability* que traen aparejadas los modelos integrados, y que permitirán responsabilizar al supervisor en caso de que se detecten fallas relevantes en el mercado financiero, también serán de utilidad, en tanto correctivo natural, para evitar una excesiva preocupación por uno de los objetivos regulatorios en desmedro del otro.

Dentro del segundo tipo de razones, que se relacionan con la estructura de nuestro mercado de capitales, es necesario constatar que Chile tiene un tamaño y una importancia modesta en el concierto de la economía mundial, a la vez que un mercado financiero pequeño, con relevantes niveles de concentración y una elevada presencia de conglomerados financieros.[201] Dichas características lo hacen asimilable a una serie de países pequeños que han optado por instaurar modelos integrados o semi integrados de supervisión.[202] En opinión de Taylor, principal defensor de los esquemas de *twin peaks*, "en países relativamente pequeños con sistemas financieros dominados por un número pequeño de conglomerados financieros, combinar todas las funciones regulatorias al interior de un único organismo parece ofrecer numerosas ganancias de eficiencia (…). Sigue existiendo un caso a favor de un organismo único en países comparativamente pequeños, donde las economías de escala que pueden alcanzarse son significativas".[203-204]

Los argumentos que Taylor ha denominado de "small country rationale"[205] se basan en la experiencia de países como Dinamarca,

---

[201] Para una visión sobre la relevancia de los conglomerados financieros en Chile, ver Fondo Monetario Internacional, "Chile – Conglomerate Supervision", 2015, http://hacienda.cl./consejo-de-estabilidad-financiera/informes.html/.

[202] Véase el caso de los países nórdicos en Taylor y Fleming, "Integrated Financial Supervision", o en Brown, "Consolidated Financial Regulation".

[203] Taylor, "The Road", 89.

[204] En cualquier caso, alcanzar las economías que los modelos integrados prometen sigue siendo un desafío relevante y no se generan automáticamente. Taylor, "The Road", 89 y ss.

[205] Véase Taylor y Fleming, "Integrated Financial Supervision", 18-20.

Noruega, Suecia y Finlandia, entre otros, que iniciaron procesos de migración hacia sistemas integrados a partir de mediados de los años 80 y que han optado por mantenerlos hasta nuestros días, soportando razonablemente bien los eventos críticos de la crisis asiática (1997) y *sub-prime* (2008).

En dichos países, la creación de agencias integradas de supervisión ha traído aparejada una serie de beneficios: (i) mejoras en la calidad regulatoria asociadas a la creación de organismos colegiados que gozan de mayor autonomía, independencia y calidad de la deliberación; (ii) mayores exigencias de *accountability*; (iii) eliminación del arbitraje regulatorio; (iv) mayores posibilidades de retención de capital humano calificado; (v) adecuado análisis de conglomerados financieros y evaluación de riesgos consolidados, y (vi) mayores niveles de consistencia regulatoria.[206] A ello deben añadirse las economías de escala y de ámbito alcanzadas en muchas de las labores principales y anexas al giro de la supervisión financiera.

Los beneficios que han traído los esquemas integrados o semi integrados en dichas economías pequeñas muestran una especial simetría con los objetivos perseguidos en nuestro país. De hecho, la mayoría de ellos fueron sindicados como los principales argumentos para la reforma regulatoria que se propone en el Informe de Productividad[207] que acompañó la presentación del proyecto de ley que Moderniza la Legislación Bancaria.[208] En el referido informe, el ejecutivo sostuvo que el actual modelo de silos "desaprovecha economías tanto de ámbito como de escala, destacando la dificultad para compartir información y la limitación a la capacidad para sostener una visión integral sobre los conglomerados financieros y una perspectiva sistémica sobre el mercado en general".[209] Del mismo modo, en opinión del ejecutivo, "esta

[206] Ibídem, 19.

[207] Hacia fines de 2016, se dictó un instructivo presidencial que obligaba a que los proyectos de ley que cumplieran determinados requisitos debían acompañar un informe en que se analizaran las alternativas estudiadas, la justificación de la elección de la solución propuesta, una estimación de sus costos y beneficios, así como de su impacto probable en la economía.

[208] "Informe de productividad. Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Bancaria, adecuando normativa que indica". Mensaje n.º 63-365. Ministerio de Hacienda, 13 de junio de 2017.

[209] Ibídem, 5.

segmentación regulatoria promueve el surgimiento de distintos estándares regulatorios para actividades similares, lo que incentiva el arbitraje regulatorio al interior del sistema financiero local, el desarrollo de la denominada "banca en la sombra" e incuba nuevos focos de riesgos para el sistema financiero".[210]

El mismo informe alude a la importancia de fortalecer y dotar de independencia al regulador para poder confiar en el correcto ejercicio de un mayor nivel de discrecionalidad, de introducir mecanismos de coordinación regulatoria y de disponibilidad de información, de propender hacia la convergencia de estándares y a la mitigación del arbitraje regulatorio; de limitar los riesgos de captura regulatoria, y de alcanzar eficiencias de gestión, economías de escala y de ámbito.[211]

A su vez, en economías pequeñas la mantención de dos agencias puede ser injustificada y costosa, tanto en términos de recursos presupuestarios como para atraer capital humano sofisticado. Por ello, los esquemas regulatorios de *twin peaks* tienen un caso más débil en aquellos países en que se dan los presupuestos de *small country rationale*. Todo lo anterior podría permitir justificar la preferencia por un modelo integrado en una economía pequeña como la chilena, que hace su realidad más comparable a la de los países nórdicos que a la de los grandes centros financieros a nivel mundial.

En tercer lugar, revisaremos algunas circunstancias que marcaron la última fase de discusión del proyecto de ley que crea la CMF. Se sostiene con relativa frecuencia que los cambios de esquemas de supervisión históricamente se han originado en situaciones de crisis y en respuesta a eventuales errores o fallas detectados en la actuación de los organismos encargados de la supervisión.[212] A su vez, el sentido de las migraciones suele encontrarse directamente relacionado con —o derechamente determinado por— el tipo de fallas detectadas en el sistema y contra las cuales se reacciona.

El ejemplo del Reino Unido puede ser especialmente ilustrativo. Hasta fines de los años 90, el Reino Unido contaba con un sistema

---

[210] Ibídem.

[211] Ibídem.

[212] De hecho, se suele citar a Australia como el caso en que se realizó una migración de esquema de supervisión sin estar sometido a la presión de un evento crítico.

disgregado de supervisión en que existían al menos nueve organismos involucrados. Luego de la crisis asiática se detectaron numerosas fallas relacionadas con problemas de coordinación, disparidad de estándares exigibles, arbitrajes regulatorios, actividades sin supervisión y una serie de problemas directamente relacionados con una estructura de supervisión fragmentada. Con dicho diagnóstico, la solución consistió en realizar una gran consolidación del esquema de supervisión, fusionando la totalidad de los organismos competentes en una única entidad: Financial Services Authority (FSA),[213] absorbiendo incluso competencias del Banco de Inglaterra, su banco central.[214]

Casi una década más tarde, y en el contexto de la crisis *subprime*, se produjo la caída del Northern Rock Bank, con todos los problemas que ello trajo aparejados. En el período de evaluación de las causas de dicha caída y de la eventual responsabilidad de la FSA, se llegó a la conclusión de que dicho organismo había tenido serios problemas para: (i) velar adecuadamente por sus objetivos prudenciales y conductuales, privilegiando los segundos y relegando los primeros,[215] y (ii) hacer funcionar un organismo compuesto por la fusión de nueve entidades con culturas organizacionales difíciles de conciliar. Habiéndose detectado dichos problemas, la solución natural fue migrar hacia un modelo de cumbres gemelas que le permitiere diferenciar claramente preocupaciones prudenciales y conductuales, así como distribuir de modo operativo los departamentos que respondían a culturas organizacionales semejantes.[216] En razón de lo anterior, se pasó a un modelo de *twin peaks*, en el que existe un regulador prudencial (Prudential Regulation Authority) y otro de vocación conductual (Financial Conduct Authority).[217]

Ahora bien, los problemas de respuesta que mostraron los esquemas de supervisión en el Reino Unido en contextos de crisis no garantizan que el sistema al que se migró en cada caso hubiese respondido

---

[213] Brown, "Consolidated Financial Regulation", 73.

[214] Taylor, "The Road", 63-64.

[215] Ibídem, 81-82.

[216] Brown, "Consolidated Financial Regulation", 74.

[217] Para una explicación detallada del caso del Banco Northern Rock, véase, Shin, "Reflections on Modern Bank Runs: A Case Study of Northern Rock", *Journal of Economic Perspectives* 23, n.º 1 (2009).

mejor en iguales circunstancias. La ausencia de un contrafactual comparable no permite sacar conclusiones relevantes al respecto.[218]

Sin embargo, la experiencia del Reino Unido permite ilustrar que en procesos de revisión de esquemas institucionales de supervisión financiera resulta natural migrar hacia aquellos modelos que mejor responden ante el conjunto de problemas que gatillaron la necesidad de revisión. Si el diagnóstico es que existe demasiada fragmentación regulatoria, resultará natural migrar hacia modelos integrados; si el problema detectado es la dificultad de velar adecuadamente por objetivos prudenciales y conductuales, probablemente la respuesta será moverse hacia un esquema de *twin peaks*.[219]

En la discusión nacional es posible observar el mismo patrón. Los escándalos financieros suscitados en 2016 permitieron constatar la existencia de graves problemas de coordinación entre los supervisores financieros, débil ejercicio de su potestad normativa, carencia de información disponible y de mecanismos para compartirla, interpretaciones discutibles acerca de sus perímetros regulatorios, riesgos de arbitrajes y de surgimiento de actividades no fiscalizadas, problemas de *accountability,* dilución de responsabilidades y falta de independencia.[220] Dado que tales deficiencias fueron de alta connotación pública y adquirieron una gran relevancia política, no resulta extraño que la respuesta legislativa haya sido migrar hacia un modelo de supervisión más integrado. Ello, pues, como vimos*,* dicho esquema es el que mejor se enfrenta a la constelación de problemas específicos que formaron parte del diagnóstico de falencias de nuestro sistema al momento de su revisión.[221]

---

[218] De hecho, el caso holandés —país en que los efectos de la crisis *subprime* fueron graves— nos permite ilustrar que el modelo de *twin peaks*, al que el Reino Unido terminó migrando, se mostró igualmente vulnerable al enfrentar un escenario crítico. Véase Schmulow citado en Ministerio de Hacienda, "Informe de productividad", 18.

[219] Son observables experiencias similares a las del Reino Unido en otros países. Véase Brown, "Consolidated Financial Regulation".

[220] Cámara de Diputados, "Informe" 75 y ss.

[221] Un fenómeno similar es observable en la actual discusión norteamericana. Dado que hoy dicho sistema cuenta con 116 organismos con competencias en la supervisión del mercado, la mayoría de las propuestas de reforma que han sido presentadas ante el Congreso Nacional durante los últimos cien años recomiendan algún grado relevante de consolidación regulatoria. Véase, Brown, "Prior Proposals" y Brown, "The New Laws", 6.

5. CONCLUSIONES

Los problemas de diseño institucional asociados a los esquemas de supervisión financiera son complejos y la revisión de experiencia comparada demuestra que no existe una solución única a la que los países desarrollados se encuentren convergiendo. Ninguna nación ha inventado un sistema de supervisión perfecto y todas las alternativas disponibles se encuentran expuestas a relevantes críticas. Además, el esquema que se adopte, cualquiera que éste sea, no garantizará en caso alguno una correcta supervisión del mercado financiero. Un correcto diseño institucional es apenas el punto de partida.

En Chile, la Ley 21.000 y el Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Bancaria suponen un avance relevante hacia un modelo semi integrado de supervisión financiera. De aprobarse dicha iniciativa, la CMF asumirá objetivos conductuales y prudenciales que anteriormente eran de responsabilidad de la SVS y SBIF. Ahora bien, no serán alteradas las competencias de la Superintendencia de Pensiones, del Banco Central de Chile —organismo que tiene relevantes preocupaciones macroprudenciales— ni del Servicio Nacional del Consumidor en materia financiera. Todo lo anterior, distingue la solución chilena de un esquema integrado en estado puro. Al mismo tiempo, ello debiese reducir o morigerar los riesgos de sesgo del regulador con que se critica a los esquemas integrados propiamente tales.

Pese a que la discusión académica y de los actores incumbentes ha posicionado el esquema de *twin peaks* como la mejor alternativa para ser aplicada en Chile, en nuestra opinión la solución adoptada de supervisión semi integrada parece natural y se encuentra razonablemente fundada, debido a que los objetivos prudenciales y conductuales no son conceptualmente irreconciliables y se encuentran alineados en el largo plazo; las características especiales del mercado financiero chileno, su tamaño, complejidad y profundidad, le permitirán capturar eficiencias relevantes, dado su *small country rationale*; y constituye una respuesta efectiva ante el diagnóstico concreto sobre los principales problemas de nuestro actual esquema de supervisión. Esperamos que los argumentos esgrimidos en el presente artículo resulten útiles para tensionar la visión hegemónica favorable al esquema *twin peaks* y, al mismo tiempo, justificar la decisión adoptada.

Ahora bien, como el cambio de diseño institucional es sólo el punto de partida de una reestructuración completa de nuestro actual esquema de supervisión, la CMF deberá asumir, en los próximos años, una serie de desafíos importantes. Primero, tendrá que definir la forma de organización interna que adoptará. Probablemente, deberá ensayar distintos esquemas hasta encontrar una fórmula afinada. La flexibilidad interna, como dijimos, es una de las ventajas de los esquemas integrados.

Por otra parte, la Comisión debiese iniciar un proceso de revisión regulatoria para generar mayores niveles de coherencia entre los distintos sectores regulados. Del mismo modo, debiese eliminar regulación innecesaria y simplificar aquella que genere excesiva incertidumbre. Todo ello, contribuirá a mejorar los niveles de innovación e intensificar la competencia en el mercado.

Finalmente, la Comisión debiese abrir el camino hacia una administración con un fuerte mandato prospectivo y con un ámbito relevante de discrecionalidad en las decisiones regulatorias que adopte. Un gobierno corporativo fuerte, colegiado e independiente, así como el nuevo estándar de fundamentación de decisiones que incorpora la Ley 21.000 debiesen generar mayores niveles de confianza en el regulador y, por tanto, tender a flexibilizar las exigencias de una concepción estricta —y a veces inconducente— del principio de legalidad de la actuación de los órganos administrativos.

En los mercados financieros mundiales se ha observado una tendencia hacia regular por medio de más principios y menos reglas.[222] Esta forma de aproximación a los problemas regulatorios exige mayores niveles de confianza en la actuación del regulador, y el diseño de la CMF ofrece, en nuestra opinión, suficientes garantías como para dar ese paso. Todo ello permitirá que el nuevo organismo encargado de la supervisión financiera se encuentre en una posición privilegiada para equilibrar adecuadamente los mandatos de autonomía, por una parte, y de responsividad, por la otra.

Para terminar, resulta fundamental hacer notar que, en los próximos años, deberemos enfrentar interesantes desafíos legislativos tendientes a: (i) proveer de un esquema moderno de resolución de entidades financieras en problemas, y (ii) establecer un mecanismo adaptable

[222] Para un análisis temprano del fenómeno, véase L. Kaplow, "Rules Versus Standards: An Economic Analysis", *Duke Law Journal* 42 (1992).

de determinación del perímetro regulatorio de la CMF. Abordar tales desafíos pendientes será imprescindible para consolidar un esquema regulatorio acorde a los desafíos actuales de supervisión financiera.

BIBLIOGRAFÍA

Acharya, Viral. "A Theory of Systemic Risk and Design of Prudential Bank Regulation". *Journal of Financial Stability* 5, n.º 3 (2009): 224-255.

Admati, Anat & Martin Hellwig. *The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about it*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

Alessandri, Arturo. *La autocontratación o el acto jurídico consigo mismo.* Santiago: Imp. Cervantes, 1931.

Alexander, Kern. "Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights". *Journal of Corporate Law Studies* 9, n.° 1 (2009): 61-93.

Armour, John. "Bank Resolution Regimes: Designing the Right Model?". Artículo inédito (2010). http://bfsla.org/wp-content/uploads/papers/2010/Bank%20Resolution%20Regimes%20-%20Designing%20the%20Right%20Model%20-%20Armour.pdf/.

Armour, John, Henry Hansmann & Reinier Kraakman. "Agency Problems, Legal Strategies, and Enforcement". *Oxford Legal Studies Research Paper* 21 (2009).

Arrow, Kenneth J. *Essays in the Theory of Risk-Bearing.* Amsterdam-London: North-Holland, 1970.

Atiyah, Patrick. "Form and Substance in Contract Law". En *Essays on Contract*, de Patrick Atiyah. USA: Oxford University Press, 1990.

Atria, Fernando. *La forma del derecho.* Madrid: Marcial Pons, 2016.

BaFin. *Annual Report, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*. 2002. https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Jahresbericht/dl_jb_2002_a_en.pdf?__blob=publicationFile&v=2/.

Baldwin, Robert, Martin Cave & Martin Lodge. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice.* Nueva York: Oxford University Press, 2012.

Borio, Claudio & Renato Filosa. "The Changing Borders of Banking: Trends and Implications". *BIS Working Papers* 23 (1994). http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.868431/.

Briault, Clive. "The Rationale for a Single National Financial Services Regulator". *Financial Services Authority Occasional Paper* 2 (1999). http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.428086/.

———. "Revisiting the Rationale for a Single National Financial Services Regulator". *UK, FSA Occasional Paper Series* 16 (2002). http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.427583/.

Brown, Elizabeth. "E Pluribus Unum-Out of Many, One: Why the United States Needs a Single Financial Service Agency". *University of Miami Business Law Review* 14 (2005).

———. "A Comparison of the Handling of the Financial Crisis in the United States, the United Kingdom, and Australia". *Villanova Law Review* 55, n.° 3 (2010): 509-576.

———. "The New Laws and Regulations for Financial Conglomerates: Will They Better Manage the Risks than the Previous Ones?". *American University Law Review* 60-5, n° 2 (2011): 1339-1415.

———. "Consolidated Financial Regulation: Six National Case Studies and the Experience of the European Union". The Volcker Alliance. Working for Effective Government, 2015. https://ssrn.com/abstract=2732083/.

———. "Prior Proposals to Consolidate Federal Financial Regulators". The Volcker Alliance. Working for Effective Government, 2015. https://ssrn.com/abstract=2732082/.

Brown, Elizabeth & Edward Buckley. "A Preliminary Look at State Structures for Regulating Financial Services". *U. of St. Thomas Legal Studies Research Paper* 07-42 (2014). http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1008961/.

Brunnermeier, Markus, Andrew Crocket, Avinash Persaud, Hyun Song Shin & Charles Goodhart. "The Fundamental Principles of Financial Regulation". *Geneva Reports on the World Economy* 11, International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB) (2009).

Cámara de Diputados. *Informe de la comisión investigadora de la actuación de los organismos públicos competentes en relación al eventual fraude de empresas de inversión*. Congreso de Chile, 2016.

Chant, John. "Keeping the Genie in the Bottle: Grading the Regulation of Canadian Financial Institutions". *SPP Research Paper* 7-8 (2014). https://ssrn.com/abstract=2408744/.

Claessens, Stijn & Laura Kodres. "The Regulatory Responses to the Global Financial Crisis: Some Uncomfortable Questions". *IMF Working Paper* 14/46 (2014).

Cooper, Jeremy. "The Integration of Financial Regulatory Authorities - The Australian Experience". *Assessing the Present, Conceiving the Future*. Discurso ante la Comissão de Valores Mobiliários, Rio de Janeiro (2006).

Cordero, Luis, Fernando Coloma, Matías Larraín & Guillermo Tagle. *Informe final. Grupo de trabajo para el fortalecimiento institucional del mercado de capitales.* Santiago, 2015.

Davies, Geoff & Marc Dobler. "Bank Resolution and Safeguarding the Creditors Left Behind". *Bank of England Quarterly Bulletin* Q3 (2011). https://ssrn.com/abstract=1933776/.

Davies, Howard & David Green. *Global Financial Regulation: The Essential Guide*. Cambridge: Polity Press, 2008.

De Gregorio, José. "Chile frente a la recesión mundial de 2009". *Estudios Públicos* 113 (2009): 5-26.

De Luna Martínez, José & Thomas Rose. "International Survey of Integrated Financial Sector Supervision". *Policy Research Working Paper* 3096, World Bank (2003).

Desormeaux, Jorge, Arturo Cifuentes, Luis Cordero, Pablo Correa, Ronald Fischer, Alejandro Ferreiro & Arturo Yrarrázaval. *Informe final. Comisión de reforma a la regulación y supervisión financiera*. Santiago, 2011.

Dewatripont, Mathias & Xavier Freixas. "Bank Resolution: A Framework for the Assessment of Regulatory Intervention". *Oxford Review of Economic Policy* 27, n.° 3 (2011): 411-436.

Dewatripont, Mathias & Jean Tirole. *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1994.

Downe, Bill. "The Canadian Banking Model and Lessons Learned from the Global Financial Crisis". *Policy Options*, junio (2010).

Drake, Paul. "La Misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932". *Cuadernos de Historia* 4 (1981): 31-59.

Dworkin, Ronald. "Is Wealth a Value?". *The Journal of Legal Studies* 9, n.° 2 (1980): 191-226.

Epstein, Richard. *Reglas simples para un mundo complejo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

Financial Stability Board. *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 2014.

Fischer, Stanley. "Preparing for Future Crises". Conferencia Anual de Jackson Hole, 2009.

Fondo Monetario Internacional. "Chile – Conglomerate Supervision". 2015. http://hacienda.cl./consejo-de-estabilidad-financiera/informes.html/.

Goodhart, Charles. "Some Regulatory Concerns; and An Incentive Structure for Financial Regulation". *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)* 132, n.° 4 (1996): 613-636.

———. "The Organisational Structure of Banking Supervision". *Economic Notes* 31, n.° 1 (2002): 1-32.

Goodhart, Charles, Phillip Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suárez & Steven Weisbrod. *Financial Regulation: Why, How and Where Now?* Londres y Nueva York: Routledge, 1998.

Group of Thirty. *The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace.* Washington, 2008.

Hellmann, Thomas, Kevin Murdock & Joseph Stiglitz. "Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?". *The American Economic Review* 90, n.° 1 (2000): 147-165.

Her Majesty's Treasury. *Financial Services and Markets Bill: A Consultation*. 1998.

Kaplow, Louis. "Rules Versus Standards: An Economic Analysis". *Duke Law Journal* 42 (1992): 557.

Kern, A. "Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights". *Journal of Corporate Law Studies* 9, n.° 1 (2009).

King, Mervyn. "Speech at the Lord Mayor's Banquet for Bankers and Merchants of the City of London at the Mansion House". 2010.

Kremers, Jeroen & Dirk Schoenmaker. "Twin Peaks: Experiences in the Netherlands". *LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper* 196 (2010).

Lambeth, George & Diego Morales. "La Comisión para el Mercado Financiero y el perímetro regulatorio del regulador: algunas notas sobre sus implicancias". *Anuario de Derecho Público* 1, Universidad Diego Portales (2017): 241-266.

Larraín, Matías. "Notas al último intento de reforma del sistema de supervisión financiera". *Anuario de Derecho Público* 1, Universidad Diego Portales (2012): 392-414.

Larraín, Matías & Guillermo Larraín. "Hacia una reforma de la institucionalidad financiera en Chile". *Documento de Trabajo* 12*,* Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo (2010).

Lira, Pedro. *El Código Civil chileno y su época.* Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1956.

Llewellyn, David. "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues. Aligning Supervisory Structures with Country Needs". Conferencia en *World Bank Seminar Aligning Supervisory Structures with Country Needs, Washington DC, 6th and 7th June*, 2006.

Macey, Jonathan. "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies". *Journal of Law, Economics & Organization* 8, n.° 1 (1992).

Ministerio de Hacienda. "Informe de productividad. Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Bancaria, adecuando normativa que indica". Mensaje 63-365, 13 de junio de 2017.

Misky, Hyman. *Stabilizing an Unstable Economy*. Nueva York: MacGraw Hill, 2008.

Montt, Santiago. "Autonomía y responsividad: dos expresiones de la vocación juridificadora del derecho administrativo y sus principios fundamentales". Centro de Regulación y Competencia, Universidad de Chile. 2010.

Mori, Nobuchika. *From Static Regulation to Dynamic Supervision: Speeches by Commissioner Nobuchika Mori*. Tokyo: Financial Services Agency of Japan. 2017.

Mwenda, Kenneth. "Legal Aspects of Unified Financial Services Supervision in Germany". *German Law Journal* 4 (2003): 1009.

Nonet, Phillipe & Phillip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law.* New Jersey: Transaction Publishers, 1978.

OCDE. *The Governance of Regulators. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.* París: OECD Publishing, 2014.

Office of the Comptroller of the Currency. US Department of the Treasury. *National Banks and the Future.* U.S. Government Printing Office, 1962.

Pardow, Diego. "¿Control o autonomía?: El debate sobre agencias regulatorias independientes". Artículo inédito.

———. "La experiencia chilena disuadiendo ilícitos corporativos". *Revista Derecho Público Iberoamericano* 1 (2012): 55-83.

———. "El Servicio Nacional del Consumidor de Chile (Sernac) y los reguladores sectoriales: buscando mecanismos para una mejor coordinación". *Revista Economía y Política* 2, n.° 2 (2015): 107-136.

Posner, Rirchard. "Utilitarianism, Economics, and Legal Theory". *The Journal of Legal Studies* 8, n.° 1 (1979): 103-140.

Rawls, John. "Dos conceptos de reglas". En *Teorías sobre la ética*, de John Rawls, 210-247. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1955.

Schooner, Heidi & Michael Taylor. "United Kingdom and United States Responses to the Regulatory Challenges of Modern Financial Markets". *Texas International Law Journal* 38, n.° 2 (2003).

Shin, Hyun Song. "Reflections on Modern Bank Runs: A Case Study of Northern Rock". *Journal of Economic Perspectives* 23, n.° 1 (2009): 101-119.

Tarullo, Daniel. "Rethinking the Aims of Prudential Regulation". En *Bank Structure Conference*, Federal Reserve Bank of Chicago, 2014.

Taylor, Michael. "'Twin Peaks': A Regulatory Structure for the New Century". Centre for the Study of Financial Innovation, 1995.

———. "Peak Practice: How to Reform the UK's Regulatory System". Centre for the Study of Financial Innovation, 1996.

———. "'Twin Peaks' Revisited... A second chance for regulatory reform". Centre for the Study of Financial Innovation, 2009.

———. "The Road from 'Twin Peaks' and the Way Back". *Connecticut Insurance Law Journal* 16, n.° 1 (2009): 61-96.

Taylor, Michael & Richard Abrams. "Issues in the Unification of Financial Sector Supervision". *Working Paper* 00/213, International Monetary Fund (2000).

Taylor, Michael & Alex Fleming. "Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience". *Policy Research Working Paper Series 2223,* World Bank (1999).

The Economist. "A Survey of Global Equity Markets: Regulators' Arbitrage". 3 de mayo, 2001.

Thompson, Graeme. "Regulatory Policy Issues in Australia". Reserve Bank of Australia, 1996.

Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators. *The Supervision of Financial Conglomerates,* 1995.

Wallis, Stan. *Financial System Inquiry Final Report* (*Wallis Inquiry*). Australia: Australian Goverment, 1997. EP

ARTÍCULO

ADMISIÓN UNIVERSITARIA: EL CASO DEL PUNTAJE *RANKING* Y LA RETENCIÓN DE LOS BENEFICIADOS

Andrés Barrios F.
London School of Economics

Resumen: En 2012, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas decidió incorporar el puntaje *ranking* en el proceso de admisión que tiene a su cargo. Con este cambio, buscaba reconocer el mérito académico de los estudiantes en su contexto escolar y, a través de ello, reducir la desigualdad en el acceso a las universidades sin sacrificar la calidad de los seleccionados. Esta investigación estudia las tasas de retención de los estudiantes beneficiados por esta política, tras su primer año en el sistema. Para identificar al grupo de estudiantes beneficiados se simularon los resultados del proceso de admisión bajo distintos escenarios. Se encontró que, pese a que las tasas de retención a nivel de sistema, de institución y de programa

Andrés Barrios F. Economista de la Pontificia Universidad Católica. Estudiante de la London School of Economics. Email: m.barrios-fernandez@lse.ac.uk.

El autor agradece a Steve Pischke y a Esteban Aucejo por sus múltiples consejos y comentarios, y también a Sebastián Kreft por su ayuda en la implementación del algoritmo de selección. También quiere agradecer tanto al SIES y al Centro de Estudios del Ministerio de Educación como al Demre, por darle acceso a los datos administrativos que usó en este trabajo. Agradece, además, al Centro de Estudios Públicos y en especial a Harald Beyer y a Loreto Cox, por el apoyo dado en este proyecto. Por último, aprecia los comentarios realizados por los árbitros anónimos de *Estudios Públicos*. Los potenciales errores presentes en este documento son de responsabilidad exclusiva del autor.

no son necesariamente bajas, los beneficiados por el puntaje *ranking* muestran menores tasas que sus compañeros, que el 10 por ciento inferior de los seleccionados y que los estudiantes que fueron perjudicados por esta política.

PALABRAS CLAVE: puntaje *ranking*, equidad, proceso de selección universitaria.
RECIBIDO: enero 2018; ACEPTADO: marzo 2018.

UNIVERSITY ADMISSION: THE RANKING SCORE SYSTEM AND BENEFICIARY RETENTION

ABSTRACT: *In 2012, the Council of Chilean University Rectors decided to incorporate the so-called ranking score, which rates university applicants relative to the overall performance of the school they have been attending, into the admissions process it manages. This change was designed to recognize students' academic merit in the context of their school and thus reduce inequality in university access without lowering quality. The present study looks at the retention rates of students benefiting from this policy after their first year in the system. To identify the beneficiary group, admission process outcomes were simulated under different scenarios. The finding is that while retention rates at the system, institution and course level are not necessarily low, ranking score beneficiaries evince lower rates than their fellow students, than the bottom 10 per cent of successful applicants and than students who have lost out by this policy.*

KEYWORDS: *ranking score, equity, university selection process.*
RECEIVED: *January 2018;* ACCEPTED: *March 2018.*

1. INTRODUCCIÓN

La búsqueda de un acceso equitativo a la educación superior es un desafío que comparten tantos países desarrollados, como en vías de desarrollo. Lograr mayores niveles de equidad en este nivel educativo puede contribuir al crecimiento económico (Oded 2011) y al fortalecimiento de la democracia (Lance 2011). Además, puede ser en muchos casos deseable desde una perspectiva de justicia social.

Chile no es una excepción a esta tendencia y, de hecho, existen múltiples iniciativas, tanto públicas como privadas, que han buscado

avanzar en esta dirección.[1] Una de ellas es la introducción del puntaje *ranking* en el sistema de selección universitario a cargo del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (Cruch).

Esta medida —inspirada en los "percentage admission plans", implementados en Estados Unidos—[2] buscaba aumentar la equidad en el acceso a programas universitarios, sin sacrificar la calidad de los seleccionados en términos de su rendimiento académico.

En una investigación complementaria (Barrios 2017) se estudia los efectos de este instrumento en términos de equidad en el acceso. De acuerdo a los resultados arribados, los cambios observados en el sistema y en el subconjunto de universidades altamente selectivas generaron ganancias modestas en equidad.[3] Estos resultados son consistentes con lo encontrado por Larrocau et al. (2013), quienes documentan que menos del 1 por ciento de los postulantes ingresó al sistema gracias al puntaje *ranking* en su primer año de funcionamiento. En una línea similar, Santalices et al. (2017) sostienen que los efectos de estos cambios en términos de equidad fueron pequeños.

En esta investigación, estudio las tasas de retención al primer año de los estudiantes beneficiados por esta política. Ésta es la única medida de desempeño que observo en la totalidad de las instituciones que participan del Sistema Único de Admisión, y aunque sería interesante contar con otros indicadores, como avance curricular y promedios de notas, las dificultades para acceder a este tipo de información para la totalidad de

---

[1] Algunos ejemplos incluyen el programa Propedéutico Unesco, la Beca de Excelencia Académica y los cupos supernumerarios, además de iniciativas como Talento e Inclusión, impulsadas por la Universidad Católica, y los cupos de equidad de la Universidad de Chile. El programa PACE es otro ejemplo de este tipo de iniciativas.

[2] Los "percentage admission plans" fueron implementados en estados como California, Texas y Florida, tras una serie de fallos de la Corte Suprema que prohibieron el uso de políticas de discriminación positiva en los procesos de admisión universitaria. Estos programas buscan aumentar la participación de grupos subrepresentados, ofreciendo acceso directo a la universidad a estudiantes que finalizan sus estudios secundarios en el top 5 por ciento - top 20 por ciento de su generación.

[3] Los resultados de Barrios (2017) muestran que, con la inclusión del *ranking*, aumenta la diferencia en las probabilidades de admisión entre estudiantes destacados y no destacados en términos de las notas de enseñanza media. Sin embargo, encuentra que estas diferencias no se traducen en una mayor equidad; no se observan cambios importantes en las probabilidades de admisión al sistema y a instituciones altamente selectivas para estudiantes provenientes de contextos más desaventajados.

las instituciones me obligan a concentrarme únicamente en esta variable (tasa de retención al primer año).[4] Cabe destacar que para que una mayor equidad en el acceso se traduzca en mayor integración y movilidad social, es fundamental conocer lo que ocurre con los estudiantes una vez que son admitidos en la universidad. No tendría mayor sentido implementar una política en la que se incrementara la equidad en el acceso pero no en la permanencia y titulación de los estudiantes.

La evidencia sobre los efectos de este tipo de medidas en la calidad del *pool* de seleccionados es mixta. Antonovics y Backes (2014) investigan lo que ocurrió en el sistema de admisión de la Universidad de California tras la prohibición del uso de acción afirmativa basada en la raza de los postulantes. Encuentran que, como respuesta a esta prohibición, la universidad modificó los pesos dados al SAT y al rendimiento escolar de los estudiantes en su proceso de admisión, logrando con ello contrarrestar parcialmente la caída en la participación de minorías en sus instituciones. Encuentran además que la calidad de los estudiantes, medida en términos de su promedio ponderado al final del primer año, no se ve afectada por los cambios implementados por la universidad. Kapor (2016) estudia el programa *Texas Top Ten* y encuentra que éste aumentó la participación de minorías en las universidades emblemáticas del Estado; sostiene además que este programa permite seleccionar a mejores postulantes que un sistema que premiara directamente a estudiantes provenientes de estas minorías. Arcidiacono et al. (2014) estudian lo que ocurre con las tasas de graduación de minorías raciales tras la prohibición del uso de acción afirmativa en la Universidad de California. Encuentran que las tasas de graduación de estos grupos aumen-

[4] La deserción es un fenómeno con múltiples causas, que incluyen el potencial académico, pero también otras variables como características socioeconómicas, habilidades sociales y la capacidad de adaptación de los estudiantes. Desde esta perspectiva, utilizar las tasas de retención como una medida de potencial académico no es totalmente correcto; estudiantes con potenciales académicos muy altos podrían abandonar un programa o institución debido a alguna de las otras razones mencionadas. Cabe destacar, en todo caso, que los otros indicadores de rendimiento académico que pudiesen utilizarse también son afectados por estas medidas. De todas formas, resulta interesante estudiar las tasas de retención de los beneficiados. Si estos estudiantes presentan tasas de retención menores a las de sus compañeros y a las de quienes hubiesen ingresado en su lugar, es importante documentar estas diferencias para pensar en las medidas que pudiesen tomarse para asegurarse de que las modestas mejoras en equidad en el acceso documentadas por Barrios (2017) se traduzcan también en mayores niveles de equidad en la titulación.

tan, en parte porque estos estudiantes se mueven a campus menos selectivos, mejorando la calidad del *match* entre estudiante e institución. De acuerdo a estos resultados, el mejorar el acceso de grupos subrepresentados a instituciones altamente selectivas no es necesariamente algo que los beneficie. Cortes (2010) estudia la situación de los estudiantes provenientes de grupos desaventajados tras el fin de los programas de acción afirmativa y la implementación de los *percentage admission plans*, y encuentra que tras esta inclusión las tasas de retención y graduación de estos grupos disminuyeron.

En una línea más cercana a este trabajo, Arcidiacono et al. (2012) investigan cómo evoluciona la diferencia en las notas de estudiantes blancos y de los pertenecientes a minorías raciales que fueron admitidos a través de programas de acción afirmativa. Sus resultados muestran que la aparente convergencia en rendimientos esconde cambios en los tipos de programas y cursos tomados por estudiantes provenientes de distintos contextos.

En el contexto chileno, Koljatic y Silva (2013) estudian el programa propedéutico de la Universidad de Santiago.[5] Encuentran que los estudiantes admitidos a través de este programa presentan tasas de retención más bajas que las de sus pares admitidos a través de la vía regular, pero que su rendimiento académico mejora en el tiempo. Sin embargo, tras tomar en cuenta los altos niveles de vulnerabilidad de los participantes de este programa, evalúan sus resultados como esperanzadores. El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (Cruch 2017) estudió el poder predictivo del puntaje de *ranking* en el rendimiento académico de los estudiantes. En este estudio encuentran que, aunque contribuye a explicar parte del promedio ponderado de los estudiantes, su aporte es bastante menor en comparación con el de los otros instrumentos de selección (PSU y notas de enseñanza media).[6]

---

[5] El programa propedéutico ofrece acceso a la universidad a estudiantes destacados provenientes de contextos vulnerables. Estudiantes en el top 10 por ciento de su generación son acompañados durante su último año de educación secundaria, tras lo que se les ofrece acceso a un programa de bachillerato en el que continúan recibiendo apoyo para integrarse adecuadamente a la universidad.

[6] Por su naturaleza, esta investigación trabaja exclusivamente con estudiantes matriculados en las universidades. Es decir, son alumnos que obtuvieron notas y puntajes PSU lo suficientemente altos como para ser admitidos en estas instituciones. Esto nos obliga a ser cautelosos a la hora de interpretar estos resultados, ya que éstos no necesariamente reflejan el poder predictivo de los distintos instrumentos estudiados en otros rangos de puntaje.

Gil et al. (2013), por otro lado, comparan el rendimiento de estudiantes de la Universidad Católica que egresaron de enseñanza media en el top 10 por ciento de su establecimiento, con quienes obtuvieron un rendimiento escolar menor. Encuentran que, una vez en la universidad, estos alumnos presentan tasas de retención y promedios ponderados más altos. Extienden este análisis a estudiantes que hubiesen obtenido un puntaje de *ranking* en el top 10 por ciento, encontrando resultados similares.[7] A partir de estos resultados, validan el uso de este instrumento de selección en el sistema.[8]

Santalices et al. (2017) estudian el poder predictivo del *ranking* de egreso de enseñanza media en las tasas de permanencia, tanto a nivel de sistema como a nivel institucional. En su análisis aplican tres definiciones de *ranking*: (1) puntaje de *ranking* utilizado en el sistema único de admisión (*ranking*-bono-SUA), (2) percentil de egreso y (3) quintil de egreso. Sus resultados muestran que, tras controlar por el rendimiento de los estudiantes en el resto de los instrumentos de selección (PSU, NEM), los tres indicadores de *ranking* contribuyen a predecir la retención institucional sólo en las universidades del Cruch.[9] Cabe destacar que los autores nos llaman a interpretar estos resultados con cautela y advierten que no son causales. Adicionalmente, San-

[7] No resulta del todo claro la forma en que construyen esta última medida; por la manera en que está descrita, pudiesen ser estudiantes sobre el percentil 90 de la distribución nacional del puntaje *ranking* o sobre el percentil 90 al interior del establecimiento escolar de egreso. Evidentemente, ambas definiciones no son equivalentes y pudiesen llevarnos a conclusiones diferentes.

[8] Es importante ser cautelosos a la hora de interpretar estos resultados. En primer lugar, los estudiantes de la Universidad Católica no son necesariamente representativos del resto de los estudiantes del sistema. Puede haber diferencias tanto en características académicas como socioeconómicas que hagan difícil extender estos resultados a otros contextos. Además, las comparaciones presentadas en este estudio no controlan por los resultados de los estudiantes en la PSU. En esta muestra, estudiantes en el top 10 por ciento podrían ser también quienes obtienen mayores puntajes en la PSU. De ser éste el caso, la interpretación de los resultados no sería correcta. Al trabajar exclusivamente con seleccionados de esta universidad, se controla hasta cierto punto por esta variable. Sin embargo, incluso dentro de esta institución hay diferencias importantes en el rendimiento de los estudiantes en las distintas secciones de la PSU.

[9] Este análisis se concentra en los procesos 2007-2011; es decir, el período previo a la incorporación del puntaje *ranking*. Encuentran que este último no contribuye a predecir retención a nivel de sistema, ni a nivel institucional en instituciones no Cruch.

talices et al. (2017) encuentran que, al controlar por características socioeconómicas de los estudiantes, el poder predictivo del puntaje de *ranking* (*ranking*-bono-SUA) desaparece. Esto es consistente con la discusión presentada en Barrios (2017), en que se muestra que el puntaje de *ranking* es mayor para estudiantes provenientes de contextos más aventajados; su poder predictivo, por lo tanto, se explicaría principalmente por su relación con las características socioeconómicas de los estudiantes.

En este trabajo, a diferencia de los estudios realizados por el Cruch (2017) y Santalices et al. (2017), el foco está en las tasas de retención de los estudiantes que fueron beneficiados y perjudicados por el puntaje *ranking*. Estudiaré lo que ocurre en la totalidad de las instituciones que participan del sistema único de admisión. Con este análisis, busco superar además algunos de los desafíos metodológicos de Gil et al. (2013).[10]

Para identificar al grupo de estudiantes beneficiados y perjudicados, aprovecho la disponibilidad de ricos datos administrativos y simulo los resultados del proceso de admisión bajo distintos escenarios. A partir de estas simulaciones, defino dos categorías de beneficiados. La primera incluye a aquellos estudiantes que sin el puntaje *ranking* no hubiesen sido admitidos en ninguna de las instituciones que participan del sistema único de admisión, pero que, gracias a su inclusión, pudieron acceder a ellas. La segunda categoría incluye a aquellos estudiantes que gracias al puntaje *ranking* ingresaron a preferencias más altas dentro de su lista de postulaciones. De manera análoga, defino también a dos grupos de perjudicados.

Al estudiar las tasas de retención del primer grupo de estudiantes beneficiados, encuentro que éstas son entre 7 y 8 puntos porcentuales menores que las de sus compañeros en el sistema,[11] entre 5 y 6 puntos

[10] Como se discute en la nota al pie anterior, existen dudas tanto sobre la validez externa como interna del análisis de Gil et al. (2013). Una de las dificultades que presenta, es que en ninguno de sus análisis controla por el puntaje obtenido por los estudiantes en la PSU. Es difícil creer que esta variable no esté correlacionada con el rendimiento escolar y el rendimiento universitario. De ser éste el caso, sus comparaciones estarían sesgadas.

[11] El sistema se refiere a la totalidad de instituciones que participan del sistema único de admisión. A menos que se especifique lo contrario, los análisis presentados en esta investigación trabajan con este universo de instituciones.

porcentuales menores que las del 10 por ciento inferior de los seleccionados a cada programa[12] y entre 2 y 3 puntos porcentuales menores que las del grupo de estudiantes perjudicados. Esta última diferencia equivale a una tasa de deserción 23,2 por ciento mayor a nivel de sistema, 13,3 por ciento mayor a nivel institucional y 9,8 por ciento mayor a nivel de programa. La magnitud de las diferencias medidas en puntos porcentuales se mantiene en un rango similar al restringir el análisis exclusivamente a instituciones altamente selectivas.

Los análisis para el segundo grupo de beneficiados, es decir, aquellos estudiantes que gracias al puntaje *ranking* lograron ingresar a preferencias más altas, arrojan resultados similares. Una vez más, encuentro que sus tasas de retención son menores que las de sus compañeros, que las del 10 por ciento de seleccionados con menores puntajes y que las del grupo de estudiantes perjudicados (estudiantes que, en la ausencia del puntaje *ranking*, hubiesen sido admitidos en preferencias más altas). Las diferencias en relación con las tasas de deserción se encuentran en un rango similar a las descritas para la primera categoría de beneficiados.

A pesar de encontrar que las tasas de retención de los beneficiados son menores que las observadas para los perjudicados, es importante destacar que esto no significa necesariamente que ellas sean bajas. Bajo todas las definiciones de retención encuentro que estas tasas superan el 70 por ciento.

Es importante ser cuidadosos con la interpretación de estos resultados; la diferencia en las tasas de retención pudiese explicarse por diferencias en el potencial académico de los estudiantes, pero también por otros factores, como, por ejemplo, su capacidad para integrarse y adaptarse al sistema universitario. Probablemente, el resultado observado se debe a una mezcla de distintos factores, pero es relevante que las instituciones tengan en cuenta las diferencias en retención para que cambios al sistema de admisión vayan acompañados de programas de

[12] Estos estudiantes corresponden a individuos que fueron admitidos a través de la vía regular a programas ofrecidos por las instituciones que participan del sistema único de admisión. Es decir, son alumnos que fueron admitidos junto a los estudiantes beneficiados, pero que ingresaron en el 10 por ciento inferior de su programa.

apoyo a estudiantes que pudiesen enfrentar mayores dificultades una vez admitidos en el sistema.[13]

Este documento está organizado en cinco secciones. Luego de esta introducción, en la siguiente sección describo el sistema de educación superior chileno y el funcionamiento del puntaje *ranking*; luego describo los datos y la estrategia empírica utilizada; en la cuarta sección presento los resultados, y, finalmente, en la quinta sección, concluyo.

2. SISTEMA UNIVERSITARIO Y EL PUNTAJE *RANKING*

En Chile existen cerca de 60 universidades, 25 de las cuales forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (Cruch). Las universidades del Cruch, y desde el año 2011 otras ocho universidades privadas, seleccionan a sus estudiantes utilizando un sistema centralizado de admisión.[14] Para poder participar de este proceso, los postulantes deben completar su educación media y rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

Las instituciones definen el número de vacantes en cada uno de sus programas y deciden también los pesos que tendrán las distintas secciones de la PSU —lenguaje, matemáticas, ciencias y ciencias sociales—, así como las notas de enseñanza media al momento de asignar sus vacantes. Los potenciales postulantes conocen esta información antes de rendir la PSU y, por lo tanto, son variables que pueden considerar al elegir las instituciones y programas a los que postularán.

[13] Es importante mencionar que la existencia de múltiples factores que afectan la retención de estudiantes también aplica a otros indicadores de rendimiento académico. Las notas y el avance curricular de un estudiante, por ejemplo, no son consecuencia únicamente del potencial académico del mismo, sino que también de otros factores como los discutidos para el caso de la retención. Por ello, al medir la calidad de los estudiantes a partir de variables de desempeño en la universidad, se está midiendo un indicador que, además de su potencial académico, evalúa otras características de los estudiantes que explican su capacidad de adaptarse a la experiencia universitaria que les toca experimentar. Como esta experiencia depende también de características institucionales, el rendimiento académico de los estudiantes puede también afectarse a través de políticas institucionales.

[14] En 2011 se integraron ocho universidades y a partir de ese entonces otras instituciones privadas se han unido al sistema único de admisión. En el proceso de admisión 2018, además de las universidades del Cruch, participaron doce universidades privadas.

Una vez recibidos sus resultados en la PSU, los estudiantes postulan a un máximo de diez preferencias a través de una plataforma *online*. Las vacantes se definen a través de un algoritmo de la familia Gale-Shapley, que asigna a cada estudiante a la preferencia más alta a la que sus puntajes le permiten acceder. Una vez que un estudiante es asignado a un programa, el resto de sus postulaciones son desechadas (independientemente de si sus puntajes le hubiesen permitido ser admitido a ellas).

Por otro lado, las universidades que no participan de este sistema centralizado de admisión seleccionan a sus estudiantes a través de procesos independientes. Sin embargo, para ellas la PSU sigue siendo relevante, en parte por la información que les entrega y, en parte, debido a la existencia de incentivos financieros vinculados a este instrumento.

En junio del año 2012, el Cruch anunció que sumaría un nuevo instrumento de selección en el proceso de admisión a las universidades que tendría lugar a finales de ese año: el puntaje *ranking*. Con su inclusión se pretendía aumentar la equidad en el acceso a las universidades, premiando el mérito académico de los estudiantes en su contexto escolar.

Esta modificación al sistema de admisión buscaba reconocer las diferencias existentes en las oportunidades de aprendizaje a las que tienen acceso jóvenes provenientes de distintos contextos, premiando el buen desempeño académico de los estudiantes en relación con otros jóvenes similares a ellos.

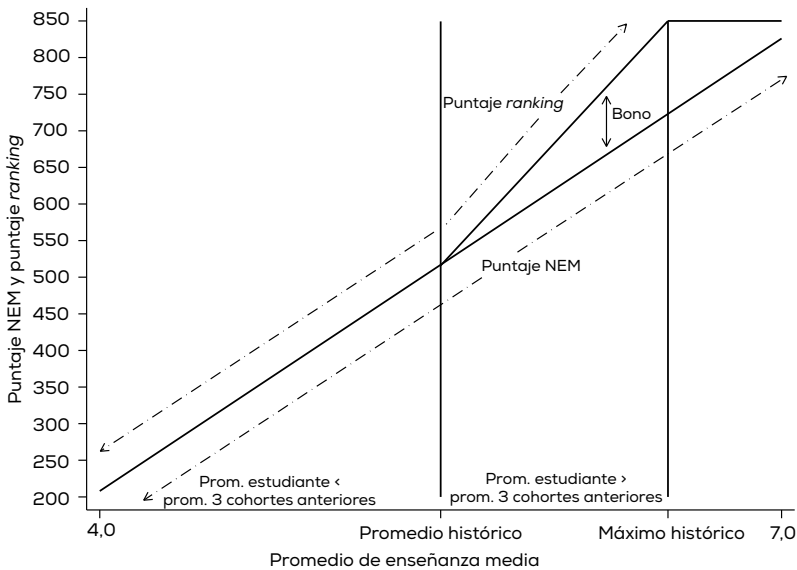
Con este fin, la fórmula escogida para el cálculo del puntaje *ranking* consideró, además de las notas del estudiante, el promedio y el máximo de las notas de enseñanza media de las cohortes egresadas del mismo establecimiento escolar durante los tres años anteriores. A partir de estos parámetros, se generó un puntaje que intentó tomar en cuenta la realidad de los estudiantes a lo largo de su etapa escolar.

El puntaje *ranking* se definió entonces como el puntaje asociado a las notas de enseñanza media (es decir, el puntaje NEM que ya era parte de los instrumentos de selección) y más un bono entregado a estudiantes cuyas notas de enseñanza media son superiores al promedio de las tres generaciones anteriores.

La figura 1 ilustra el funcionamiento de la fórmula de cálculo de este puntaje en mayor detalle. Como puede apreciarse, el puntaje *ranking* coincide con el puntaje NEM para todos aquellos estudiantes cuyo

promedio de enseñanza media es inferior o igual al promedio de las tres generaciones anteriores. Estudiantes cuyo promedio de enseñanza media es mayor que el de las generaciones anteriores reciben un bono, por lo que su puntaje *ranking* es superior al puntaje NEM. Este bono aumenta hasta que se alcanza el promedio del máximo promedio de las tres generaciones anteriores; desde ese punto en adelante, el puntaje *ranking* permanece constante en 850 puntos (ver Barrios (2017) para un análisis más detallado de esta fórmula).

Figura 1. DISTRIBUCIÓN DEL PUNTAJE PROMEDIO EN LA PSU (2008-2015)



La figura ilustra el funcionamiento de la fórmula de cálculo del puntaje *ranking*. El puntaje *ranking* coincide con el puntaje NEM para todos aquellos estudiantes cuyo promedio de enseñanza media es inferior al promedio de enseñanza media de las tres generaciones anteriores. Estudiantes, cuyo promedio de enseñanza media es mayor que el de las tres generaciones anteriores, reciben un bono, por lo que su puntaje *ranking* es superior al puntaje NEM. Este bono aumenta hasta que se alcanza el promedio del máximo promedio de las tres generaciones anteriores; desde ese punto en adelante, el puntaje *ranking* permanece constante en 850 puntos.

3. DATOS Y ESTRATEGIA EMPÍRICA

Para estudiar lo ocurrido con los beneficiados del puntaje *ranking* en términos de retención, utilizo datos administrativos provenientes del Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (Demre), de la Universidad de Chile, y del Servicio de Información de Educación Superior (SIES), del Ministerio de Educación. Estos registros incluyen información a nivel individual sobre los resultados de los estudiantes en la PSU, los programas a los que postulan y sus resultados en el proceso de admisión entre los años 2012 y 2016. Además, observo las ponderaciones utilizadas por las instituciones que participan del sistema centralizado de admisión para asignar sus vacantes y también la matrícula de educación superior, incluyendo la institución y programa al que asiste cada estudiante.

A partir de esta última información, construyo las variables dependientes que analizo: retención en el sistema, retención en la institución y retención en el programa tras el primer año de estudios. La retención a nivel de programa se refiere a estudiantes que tras el primer año siguen matriculados en el mismo programa e institución a los que ingresaron.

Además de documentar las tasas de retención de los estudiantes beneficiados por la inclusión del puntaje *ranking*, estudio también qué tan distintas son estas tasas de las observadas para otros grupos de estudiantes en el sistema. A través de estos análisis busco, por un lado, contextualizar su magnitud y, por otro, entregar ciertos elementos que contribuyan a la evaluación de la política. Aunque el foco de este trabajo son las tasas de retención al primer año, en el anexo 2 se presentan también análisis que estudian lo que ocurre al segundo año.[15]

Para implementar estos análisis utilizo simulaciones del proceso de selección. Las reglas de este proceso y las ponderaciones utilizadas para calcular los puntajes de los estudiantes son públicas. Esto, unido a la disponibilidad de los resultados de los procesos de admisión, hace posible replicar el algoritmo de asignación de vacantes y comprobar su

[15] Las diferencias en las tasas de retención de beneficiados y los otros grupos de estudiantes con los que se los compara aumentan o se mantienen en niveles similares a las documentadas para la retención al primer año. En el caso de las comparaciones con el grupo de perjudicados, esta diferencia aumenta.

correcto funcionamiento. Para efectos de este proyecto, el algoritmo de selección fue programado en Python 2.7; su robustez se comprobó usando las postulaciones y resultados de quienes participaron en los procesos de admisión 2012 a 2015.

A partir de las simulaciones generadas con el algoritmo de selección, defino dos categorías de beneficiados y perjudicados: la primera, a nivel de sistema, y, la segunda, a nivel de programa.

El grupo de beneficiados a nivel de sistema incluye a aquellos estudiantes que fueron admitidos en alguna de las instituciones que participan del sistema único de admisión en los procesos 2013 a 2015, pero que no hubiesen sido seleccionados con las ponderaciones vigentes hasta el proceso de admisión 2012; es decir, estudiantes que sin el puntaje *ranking* hubiesen quedado fuera del sistema. La definición de los perjudicados, por otro otra parte, resulta más compleja; utilizar al grupo de estudiantes que deja de ingresar al sistema no es posible, ya que no observo sus tasas de retención. Por ello, defino al grupo de perjudicados como aquellos estudiantes que fueron admitidos en alguna de las instituciones del sistema en los procesos 2012 a 2014 pero que no hubiesen sido admitidos con las ponderaciones del año siguiente; es decir, estudiantes que no hubiesen sido admitidos en escenarios donde el puntaje *ranking* aumentó su relevancia (la ponderación promedio dada al puntaje *ranking* aumentó entre 2013 y 2015 de 10 a 23 por ciento).

Las definiciones de beneficiados y perjudicados a nivel de programa siguen una lógica similar. Aquellos estudiantes que en los procesos 2013 a 2015 fueron admitidos en una preferencia más alta que si hubiesen sido seleccionados con las ponderaciones del 2012 clasificaron como beneficiados. Aquellos estudiantes seleccionados en los procesos 2012 a 2014 que hubiesen sido admitidos en una preferencia más baja con las ponderaciones del año siguiente fueron clasificados como perjudicados.

Como puede apreciarse, los grupos de beneficiados son estudiantes que observo en el año t. Los perjudicados son estudiantes que observo en el año t-1. Idealmente, hubiese querido comparar las tasas de retención de estudiantes que ingresaron o dejaron de ingresar al sistema (o programa) al mismo tiempo. Desafortunadamente, no es posible observar lo que ocurre con quienes quedan fuera, y por ello, en los ejercicios en que comparo beneficiados y perjudicados, defino como grupo de

control para los beneficiados del año t a los perjudicados del año t-1; es decir, quienes fueron admitidos en ese período, pero que no hubiesen sido admitidos en el año t. Esta forma de comparar a beneficiados y perjudicados pudiese conducirnos a resultados sesgados si en el período estudiado hubiese cambios relevantes en las tasas de retención, inducidos, por ejemplo, por medidas pro retención de parte de las universidades. Sin embargo, como se aprecia en la tabla 1, éstas permanecen bastante estables.

Tabla 1. EVOLUCIÓN DE TASAS DE RETENCIÓN (2012-2015)

	Sistema %	Institución %	Programa %
2012	92,83	85,79	78,93
2013	91,53	84,23	77,58
2014	91,67	84,39	78,04
2015	91,91	84,35	78,12

Nota: Las cifras presentadas corresponden a las tasas de retención observadas en las instituciones que participan del sistema único de admisión.

Para comparar las tasas de retención de los beneficiados con otros grupos de estudiantes y también con los perjudicados utilizo regresiones del siguiente tipo:

$$R_{ipt} = \beta_p + \beta_t + \beta_1 B_{ipt} + \beta_2 X_{ipt} + u_{ipt} \quad (1)$$

donde:

R_{ipt}: variable *dummy* que indica si el estudiante permanece en el sistema, en la institución o en el programa tras un año de estudios.

B_{ipt}: variable *dummy* que indica si el estudiante pertenece al grupo de beneficiados.

X_{ipt}: vector de controles a nivel individual que puede incluir características demográficas, socioeconómicas y académicas de los estudiantes.

β_1: el coeficiente de interés, y captura la diferencia en las tasas de retención respecto a la categoría base, que, dependiendo de la especificación, definiré como el resto de los estudiantes matriculados en el sistema, aquellos matriculados que ingresaron en el 10 por ciento inferior de sus programas y el grupo de estudiantes perjudicados.

β_p y β_t: coeficientes que corresponden a efectos fijos a nivel de programa y efectos fijos por proceso.

Por su naturaleza, los análisis discutidos hasta este punto asumen como dado lo que ocurre de manera previa a la selección de los estudiantes. Es decir, estos resultados deben ser interpretados con cautela si en respuesta a la introducción del puntaje *ranking* los estudiantes modificaran su conducta de alguna forma relevante en relación con sus probabilidades de admisión y retención. Algunas de estas potenciales respuestas incluyen: (i) incrementos en los niveles de esfuerzo de los estudiantes, (ii) transferencias estratégicas de escuela y (iii) cambios en las decisiones de postulación.

Si el puntaje *ranking* hubiese generado respuestas importantes de este tipo, entonces las definiciones de los grupos de beneficiados y perjudicados serían erróneas, afectando de este modo los resultados aquí discutidos.

Sin embargo, la posibilidad de responder, en cualquiera de estos márgenes, es inexistente o mucho menor en el primer año de la política. Ésta fue anunciada a mediados del año escolar (junio del 2012) y, ante la controversia que generó, su aplicación no fue confirmada de manera inmediata. En el anexo 1 se presentan análisis en los que se estudia exclusivamente a la primera cohorte afectada. Es alentador que los resultados de este ejercicio no difieran significativamente de los presentados en el cuerpo de este trabajo.[16]

Finalmente, cabe destacar que la mera existencia de cambios de conducta como los recién mencionados no es suficiente para afectar la validez de los análisis discutidos en este trabajo. Sólo debiesen preocuparnos en la medida en que cambien la composición de los grupos de beneficiados y perjudicados.[17]

---

[16] Respecto a los cambios en la estrategia de postulación, el hecho de que los estudiantes puedan postular hasta diez preferencias atenúa la preocupación por respuestas significativas en este margen. Menos del 6 por ciento de los estudiantes utiliza su décima preferencia con una postulación válida; de ellos, el 93 por ciento es seleccionado en una preferencia anterior. Dado que los cambios introducidos el primer año fueron menores a los incorporados posteriormente y que no existía información acerca de cómo cambiarían los puntajes de corte, respuestas de este tipo son aún menos plausibles en la primera cohorte afectada.

[17] Un elemento adicional a considerar es que por la forma en que construyeron los grupos de beneficiados y perjudicados éstos no pertenecen a la misma cohorte. El supuesto relevante en este punto es que las tasas de retención de los estudiantes perjudicados (seleccionados en t-1) son un buen reflejo de las tasas de retención que hubiesen tenido los estudiantes efectivamente perjudicados en el proceso de selección desarrollado en t.

4. RESULTADOS

En esta sección discuto los resultados obtenidos a partir de la estrategia descrita en la sección anterior. Parto por analizar las tasas de retención de los beneficiados en términos de acceso al sistema; es decir, las tasas de aquellos estudiantes que, sin el puntaje *ranking*, hubiesen quedado fuera de las universidades que participan del sistema único de admisión. Las características de este grupo de beneficiados y las del resto de los estudiantes que fueron admitidos en el sistema se presentan en la tabla 2. Esta tabla muestra que, en promedio, los beneficiados provienen de contextos más desaventajados que sus compañeros.

Es importante aclarar que esta diferencia no nos dice nada sobre cambios en la equidad del sistema. Para estudiar los efectos del puntaje *ranking* en equidad tendríamos que comparar al grupo de beneficiados con el grupo de estudiantes que dejó de ingresar debido a la incorporación de este instrumento en el mismo proceso de selección (véase Barrios 2017 para un análisis detallado sobre equidad en el acceso). Las diferencias aquí observadas son las que existen entre estudiantes que ingresan marginalmente al sistema y el resto de los estudiantes, que en promedio accedieron de manera más holgada.

Tras estudiar lo que ocurre a nivel del sistema, presento los resultados de un análisis similar, en el que me concentro únicamente en las dos instituciones más selectivas. En este caso, los alumnos beneficiados son aquellos que gracias al puntaje *ranking* lograron ingresar a alguna de estas dos instituciones.

Finalmente, presento resultados para los beneficiados en términos de programa; esto es, para aquellos estudiantes que gracias al puntaje *ranking* fueron admitidos en preferencias más altas. Sus características se presentan en la tabla 3. Aunque en esta ocasión las diferencias son algo menores, una vez más puede apreciarse que el grupo de beneficiados proviene en promedio de contextos más desaventajados. Por las mismas razones mencionadas anteriormente, estos resultados no nos dicen nada sobre cambios en la equidad del sistema.

Tabla 2. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE BENEFICIADOS Y NO BENEFICIADOS (2013-2015) EN TÉRMINO DE SISTEMA

	No beneficiados	Beneficiados
1. *Características demográficas*		
Sexo = Femenino	0.500	0.610
Edad	18,682	18,766
2. *Seguro de salud*		
Fonasa	0,536	0,704
Isapre	0,388	0,219
Otro	0,076	0.076
3. *Ingreso del hogar y educación de los padres*		
Ingreso bruto del hogar ($ chilenos)	802.403	516.699
Educación media incompleta	0,098	0,171
Educación media completa	0,305	0,422
Centro de formación técnica	0,082	0,079
Instituto profesional	0,082	0,083
Universidad	0,391	0,223
4. *Ocupación de los padres*		
Activo(a)	0,825	0,765
Parcialmente activo(a)	0,074	0,102
No trabaja	0,056	0,075
Otra situación ocupacional	0,045	0,058
5. *Dependencia administrativa*		
Municipal	0,224	0,284
Particular subvencionado	0,516	0,594
Particular pagado	0,242	0,086
Administración delegada	0,017	0,037
6. *Nivel de selectividad institución educación superior (IES)*		
Altamente selectiva	0,202	0,139
Selectiva	0,131	0,260
Menor selectividad	0,397	0,295
No selectiva	0,270	0,306
7. *Tasas de retención*		
Sistema	0,919	0,848
Institución	0,845	0,774
Programa	0,781	0,713
Observaciones	223.088	6.372

Nota: El grupo de beneficiados corresponde a aquellos alumnos que en ausencia del puntaje *ranking* no hubiesen sido admitidos en el sistema.

Tabla 3. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE BENEFICIADOS Y NO BENEFICIADOS (2013-2015) EN TÉRMINOS DE PROGRAMA

	No beneficiados	Beneficiados
1. *Características demográficas*		
Sexo = Femenino	0,493	0,610
Edad	18,693	18,588
2. *Seguro de salud*		
Fonasa	0,528	0,675
Isapre	0,396	0,252
Otro	0,077	0,073
3. *Ingreso del hogar y educación de los padres*		
Ingreso bruto del hogar ($ chilenos)	814.976	579.137
Educación media incompleta	0,095	0,162
Educación media completa	0,300	0,392
Centro de formación técnica	0,082	0,081
Instituto profesional	0,083	0,076
Universidad	0,398	0,263
4. *Ocupación de los padres*		
Activo(a)	0,828	0,775
Parcialmente activo(a)	0,072	0,101
No trabaja	0,056	0,069
Otra situación ocupacional	0,044	0,055
5. *Dependencia administrativa*		
Municipal	0,221	0,280
Particular subvencionado	0,513	0,573
Particular pagado	0,249	0,114
Administración delegada	0,016	0,033
6. *Nivel de selectividad IES*		
Altamente selectiva	0,197	0,235
Selectiva	0,124	0,250
Menor selectividad	0,403	0,300
No selectiva	0,276	0,215
7. *Tasas de retención*		
Sistema	0,920	0,889
Institución	0,846	0,812
Programa	0,781	0,755
Observaciones	209.507	19.953

Nota: El grupo de beneficiados corresponde a aquellos alumnos que en ausencia del puntaje de ranking hubiesen sido admitidos en preferencias más bajas.

4.1. Retención y beneficiados en términos de acceso al sistema

La tabla 4 estudia las diferencias en las tasas de retención tras el primer año entre los beneficiados y otros grupos de estudiantes. Las primeras dos columnas los compara con el resto de los estudiantes que ingresaron a las universidades que participan del sistema único de admisión junto a ellos; las siguientes dos con los estudiantes que ingresaron a sus programas en el diez por ciento inferior de los seleccionados, y las últimas dos, con quienes dejaron de entrar al sistema producto de la incorporación del *ranking*.

Los resultados presentados en el panel A muestran que las probabilidades de seguir matriculado en el sistema tras el primer año de estudios son 7 puntos porcentuales más bajas para los beneficiados que para el resto de sus compañeros. Al comparar las tasas de retención institucional y a nivel de programa para estos mismos grupos que se presentan en los paneles B y C de la misma tabla, también se observa una diferencia en contra de los estudiantes beneficiados cercana a los 8 puntos porcentuales.

La diferencia entre las dos columnas, que se presentan para cada grupo de comparación, está dada por los controles incluidos en cada especificación. En ambos casos se incluyen efectos fijos por programa de estudios y año. Incluir efectos fijos por programa es una manera de controlar por potenciales diferencias entre las carreras a las que ingresan los beneficiados y los estudiantes que forman parte del grupo de comparación. En la segunda columna se incluyen además controles demográficos y socioeconómicos. Sin embargo, no es del todo claro hasta qué punto es deseable controlar por estas variables en estas especificaciones.

Uno de los objetivos del puntaje de *ranking* consistía en mejorar la equidad en el acceso al sistema. Ello implica reemplazar a estudiantes provenientes de contextos más aventajados por estudiantes provenientes de contextos más desaventajados. Frente a ello, al controlar por características socioeconómicas estaríamos eliminando parte de las consecuencias de la política. Si los jóvenes que ingresaron al sistema (o a un programa) gracias al puntaje *ranking* fueran, en efecto, más vulnerables que quienes dejaron de hacerlo, y esta característica del grupo de beneficiados estuviese asociada a mayores dificultades para permanecer en la universidad, entonces incluir variables socioeconómicas al comparar

Tabla 4. TASAS DE RETENCIÓN AL PRIMER AÑO: BENEFICIADOS A NIVEL DE SISTEMA VERSUS OTROS ESTUDIANTES (2013-2015)

	Sistema		10 por ciento inferior		Perjudicados	
Panel A - Retención a nivel de sistema						
Beneficiado=1	-0,072***	-0,066***	-0,052***	-0,046***	-0,026**	-0,040***
	(0,007)	(0,005)	(0,006)	(0,006)	(0,010)	(0,012)
Constante	0,916***	0,917***	0,894***	0,791***	0,888***	1,045***
	(0,001)	(0,018)	(0,003)	(0,208)	(0,011)	(0,040)
Panel B - Retención institucional						
Beneficiado=1	-0,079***	-0,076***	-0,055***	-0,051***	-0,024**	-0,035**
	(0,006)	(0,006)	(0,007)	(0,007)	(0,012)	(0,014)
Constante	0,843***	0,951***	0,815***	0,846***	0,820***	1,146***
	(0,003)	(0,008)	(0,004)	(0,215)	(0,012)	(0,046)
Panel C - Retención a nivel de programa						
Beneficiado=1	-0,081***	-0,080***	-0,058***	-0,055***	-0,025*	-0,034**
	(0,006)	(0,006)	(0,007)	(0,008)	(0,013)	(0,015)
Constante	0,779***	0,935***	0,752***	0,823***	0,746***	1,093***
	(0,006)	(0,029)	(0,005)	(0,214)	(0,014)	(0,109)
N.° de estudiantes	229.459	212.680	28.538	26.645	9.221	8.689
Controles demográficos	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Controles socioeconómicos	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Efectos fijos por programa	Sí	Sí	Sí	Sí	Si	Sí

Notas: Los errores estándar son reportados en paréntesis. Corresponden a errores estándar robustos para cuyo cálculo se definieron *clusters* a nivel de programa de estudios: * pvalue ‹0,1, ** p-value ‹ 0,05, *** p-value ‹ 0,01. Los controles demográficos incluyen género y edad; los controles socioeconómicos incluyen dependencia escolar, ingresos brutos del hogar, educación y ocupación de los padres. Los estudiantes beneficiados corresponden a aquellos que ingresaron al sistema entre 2013 y 2015, pero que no hubiesen ingresado a él con las ponderaciones del 2012. Los estudiantes perjudicados son aquellos admitidos en el sistema entre 2012 y 2014, pero que no hubiesen sido seleccionados con las ponderaciones vigentes un año más tarde.

a estos jóvenes con otros grupos de estudiantes eliminaría parte de las consecuencias generadas por la incorporación de este instrumento en el proceso de selección.

El incluir estas variables en las especificaciones estudiadas no genera grandes cambios en las diferencias estimadas. Esto sugiere que las diferencias en las tasas de retención aquí documentadas no se explican, en gran medida, por diferencias socioeconómicas de los estudiantes.

A pesar de contar con información sobre el rendimiento escolar de los estudiantes y los puntajes obtenidos en las distintas secciones de la PSU, no se presentan especificaciones que controlen por estas variables en el cuerpo del informe (en el anexo 3, publicado sólo en la version digital de este trabajo, pueden consultarse especificaciones alternativas). La razón es similar a la discutida en el párrafo anterior. Al incorporar el puntaje *ranking* al sistema de admisión, se modificaron las ponderaciones dadas a las distintas secciones de la PSU y a las notas de enseñanza media. Por lo tanto, uno de los efectos de la política es cambiar el perfil de puntajes de los seleccionados; como muestra Barrios (2017), los estudiantes beneficiados por el puntaje *ranking* tienen en promedio notas más altas y puntajes PSU más bajos que los perjudicados. Si mantenemos constantes estas variables al comparar a beneficiados con otros grupos de estudiantes se eliminaría esta parte de los efectos.[18]

Frente a ello, mi especificación preferida es la presentada en las columnas impares; es decir, la que controla únicamente por efectos fijos temporales y por programa. Esto aplica a todos los análisis presentados en este trabajo.

La comparación recién discutida no es necesariamente la más adecuada a la hora de evaluar esta política. En ella se contrastan unos estudiantes que marginalmente lograron ingresar al sistema[19] con otros que en general consiguieron entrar con un margen mayor y que con o sin el puntaje *ranking* hubiesen ingresado al mismo programa. Por ello, en la tabla 4 también presento los resultados de un ejercicio similar, pero en los que el grupo de control está formado por aquellos estudiantes que

[18] En general, al controlar por estas variables, el tamaño del coeficiente que captura la diferencia entre beneficiados y otros estudiantes disminuye. Sin embargo, en la mayoría de los casos sigue habiendo una diferencia significativa.

[19] En promedio, los beneficiados se situaron en el 25 por ciento inferior de seleccionados; la mitad de ellos se situó en el 18 por ciento inferior de este grupo.

ingresaron en el diez por ciento inferior de sus programas. Aun cuando en este caso la diferencia se reduce, siguen habiendo entre 4,5 y 6 puntos porcentuales de diferencia en todos los indicadores de retención; los beneficiados por el puntaje *ranking* presentan tasas de retención que se encuentran incluso por debajo del diez por ciento inferior de seleccionados (la diferencia varía entre 5 y 6 puntos porcentuales).

Hasta ahora sólo he comparado a los beneficiados con distintos grupos de estudiantes que ingresaron al sistema junto a ellos (es decir, estudiantes cuyo acceso a las universidades con el sistema único de admisión no se vio afectado por la incorporación del puntaje *ranking*). Las últimas columnas de la tabla 4 presentan los resultados de un análisis que estudia si el grupo de beneficiados presenta tasas de retención distintas a las que hubiesen tenido quienes quedaron fuera del sistema gracias a la inclusión del puntaje *ranking*. Una vez más, encuentro que el grupo de estudiantes beneficiados presenta tasas de retención menores a las del grupo de comparación; las tasas de retención a nivel de sistema, de instituciones y de programa son cerca de 2,5 puntos porcentuales menores para los beneficiados. Esto corresponde a tasas de deserción 23,21 por ciento mayores a nivel de sistema, 13,3 por ciento mayores a nivel de institución y 9,8 por ciento mayores a nivel de programa para beneficiados que para perjudicados.

De acuerdo a estos resultados, con la inclusión del puntaje de *ranking* se dejó fuera a un grupo de estudiantes cuyas tasas de retención hubiesen sido más altas.

Cabe destacar que este resultado no es necesariamente algo negativo. Si bien las tasas de retención del grupo de beneficiados son menores que las del resto de sus compañeros y que las del grupo de perjudicados, esto no quiere decir que ellas sean bajas. Una pérdida en esta dimensión pudiese ser algo aceptable a cambio de una mejora en equidad. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, éste no parece ser el caso.

4.2. Retención y beneficiados en términos de acceso a instituciones altamente selectivas

La tabla 5 presenta los resultados de un ejercicio similar a los recién discutidos, pero en los que se incluyen únicamente a beneficiados y perjudicados en términos de acceso a las dos instituciones más se-

Tabla 5. TASAS DE RETENCIÓN EN INSTITUCIONES ALTAMENTE SELECTIVAS: BENEFICIADOS VERSUS PERJUDICADOS (2013-2015)

	M1	M2
Panel A - Retención a nivel de sistema		
Beneficiado=1	0,012	0,005
	(0,010)	(0,011)
Constante	0,957***	-0,089
	(0,009)	(0,067)
Panel B - Retención institucional		
Beneficiado=1	-0,034	-0,059*
	(0,031)	(0,031)
Constante	0,842***	-0,029
	(0,017)	(0,096)
Panel C - Retención a nivel de programa		
Beneficiado=1	-0,032	-0,051*
	(0,029)	(0,030)
Constante	0,777***	0,035
	(0,024)	(0,121)
N.° de estudiantes	1.729	1.556
Controles demográficos	No	Sí
Controles socioeconómicos	No	Sí
Efectos fijos por programa	No	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí

Notas: Los errores estándar son reportados en paréntesis. Corresponden a errores estándar robustos para cuyo cálculo se definieron *clusters* a nivel de programa de estudios: * p-value < 0,1, ** p-value < 0,05, *** p-value < 0,01. Los controles demográficos incluyen género y edad; los controles socioeconómicos incluyen dependencia escolar, ingresos brutos del hogar, educación y ocupación de los padres. Los estudiantes beneficiados corresponden a aquellos que ingresaron a universidades altamente selectivas entre 2013 y 2015, pero que no hubiesen ingresado a ellas con las ponderaciones del 2012. Los estudiantes perjudicados son aquellos admitidos a estas instituciones entre 2012 y 2014, pero que no hubiesen sido seleccionados con las ponderaciones vigentes un año más tarde.

lectivas del sistema. Con este análisis, busco estudiar cómo varían los resultados discutidos en la sección anterior con el nivel de selectividad de las instituciones.

En términos de permanencia en el sistema, no se observan diferencias significativas entre el grupo de beneficiados y perjudicados. Esto puede deberse, en parte, a que los admitidos en instituciones altamente selectivas, antes de abandonar el sistema, tienen la posibilidad de moverse a múltiples instituciones con menores niveles de selectividad.

Al estudiar lo que ocurre a nivel institucional y de programa, mi especificación preferida indica que las tasas de retención a nivel institucional y de programa son cerca de tres puntos porcentuales menores que las de los estudiantes perjudicados. A pesar de que estas diferencias son mayores que las observadas para el resto del sistema, no son estadísticamente significativas. En parte, esto se debe al tamaño de la muestra; en este caso, es un quinto de la analizada en la sección anterior y los errores estándar son tres veces mayores.

Una vez más, cabe destacar que aunque las tasas de retención del grupo de beneficiados son menores que las de los estudiantes perjudicados, éstas no son necesariamente bajas; tanto a nivel institucional como a nivel de programa, las tasas de retención de este grupo superan el 70 por ciento.

4.3. Retención y beneficiados en términos de acceso a programas

Hasta ahora, los análisis presentados han estado enfocados en beneficiados a nivel de sistema; es decir, en estudiantes que fueron admitidos en algún programa de las instituciones que participan del sistema único de admisión gracias a la incorporación del puntaje *ranking*.

En esta sección estudiaré lo ocurrido con otro grupo de beneficiados: aquellos estudiantes que gracias a la incorporación del puntaje *ranking* fueron admitidos en programas que se encontraban más arriba en su lista de preferencias.

Para ser consistente con la definición utilizada para los beneficiados, el grupo de perjudicados estará compuesto por estudiantes que con el puntaje *ranking* (o una mayor ponderación de este instrumento) hubiesen sido admitidos en preferencias más bajas que en las que fueron admitidos el año en que los observo. De manera similar a lo realizado

al analizar al grupo de beneficiados a nivel de sistema, al comparar a beneficiados y perjudicados a nivel de preferencias, compararé a estudiantes que ingresaron al sistema en t y t-1.

La tabla 6 presenta los resultados de comparaciones entre este grupo de beneficiados y (1) el resto de sus compañeros en el sistema, (2) el diez por ciento inferior de seleccionados en cada programa y (3) quienes fueron perjudicados por el puntaje *ranking* (es decir, quienes en escenarios en que el puntaje *ranking* tiene mayor importancia hubiesen sido seleccionados en preferencias menores). Las comparaciones con estos tres grupos de estudiantes muestran que las tasas de retención de los beneficiados son menores. En el primer caso, las diferencias a nivel de sistema, de institución y de programa varían entre cinco y seis puntos porcentuales.

La comparación con el diez por ciento inferior de seleccionados arroja resultados bastante similares. Se observan diferencias de entre 3,5 y 4,5 puntos porcentuales en las distintas tasas de retención.

Finalmente, la comparación entre beneficiados y perjudicados muestra que es menos probable que un estudiante beneficiado permanezca en la misma institución y programa en que se matriculó inicialmente. Si estos números se expresan en términos de tasas de *deserción*, las del grupo de beneficiados son 29,11 por ciento mayores a nivel de sistema, 14,83 por ciento mayores a nivel institucional y 9,5 por ciento a nivel de programa.

Una vez más, estos resultados no quieren decir que las tasas de retención de beneficiados sean bajas: tanto a nivel institucional, como de programa, superan el 70 por ciento. El tamaño de la diferencia debe ser juzgado en relación con las ganancias generadas en términos de equidad. Además, las instituciones pueden afectar estas diferencias. A cambio de mayor equidad —algo que, en este caso, no es del todo claro que se logre—, las universidades podrían invertir recursos adicionales para apoyar la integración y adecuado desempeño de estudiantes provenientes de contextos más desaventajados.

Más allá de las posibles vías de acción que tienen las instituciones, lo que muestran los análisis discutidos en esta sección es que la calidad de los estudiantes beneficiados, medida en términos de retención al primer año, no es mayor que la del grupo de estudiantes perjudicados. De hecho, los resultados indican justamente lo contrario.

Tabla 6. TASAS DE RETENCIÓN AL PRIMER AÑO: BENEFICIADOS A NIVEL DE PROGRAMA VERSUS OTROS ESTUDIANTES (2013-2015)

	Sistema		10% inferior		Perjudicados	
Panel A - Retención a nivel de sistema						
Beneficiado=1	-0,051***	-0,048***	-0,036***	-0,033***	-0,023***	-0,039***
	(0,003)	(0,003)	(0,004)	(0,004)	(0,004)	(0,006)
Constante	0,918***	0,944***	0,911***	0,933***	0,921***	0,975***
	(0,001)	(0,005)	(0,003)	(0,018)	(0,004)	(0,015)
Panel B - Retención institucional						
Beneficiado=1	-0,060***	-0,061***	-0,041***	-0,044***	-0,023***	-0,041***
	(0,004)	(0,004)	(0,005)	(0,005)	(0,006)	(0,007)
Constante	0,846***	0,846***	0,835***	1,032***	0,845***	1,075***
	(0,001)	(0,001)	(0,004)	(0,017)	(0,006)	(0,020)
Panel C - Retención a nivel de programa						
Beneficiado=1	-0,062***	-0,064***	-0,044***	-0,044***	-0,021***	-0,037***
	(0,004)	(0,004)	(0,005)	(0,006)	(0,007)	(0,008)
Constante	0,781***	0,971***	0,776***	0,978***	0,778***	1,006***
	(0,003)	(0,009)	(0,005)	(0,018)	(0,008)	(0,022)
N.° de estudiantes	229.459	212.680	37.372	34.921	30.712	28.699
Controles demográficos	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Controles socioeconómicos	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Efectos fijos por programa	Sí	Sí	Si	Sí	Si	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Notas: Los errores estándar son reportados en paréntesis. Corresponden a errores estándar robustos para cuyo cálculo se definieron *clusters* a nivel de programa de estudios: * p-value < 0,1, ** p-value < 0,05, *** p-value < 0,01. Los controles demográficos incluyen género y edad; los controles socioeconómicos incluyen dependencia escolar, ingresos brutos del hogar, educación y ocupación de los padres, Los estudiantes beneficiados corresponden a aquellos que entre 2013 y 2015 fueron admitidos en una preferencia mayor que en la que hubiesen sido aceptados con las ponderaciones del año 2012. Los estudiantes perjudicados corresponden a quienes entre 2012 y 2014 fueron admitidos en una preferencia mayor que la que hubiesen sido seleccionados un año después.

5. CONCLUSIONES

En 2012, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas aprobó la inclusión del puntaje *ranking* en el sistema de admisión universitario. A través de esta medida, buscaba reconocer el mérito académico de los estudiantes en su contexto escolar y, con ello, disminuir los niveles de desigualdad en el sistema, sin reducir la calidad de los estudiantes seleccionados.

En este trabajo estudio las tasas de retención de quienes fueron beneficiados por esta medida y las comparo con las de otros grupos de estudiantes, incluyendo a quienes fueron perjudicados por ella. Con este fin, simulé los resultados del proceso de admisión y, a partir de ellos, definí dos categorías de estudiantes beneficiados y dos de estudiantes perjudicados. La primera, en términos de acceso al sistema, y, la segunda, en términos de la preferencia en que fueron admitidos.

Al comparar las tasas de retención tras el primer año, tanto a nivel de sistema como a nivel institucional y de programa, encuentro que las tasas de retención de quienes accedieron a alguna de las instituciones que participan del sistema único de admisión, gracias a la inclusión del puntaje de *ranking*, son entre 5 y 8 puntos porcentuales menores que las del resto de sus compañeros y entre 2,5 y 3,5 puntos porcentuales menores que las de los estudiantes perjudicados. Estas últimas diferencias corresponden a tasas de deserción 23,21 por ciento mayores a nivel de sistema, 13,3 por ciento mayores a nivel de institución y 9,8 por ciento mayores a nivel de programa.

Al analizar lo que ocurre exclusivamente en las dos instituciones más selectivas del sistema, encuentro resultados muy similares. Una vez más, los estudiantes beneficiados presentan tasas de retención institucional, y, a nivel de programa, menores que las de los perjudicados. Las diferencias encontradas superan marginalmente los tres puntos porcentuales.

Las tasas de retención de la segunda categoría de beneficiados, es decir, de aquellos estudiantes que gracias al puntaje *ranking* fueron admitidos en preferencias más altas, son una vez más menores que las de sus compañeros, incluyendo a aquellos seleccionados en el diez por ciento inferior de sus programas. Sus tasas de retención son también menores que las de los estudiantes perjudicados. En términos de retención en el sistema, y, a nivel institucional y de programa, la diferencia fluctúa entre 2,1 y 2,3 puntos porcentuales. En términos de tasas de deserción, las del grupo de beneficiados son 29,11 por ciento mayores

a nivel de sistema, 14,83 por ciento mayores a nivel institucional y 9,5 por ciento mayores a nivel de programa.

A la hora de seleccionar estudiantes, pudiese ser aceptable reemplazar a un grupo de postulantes por otros individuos con menores tasas de retención y rendimiento académico, si esto viniese acompañado de avances en equidad. Aunque los resultados de Barrios (2017) muestran que esta política no generó grandes cambios en esa dimensión, el juicio sobre la conveniencia de su adopción es de carácter normativo. Para algunos, una pequeña ganancia en equidad pudiese justificar pérdidas en términos de retención.

Cabe destacar que aunque las tasas de retención de ambos grupos de beneficiados son menores que las observadas para los estudiantes perjudicados, éstas no son necesariamente bajas. En todos los casos estudiados siempre se encuentran por sobre el 70 por ciento.

Es importante mencionar, además, que estas tasas no son inamovibles, ya que las instituciones pueden tomar medidas para modificarlas. A cambio de una mayor equidad —algo que no es del todo claro que se haya logrado con la política aquí estudiada—, las universidades podrían invertir recursos adicionales para apoyar la integración y adecuado desempeño de estudiantes provenientes de contextos más desaventajados.

Algo que dificulta este tipo de iniciativas pro retención es que por la forma en que funciona el sistema de admisión resulta difícil identificar al grupo de estudiantes beneficiados por el puntaje *ranking*. Esto, a su vez, dificulta el diseño de programas focalizados en este grupo de estudiantes. Desde esa perspectiva, sería interesante poder generar indicadores que les permitan a las instituciones identificar a estudiantes en mayor riesgo de deserción para prestarles el apoyo que requieran.

Estando ya en su sexto año de funcionamiento esta medida, se extrañan más estudios sobre su funcionamiento y la discusión de otras alternativas que pudiesen contribuir a avanzar de manera más significativa en términos de equidad.

Para evitar que en el futuro ocurra algo similar con otras reformas al sistema de admisión, sería bueno establecer con anterioridad a la implementación de reformas los criterios bajo los cuales se evaluará su éxito. Además, para facilitar esta tarea será importante incorporar también en su diseño una metodología de evaluación adecuada; los problemas para identificar de manera precisa los efectos del puntaje *ranking* en los distintos *outcomes* de interés y juzgar su éxito tienen su origen, precisamente, en la omisión de estos elementos en su diseño original.

REFERENCIAS

Antonovics, K. & B. Backes. 2014. "The Effect of Banning Affirmative Action on College Admission Policies and Student Quality". *Journal of Human Resources* 49 (2): 295-322.

Arcidiacono, P., E. Aucejo, P. Coate & J. Hotz. 2014. "Affirmative Action and University Fit: Evidence from Proposition 209". *IZA Journal of Labor Economics* 3 (1): 2487-2529.

Arcidiacono, P., E. Aucejo & K. Spenner. 2012. "What Happens After Enrollment? An Analysis of the Time Path of Racial Differences in GPA and Major Choice". *IZA Journal of Labor Economics* 1 (5).

Barrios, A. 2017. "Combatiendo la desigualdad en el acceso a la universidad: El caso del puntaje de *ranking*". Presentación en seminario "Efectos del *ranking* de notas en la admisión a las universidades chilenas". Centro de Estudios Públicos, 12 de diciembre de 2017.

Cortes, K. E. 2010. "Do Bans on Affirmative Action Hurt Minority Students? Evidence from the Texas top 10 % Plan". *Economics of Education Review* 29 (6): 1110-1124.

Cruch. 2017. "Estudio acerca de la validez predictiva del *ranking* de notas". Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.

Gil, F. J., R. Paredes & I. Sánchez. 2013. "El *ranking* de las notas: inclusión con excelencia". *Temas de la Agenda Pública* 8 (60). Centro de Políticas Públicas UC.

Kapor, A. 2016. "Distributional Effects of Race-blind Affirmative Action". Manuscrito.

Koljatic, M. y M. Silva. 2013. "Opening a Side-gate: Engaging the Excluded in Chilean Higher Education through Test-blind Admission". *Studies in Higher Education* 38: 1427-1441.

Lance, L. 2011. "Nonproduction Benefits of Education". *Handbook of the Economics of Education* 4: 183-282.

Larrocau, T., I. Ríos & A. Mizala. 2013. "Efecto de la incorporación del *ranking* de notas en la selección universitaria". Departamento de Evaluación, Medición y Registros Académicos. Universidad de Chile.

Oded, G. 2011. "Inequality, Human Capital Formation, and the Process of Development". *Handbook of the Economics of Education* 4: 441-493.

Santalices, V., X. Catalán, C. Horn & A. Venegas. 2017. "High School Rankings in University Admissions at National Level: Theory of Action and Early Results from Chile". *Higher Education Policy*: 1-21.

ANEXO 1. Tasas de retención beneficiados 2013

Tabla 7. TASAS DE RETENCIÓN: BENEFICIADOS A NIVEL DE SISTEMA VERSUS OTROS ESTUDIANTES (2013)

	Sistema	10% inferior	Perjudicados
Panel A - Retención a nivel de sistema			
Beneficiado=1	-0,052***	-0,034***	-0,028
	(0,011)	(0,014)	(0,028)
Constante	0,916***	0,892***	0,884***
	(0,000)	(0,002)	(0,015)
Panel B - Retención institucional			
Beneficiado=1	-0,052***	-0,031*	-0,026***
	(0,013)	(0,016)	(0,034)
Constante	0,843***	0,810***	0,811***
	(0,000)	(0,002)	(0,018)
Panel C - Retención a nivel de programa			
Beneficiado=1	-0,060***	-0,037***	-0,036
	(0,014)	(0,017)	(0,038)
Constante	0,777***	0,746***	0,733***
	(0,000)	(0,002)	(0,021)
N.° de estudiantes	77.212	8.637	1.913
Efectos fijos por programa	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí

Notas: Los errores estándar son reportados en paréntesis. Corresponden a errores estándar robustos para cuyo cálculo se definieron *clusters* a nivel de programa de estudios: * p-value < 0,1, ** p-value < 0,05, *** p-value < 0,01. Los estudiantes beneficiados corresponden a aquellos que ingresaron al sistema el 2013, pero que no hubiesen ingresado al sistema con las ponderaciones vigentes el 2012. Los estudiantes perjudicados son aquellos que ingresaron al sistema el 2012, pero que no lo hubiesen hecho con las ponderaciones vigentes un año más tarde.

Tabla 8. TASAS DE RETENCIÓN: BENEFICIADOS A NIVEL DE PROGRAMA VERSUS OTROS ESTUDIANTES (2013)

	Sistema	10% inferior	Perjudicados
Panel A - Retención a nivel de sistema			
Beneficiado=1	-0,031***	-0,015*	-0,017**
	(0,005)	(0,008)	(0,012)
Constante	0,917***	0,900***	0,916***
	(0,000)	(0,003)	(0,005)
Panel B - Retención institucional			
Beneficiado=1	-0,040***	-0,021**	-0,035***
	(0,007)	(0,011)	(0,014)
Constante	0,845***	0,820***	0,845***
	(0,000)	(0,004)	(0,006)
Panel C - Retención a nivel de programa			
Beneficiado=1	-0,039***	-0,024**	-0,035***
	(0,007)	(0,011)	(0,013)
Constante	0,778***	0,760***	0,766***
	(0,000)	(0,004)	(0,007)
N.° de estudiantes	77.212	10.400	7.977
Efectos fijos por programa	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí

Notas: Los errores estándar son reportados en paréntesis. Corresponden a errores estándar robustos para cuyo cálculo se definieron *clusters* a nivel de programa de estudios: * p-value < 0,1, ** p-value < 0,05, *** p-value < 0,01. Los estudiantes beneficiados corresponden a aquellos que entre 2013 y 2015 fueron admitidos en una preferencia mayor que en la que hubiesen sido aceptados con las ponderaciones del año 2012. Los estudiantes perjudicados corresponden a quienes entre 2012 y 2014 fueron admitidos en una preferencia mayor que la que hubiesen sido seleccionados un año después.

ANEXO 2. Tasas de retención al segundo año

Tabla 9. TASAS DE RETENCIÓN AL SEGUNDO AÑO: BENEFICIADOS A NIVEL DE SISTEMA VERSUS OTROS ESTUDIANTES (2013-2014)

	Sistema	10% inferior	Perjudicados
Panel A - Retención a nivel de sistema			
Beneficiado=1	-0,091***	-0,050***	-0,054***
	(0,007)	(0,009)	(0,013)
Constante	0,867***	0,825***	0,838***
	(0,001)	(0,003)	(0,013)
Panel B - Retención institucional			
Beneficiado=1	-0,102***	-0,052***	-0,046***
	(0,008)	(0,010)	(0,016)
Constante	0,759***	0,703***	0,725***
	(0,001)	(0,004)	(0,014)
Panel C - Retención a nivel de programa			
Beneficiado=1	-0,095***	-0,051***	-0,046**
	(0,009)	(0,011)	(0,017)
Constante	0,659***	0,612***	0,631***
	(0,002)	(0,004)	(0,014)
N.° de estudiantes	154.215	18.340	5.914
Efectos fijos por programa	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí

Notas: Los errores estándar son reportados en paréntesis. Corresponden a errores estándar robustos para cuyo cálculo se definieron *clusters* a nivel de programa de estudios: * p-value < 0,1, ** p-value < 0,05, *** p-value < 0,01. Los estudiantes beneficiados corresponden a aquellos que ingresaron al sistema entre 2013 y 2014, pero que no hubiesen ingresado a él con las ponderaciones del 2012. Los estudiantes perjudicados son aquellos admitidos en el sistema entre 2012 y 2013, pero que no hubiesen sido seleccionados con las ponderaciones vigentes un año más tarde.

Tabla 10. TASAS DE RETENCIÓN AL SEGUNDO AÑO: BENEFICIADOS A NIVEL DE PROGRAMA VERSUS OTROS ESTUDIANTES (2013-2014)

	Sistema	10% inferior	Perjudicados
Panel A - Retención a nivel de sistema			
Beneficiado=1	-0,064***	-0,033***	-0,031***
	(0,004)	(0,006)	(0,005)
Constante	0,868***	0,848***	0,870***
	(0,003)	(0,004)	(0,005)
Panel B - Retención institucional			
Beneficiado=1	-0,080***	-0,035***	-0,032***
	(0,005)	(0,008)	(0,007)
Constante	0,762***	0,727***	0,755***
	(0,001)	(0,005)	(0,006)
Panel C - Retención a nivel de programa			
Beneficiado=1	-0,079***	-0,035***	-0,040***
	(0,005)	(0,008)	(0,008)
Constante	0,663***	0,639***	0,673***
	(0,002)	(0,005)	(0,007)
N.° de estudiantes	154.215	23.523	21.330
Efectos fijos por programa	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí

Notas: Los errores estándar son reportados en paréntesis. Corresponden a errores estándar robustos para cuyo cálculo se definieron *clusters* a nivel de programa de estudios: * p-value < 0,1, ** p-value < 0,05, *** p-value < 0,01. Los estudiantes beneficiados corresponden a aquellos que entre 2013 y 2014 fueron admitidos en una preferencia mayor que en la que hubiesen sido aceptados con las ponderaciones del año 2012. Los estudiantes perjudicados corresponden a quienes entre 2012 y 2013 fueron admitidos en una preferencia mayor que la que hubiesen sido seleccionados un año después.

ENSAYO

SOBRE LAS CONTRADICCIONES CULTURALES DEL LIBERALISMO Y SUS MALESTARES

José Joaquín Brunner
Universidad Diego Portales

Resumen: Este trabajo aborda la cultura liberal y las contradicciones que hoy la asedian. Por una parte, resulta evidente que la cultura liberal constituye un laberinto semántico. ¿Hay algo en ese laberinto que explique el debatido lugar que hoy tiene el liberalismo a lo ancho del mundo? Ésa es la primera pregunta que guía este ensayo. La segunda tiene que ver con que, no obstante su presencia relativamente hegemónica en Occidente, durante las últimas décadas el liberalismo y el mundo que lo acompaña —Estado, democracia, capitalismo y modernidad— generan malestares y protestas de todo orden, inconformidades que arriesgan un futuro poco promisorio. La segunda pregunta es, entonces: ¿de dónde provienen esos embates? ¿Cuál es su naturaleza? ¿En qué consiste su racionalidad?

Palabras clave: liberalismo, cultura liberal, capitalismo, democracia, Estado, modernidad.

José Joaquín Brunner. PhD en sociología por la Universidad de Leiden, Países Bajos. Profesor titular de la Universidad Diego Portales. Miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Email: josejoaquin.brunner@cpce.com.

THE CULTURAL CONTRADICTIONS OF LIBERALISM AND ITS DISCONTENTS

ABSTRACT: *This study deals with liberal culture and the contradictions now besetting it. For one thing, liberal culture is evidently a semantic maze. Is there anything in that maze that can explain liberalism's currently contested place around the world? That is the first question guiding this essay. The second concerns the fact that, notwithstanding its relatively hegemonic position in the West, liberalism and all that accompanies it (the State, democracy, capitalism and modernity) have generated discontents and protests of all kinds over recent decades, dissatisfactions that may foreshadow an unpromising future. Where are these onslaughts coming from? What is their nature? In what does their rationality consist?*

KEYWORDS: *liberalism, liberal culture, capitalism, democracy, the State, modernity.*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo enfoca al liberalismo desde el punto de vista de la cultura. Es, en otras palabras, sobre la cultura liberal. Junto al Estado, a la democracia y al capitalismo, el liberalismo es hijo de la modernidad y de su compleja cultura. Como es obvio, el liberalismo heredó esta complejidad. La cultura liberal es un concepto amplio, algo difuso, en el que caben distintas ideas, las que, incluso, entran en tensión recíproca, forman laberintos y generan contradicciones.

La cultura liberal, por tanto, constituye un laberinto semántico. Y es una cultura que, no obstante su carácter relativamente hegemónico en Occidente durante las últimas décadas, hoy está bajo presión, provoca malestares y anuncia futuros turbulentos.

¿Hay en el carácter laberíntico de las palabras y de la cultura liberal una razón que explique, al menos en parte, el lugar tan debatido que ésta tiene hoy en nuestras sociedades?

Este ensayo intenta una respuesta a esa pregunta por la vía de ordenar el laberinto en dos niveles conectados entre sí: el de las palabras y el de la cultura. Estos niveles corresponden a la primera y segunda parte de este artículo. En la tercera se avanza una conclusión. El argumento se despliega como sigue.

La primera parte (1) trata del laberinto de las palabras asociadas al liberalismo. Es un intento de elucidación conceptual, y se subdivide en tres secciones. En la primera (1.1), y para orientarse en el laberinto, el concepto de cultura liberal es analizado a la luz de la distinción núcleo/periferia. El objetivo es discernir, hasta donde es posible, entre las nociones que marcan la diferencia específica del concepto, y las otras que lo orbitan como género próximo. En relación con esta textura abierta de la cultura liberal, la segunda sección (1.2) caracteriza las distintas variantes que del liberalismo y su cultura se han desarrollado en el tiempo; tantas, que incluso habría un liberalismo iliberal. En la última sección (1.3), la vastedad semántica del concepto es ordenada en ciertas redes de significado cuyo objetivo es, sintetizando el trabajo desarrollado hasta este punto, dar el paso a la segunda parte del artículo. El carácter multívoco de la cultura liberal, entonces, se transforma en anticipo de una cultura contradictoria.

La segunda parte (2) se ocupa de esta cultura, de su fisonomía también laberíntica, de sus contradicciones internas y malestares. Se subdivide en cinco secciones. La primera (2.1) muestra las múltiples afinidades electivas entre conceptos que pueden observarse en la literatura sobre la cultura liberal. Junto al concepto de liberalismo, los de modernidad, democracia, Estado, autonomía, capitalismo se vinculan con naturalidad a la hora de urdir dicho entramado cultural. La segunda sección (2.2) toma uno de esos conceptos, uno que encarna parte de las contradicciones de la laberíntica cultura liberal: el Estado. Desde uno idealmente mínimo en los orígenes, a uno que se expande en función de una creciente oferta de servicios públicos. Luego, en la tercera sección (2.3), se examina el concepto de democracia. Aquí las tensiones discurren entre su carácter representativo y directo, entre la deliberación política y su "judicialización", y entre desplazamientos al interior de la ciudadanía que está a la base de esta democracia liberal, marcada por el hecho de un pluralismo sin precedentes. La cuarta sección (2.4) se concentra en el capitalismo. Sus contradicciones ya fueron diagnosticadas por Weber: la potencia irracional de la racionalidad instrumental y la creciente mercantilización de las relaciones humanas y sus formas de vida, entre otras. La quinta sección (2.5) se concentra en el concepto de cultura moderna en la que se ha desarrollado la cultura liberal. Sus contradicciones son, también, varias: la autonomía individual, de un

lado, y la a veces asfixiante racionalización de la sociedad, junto con el desencanto de una "jaula de hierro" autoimpuesta en nombre de la emancipación.

En la conclusión (3), este conjunto de contradicciones son sintetizadas y dan pie para afirmar que la cultura liberal está hoy bajo una enorme presión histórica, con una capacidad algo agotada de pensarse a sí misma, sin la fuerza suficiente como para orientarse al interior del laberinto. Ni qué decir para encontrar la salida.

1. EN EL LABERINTO DE LAS PALABRAS

Thomas Nagel está en lo cierto cuando señala que "un hecho significativo de nuestra época es que la mayor parte de la discusión política en el mundo occidental se da entre distintas ramas de la tradición [liberal]" (Nagel 2003, 62). Esta victoria ideológica es reconocida tanto por los autodefinidos como liberales como por sus críticos. A comienzos del nuevo milenio, Perry Anderson protestaba que "por primera vez desde la Reforma no existen grandes oposiciones —esto es, perspectivas sistemáticamente rivales— al interior del pensamiento de Occidente; y difícilmente tampoco a escala mundial" (Anderson 2000, 13). En tono de queja más que de celebración, Raymond Geuss concuerda: "No conocemos otro acercamiento a la sociedad humana que sea tan teóricamente rico y comprehensivo como el liberalismo, al mismo tiempo tan ampliamente aceptado a lo ancho de la población de las sociedades occidentales" (Geuss 2002, 320). La mayoría de los habitantes de Occidente son ahora conscriptos del liberalismo: el alcance de la tradición se ha expandido hasta abarcar a casi todas las posiciones políticas aceptadas como legítimas.

Duncan Bell, "What is Liberalism?" (2014, 689)

El liberalismo ha fallado; no porque se haya quedado corto, sino porque ha sido fiel a sí mismo. Ha fallado porque ha tenido éxito. A medida que el liberalismo ha completado más propiamente su proyecto, a medida que su lógica interna se ha hecho más evidente y sus contradicciones más manifiestas, ha generado patologías que a la vez son deformaciones de su búsqueda y logros de su ideología. Una filosofía política que se lanzó para alcanzar mayor equidad, defender

> *la convivencia del pluralismo de diferentes culturas y creencias, proteger la dignidad humana y, por supuesto, expandir la libertad, en la práctica genera una titánica desigualdad, empuja la uniformidad y la homogeneidad, produce degradación material y espiritual, y degrada la misma libertad.*
>
> Patrick Deneen, *Why Liberalism Failed* (2018, 3)

La cultura liberal y sus contradicciones es un campo semánticamente cargado. Dicho con un vocablo de moda, existen malestares "en" y "de" la cultura liberal, cuando se cumplen dos décadas desde que en Chile se inició su estudio sistemático con la publicación de un informe sobre las "paradojas de la modernización" (PNUD 1998).[1]

Por lo que toca a la noción de "cultura liberal", si bien ella gira en torno al concepto-eje de "liberal" y sus múltiples ramificaciones al interior del liberalismo, a la vez se halla conectada —desde sus orígenes— a un contexto más amplio de significados, al cual concurren otros términos, igualmente complejos, como democracia, capitalismo, mercado y modernidad, con los cuales el liberalismo comparte relaciones de afinidad electiva.[2] De la cultura liberal puede decirse, todavía con mayor razón que del concepto del "liberalismo", que se asemeja a un cuarto de estar que contiene varias piezas de mobiliario:

> Si entramos a uno y encontramos libertad, racionalidad e individualismo en su centro, con igualdad si bien visible nada más que decorando la pared, estamos frente a un ejemplar de liberalismo. Si en cambio, al abrir la puerta, orden, autoridad y tradición atraen nuestra mirada, mientras la igualdad ha sido puesta debajo de la cama o, en el mejor de los casos, se muestra un débil

[1] Un respaldo académico-conceptual del informe se encuentra en Lechner (1988; 2003). Un excelente resumen de la tesis en Lechner (1998). Una visión crítica en Brunner (1998).

[2] Sobre este concepto, ver Löwy (2004). Este autor ofrece allí la siguiente definición del concepto *weberiano* de afinidades electivas: "Proceso a través del cual dos formas culturales —religiosas, intelectuales, políticas o económicas— que poseen ciertas analogías, parentescos íntimos o afinidades de significado entran en una relación de mutua atracción e influencia, se seleccionan mutuamente, convergen activamente y se refuerzan la una con la otra" (Löwy 2004, 100). Salvo indicación en contrario, todas las traducciones de los textos citados fueron realizadas para este trabajo.

> espécimen de ella únicamente cuando hay visitas, estamos frente a una versión de la ideología conservadora. Núcleo, zona adyacente y periferia organizan el cuarto y permiten así su categorización. (Freeden 1996, 86-7)[3]

Podría anticiparse pues, prolongando esta metáfora, que en el cuarto donde está la "cultura liberal" el mobiliario es más numeroso, más intrincadas las relaciones núcleo, zona contigua y periferia y que ésta, a su vez, conecta con el entorno a través de un verdadero laberinto donde habitan —y se comunican entre sí— los otros macro-conceptos recién señalados. A dicho laberinto mayor dedicaremos la segunda parte de este ensayo.

1.1. Ideología y niveles de conceptos

Por el momento nos situaremos dentro del cuarto del liberalismo. Si nos atenemos a los reportes que proporcionan las visitas que vienen a este cuarto, cada una descubre allí diferentes piezas de mobiliario. Por ejemplo, Freeden sostiene que la morfología conceptual del liberalismo es la de una ideología compuesta por siete conceptos políticos que interactúan en su núcleo: libertad, racionalidad, individualidad, progreso, sociabilidad, interés general y poder limitado y responsable (en el sentido de *accountable*) (Freeden 2015,15). Por su parte, Fawcett, en un estudio reciente, sostiene que —de manera incontrovertible— el núcleo del liberalismo incluye los derechos de las personas, la tolerancia, un gobierno constitucional, el imperio de la ley y la libertad. Pero, agrega,

[3] El análisis del autor es más sutil; contiene dos ejes de los cuales aquí empleamos uno solo. Según señala el propio Freeden en otra parte, "las ideologías poseen una estructura elaborada, que puede analizarse en torno a dos ejes. Primero, hay una distinción en tres anillos entre conceptos (anillo intermedio), sus micro-componentes, y sus concatenaciones macro-conceptuales. (…) El arreglo entre componentes genera diversas concepciones de cada concepto, mientras que los *clusters* de conceptos organizan la específica anatomía de una ideología. Al interior de estos *clusters* relativamente flexibles se encuentra el segundo eje; la distinción entre conceptos-núcleo, adyacentes y periféricos. La relación entre conceptos es aquí decisiva; su posición relativa no se halla tallada en piedra y fluctuará —aunque a velocidades variables— a lo largo del tiempo y del espacio" (Freeden 2013, 124).

no hay un entendimiento intuitivo de estas ideas, ni sobre cuál comanda o cómo se interrelacionan en una lista característicamente liberal (Fawcett 2014, pos. 405-421).[4]

Bell, a su turno, argumenta que el tipo de definiciones que aquí revisamos, a las cuales denomina "estipulativas", buscarían determinar las condiciones necesarias (aunque raramente suficientes) para considerar al liberalismo como un ejemplar legítimo de una tradición de pensamiento. Típicamente, el procedimiento utilizado sería construir el significado del término a partir de interpretaciones del sentido y la interpenetración entre conceptos nucleares (*core concepts*), como libertad, autoridad, autonomía e igualdad. Tales interpretaciones, entonces, demarcarían los límites legítimos del liberalismo, insistiendo en que sólo aquellas definiciones ajustadas a los sentidos estipulados podrán contar como tales (Bell 2014, 686).

Otro procedimiento utilizado para determinar el significado del liberalismo como ideología asocia los conceptos nucleares, adyacentes y, en menor medida, periféricos, a ciertas filiaciones de pensamiento dentro de redes de autores. Freeden habla a este propósito de los "grandes" o las "luminarias" liberales; otros, menos coloridamente, de pensadores fundamentales o autores claves o tradiciones principales. Cada intérprete posee su lista favorita. Por ejemplo, el británico Freeden (2015, cap. 5) menciona entre sus "grandes", durante su recorrido por los siglos XIX y XX, a cuatro ingleses —J.S. Mill, T. H. Green, L.T. Hobhouse y J. A. Hobson— y a una inglesa, M. Wollstonecraft. En Francia nombra a B. Constant; en Alemania, a Wilhelm von Humboldt y a Max Weber, por su versión, dice, elitista y nacionalista del liberalismo; y en Italia, a Benedetto Croce, L. Einaudi y Carlo Rosselli, este último un liberal de izquierda, como lo fueron también los ingleses Hobhouse y Hobson,

[4] Además, tan importante como el listado de estos conceptos, es observar el hecho de que todos ellos fueron asumidos por diversos grupos en Europa, especialmente desde el siglo XVII, llegando a reflejar una conciencia general de la modernidad en el siglo XIX. Según señala Delanty, "eran ideas contra-factuales, habitualmente articuladas por grupos sociales opositores y movimientos contrarios al *statu quo*. Sin embargo, como atestigua la historia de las ideas liberales, existían interpretaciones muy diferentes de sus implicaciones para el diseño de la sociedad" (Delanty 2015, 431).

igual que el norteamericano John Dewey, un liberal progresista que tenía una visión pragmática y reformista del liberalismo.[5]

En cambio, Gerald F. Gaus, filósofo político contemporáneo, distingue entre dos grandes escuelas liberales. Por un lado, describe un liberalismo basado en la Ilustración, heredero de Locke, Kant y Mill, entre cuyos representantes contemporáneos menciona a Galston, Raz y Rasmussen. Esta visión del liberalismo cree posible, mediante el uso de la razón, arribar a verdades universales sobre cuestiones de moralidad y perfección humana. Por otra parte, existiría un liberalismo postilustrado, no en cuanto pudiese rehusar la convicción de que la libertad es un principio político público respaldado por la razón, sino en cuanto busca explicar cómo ese tipo de principios puede existir en un mundo donde el ejercicio de la razón frecuentemente lleva a divergencias y desacuerdos. Esta versión del liberalismo parte, más bien, cuestionando que en la esfera política puedan invocarse siquiera verdades morales. Según sostiene Rawls, a quien Gaus cita en esta última perspectiva del pensamiento liberal, los desacuerdos sobre qué es un bien y cómo uno debería conducir su vida son un "resultado normal del ejercicio de la razón humana dentro del marco de instituciones libres propio de un régimen constitucional democrático" (Rawls 1996, xviii). Al liberalismo postilustrado le cabría pues la tarea, dice Gaus, "de mostrar que nuestra razón no *siempre* [cursiva del autor] nos lleva a discrepar. Si bien el desacuerdo racional es generalizado, se halla contenido por una razón pública que justifica un orden político basado en la libertad" (Gaus 2003, 19). Los liberales postilustrados que estudia Gaus buscan en filósofos como Hobbes, los románticos y Rousseau argumentos para aquella tarea. Entre los autores más conocidos analiza, además de Rawls, a Isaiah Berlin, John Gray y Jürgen Habermas.

Esta variedad de referencias en los laberintos definicionales del liberalismo, su ideología y cultura se multiplica como ecos en unos enrarecidos espacios semánticos. Por ejemplo, Geuss ordena dichas referen-

[5] Un enunciado representativo de Dewey y su personal formulación liberal se encuentra en el siguiente pasaje: "Las dos cosas esenciales para comprender en detalle el liberalismo social son: primero, un estudio realista de las condiciones existentes dentro del movimiento, y, segundo, ideas rectoras, en forma de políticas que intenten ir en interés de un incremento de la individualidad y la libertad" (Dewey 1935, 228).

cias a partir de las perspectivas provistas por diferentes tradiciones del pensamiento liberal. Así, señala que mientras para Humboldt, Constant, Mill y Tocqueville los asuntos focales eran tolerancia, libertad e individualismo, en cambio la idea de justicia se encontraba completamente ausente (Constant) o era, en el mejor de los casos, un asunto marginal (J.S. Mill), diríamos situado en la periferia, o bien, por último, un objeto de desconfianza porque llevaba a pensar que presuponía una visión unitaria, centralizada, de la sociedad que constituía un peligro para el individualismo (Humboldt) (Geuss 2002, 324). Geuss plantea que los componentes principales del liberalismo clásico serían, primero, la tolerancia como virtud cardinal; segundo, la especial importancia normativa otorgada a la libertad de asociación (relaciones voluntarias entre personas), en particular el libre asentimiento como única fuente de la autoridad política; tercero, el compromiso con el individualismo: una sociedad es buena sólo en la medida del bienestar de sus miembros individuales, y, cuarto, un tipo particular de ansiedad liberal, el miedo al poder ilimitado, concentrado o arbitrario. De allí que "limitar el poder ha sido siempre un objetivo de la política liberal", remata (Geuss 2002, 323).

1.2. Diversidad en todas las direcciones

De manera tal que, a medida que se avanza en la exploración del significado de la cultura liberal, necesariamente irá complejizándose la metáfora original del cuarto de Freeden, sobreponiéndose otras perspectivas referidas a tradiciones de pensamiento, autores claves, escuelas nacionales o, incluso, metáforas alternativas para acceder a la arquitectura conceptual del liberalismo. Por ejemplo, según Walzer, los teóricos del liberalismo proclaman y practican un "arte de la separación" o de la distinción. Trazan líneas, demarcan dominios y crean mapas sociopolíticos que mantienen vigencia hasta ahora. La más famosa línea de demarcación, dice él, es aquel "muro" levantado entre la iglesia y el Estado; pero hay muchas otras, agrega.[6] El liberalismo sería pues un mundo de muros, cada uno dando lugar a una nueva libertad (Walzer 1984). De ahí también la idea, esgrimida por los críticos del liberalismo, de que estos muros simbólicos habrían aumentado en exceso, al punto de sepa-

[6] Este tema es explorado, por ejemplo, en Rico (2010).

rar a los individuos entre sí; cada hombre y mujer un reino separado por sus posesiones, libre para intercambiar por encima de las fronteras de su encierro egoísta. Pero no nos adelantemos; esta crítica (Chmielewski 2007, por ejemplo) forma parte ya de las contradicciones y malestares de la cultura liberal.

Las calificaciones de, y las contraposiciones entre, liberalismos —pues es en plural que debemos referirnos a ellos de aquí en adelante— son múltiples. Antiguo y moderno (Strauss 1968); de identidades o de ciudadanía, sobre los cuales Marc Lilla (2017) ha escrito un libro recientemente; universalistas e igualitarios frente a otros particularistas y de élite, a los que se refiere Beetham (1989) a propósito del lugar de Max Weber en la tradición liberal, asunto al que volveremos más adelante; las variantes moderna, clásica, social y libertaria del liberalismo que distingue Alan Ryan (2012) y las variedades conservadora, nacionalista, imperialista, progresista e, incluso, más recientemente, de un liberalismo iliberal, en versiones más virulentas o atemperadas.

¿Liberalismo iliberal, dice usted? Efectivamente. Según una literatura reciente (y creciente), este tipo de liberalismo distorsionado se produce mediante el empleo de elementos seleccionados del discurso y la ideología liberales para defender posiciones que, en última instancia, son profundamente iliberales, especialmente en cuanto se oponen a algunos conceptos nucleares del liberalismo, como libertad, autonomía y progreso en su concepción occidental. Esta formulación iliberal se ha incorporado también al vocabulario de la política contingente. Un caso bien conocido es el del primer ministro húngaro Viktor Orbán, quien en una presentación del año 2014 declara: la "nación húngara no es una mera suma de individuos, sino una comunidad que necesita organizarse, ser fortalecida y desarrollarse y, en este sentido, el nuevo Estado que estamos construyendo es un Estado iliberal, un Estado no liberal".[7] En ge-

[7] Presentación en Băile Tuşnad del año 2014, citada en Harper (2018). Es interesante lo que Harper agrega en otra parte del mismo artículo: "La antigua democracia ateniense, siendo radical en su práctica e ideología, era claramente no liberal. No existían derechos fundamentales ni doctrinas acerca de la dignidad inherente del ser humano. Los privilegios de la participación política se restringían a los ciudadanos libres de sexo masculino. Había esclavos en abundancia. Había tendencias xenófobas que harían sonrojarse al más ardiente miembro del Amanecer Dorado [partido ultranacionalista griego]. Había una religión oficial del Estado. En síntesis, ésta era la democracia antes del liberalismo. El hecho de que esta de-

neral, estas tendencias iliberales se manifestarían ante todo en el campo de las libertades socioculturales —especialmente frente a políticas de inmigración, asuntos de igualdad de género y derechos de la comunidad LGBT, libertad de expresión y tratamiento de otras creencias religiosas en el marco de lo que un autor denomina "secularismo cristiano" (Hibbard 2015)— y tendrían por objetivo limitar la tolerancia (liberal) solamente a aquellos que toleran a otros cuyos valores y prácticas culturales no comparten (Moffitt 2017, 115-117). En consecuencia, se trataría de un liberalismo *schmittiano*, en tanto busca identificar y proteger, mediante el uso del poder coercitivo del Estado, los valores nucleares del liberalismo frente a grupos iliberales peligrosos (Triadafilopoulos 2011, 863).

Las justificaciones invocadas para el liberalismo iliberal son de interés aquí pues conectan con varios tópicos que serán tratados en la segunda parte. En primer lugar, reflejan la amplitud que adquiere el empleo del vocablo liberalismo en las actuales condiciones del mundo occidental, aun partiendo de una línea base de conceptos claves mínimos que formarían el núcleo de esta ideología. En segundo lugar, muestran el uso táctico —o la derecha manipulación— a que pueden someterse dichos conceptos nucleares, de modo de aprovechar lo que un grupo de coautores denomina el *Zeitgeist* cívico, caracterizado hoy (todavía) por una corriente general en favor de la tolerancia, la diversidad y los derechos de las personas (Halikiopoulou et al. 2013, 109). Por último, en tercer lugar, y en este mismo contexto de época, estas formas distorsionadas de ideología liberal conectan —en su entorno semántico— con fenómenos como el de las llamadas "democracias iliberales" (Zakaria 2003), democracias defectivas y autoritarismos electorales (Bogaards 2009) o competitivos (Levitsky y Way 2002), capitalismos de partido

---

mocracia fuera tan abiertamente no liberal demuestra que la síntesis moderna de liberalismo y democracia no es inevitable ni necesaria" (Harper 2018). Un ejemplo adicional, esta vez referido al Asia, se menciona a propósito de los riesgos que traen consigo los procesos de de-consolidación de la democracia. Allí, leemos, "la noción de democracia iliberal (frecuentemente ofrecida como parte del argumento sobre 'valores asiáticos') hace tiempo se ha propuesto como una alternativa de los *checks and balances* del constitucionalismo liberal. Esta versión de la democracia significa típicamente menos restricciones institucionales para líderes populistas o de orientación autoritaria, y una más débil *accountability* y control por parte de los medios de comunicación" (Davis 2017, 147).

único (Kurlantzick 2016; Csillag y Szelényi 2015), modernidades múltiples y modernidad iliberal (Snyder 2017, 2016).[8]

El número siempre en aumento de categorías, clasificaciones y distinciones respecto del liberalismo, al cual Dunn (1991) se refiere con cierta frustración, no agota sin embargo las posibilidades de ordenamiento del campo discursivo del liberalismo y su cultura acumulada a lo largo de los últimos tres siglos. Él mismo glosa ideas y disposiciones que serían parte del núcleo de esta tradición, "incluyendo racionalismo político, hostilidad hacia la autocracia, disgusto cultural ante el conservantismo y la tradición, tolerancia e individualismo" (Dunn 1991, 33). Así, la literatura continúa generando nuevos conceptos nucleares, adyacentes y periféricos, y nuevas combinaciones de significado con conceptos vinculados del entorno, hasta encontrarse con la vertiente del neoliberalismo, seguramente la más sobresaliente —y prolífica, a su turno, en cuanto a la generación de nuevas posibilidades de comprensión e interpretación del fenómeno liberal— durante el periodo de tránsito del siglo XX al XXI (Boas y Gans-Morse 2009; Schmidt 2016). Esta vertiente, además, parece haber convocado buena parte de las críticas que se han dirigido al liberalismo en el último tiempo. Por esto es posible pensar que la presión bajo la cual se encuentra la cultura liberal sea en parte responsabilidad de ella misma.

Otra fuente productiva de debates sobre el significado del liberalismo durante los últimos años ha sido la contraposición y competencia entre las tesis opuestas de un liberalismo en su hora triunfante —*the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government* (Fukuyama 1989, 4)— y un liberalismo en su hora de crisis y retirada —*the retreat of western liberalism* (Luce 2017)—, ambas con seguidores y detractores, según ponen de manifiesto los epígrafes que encabezan esta parte del artículo. La tesis triunfalista, según la cual "el liberalismo se habría convertido en una metacategoría del discurso político de Occidente" (Bell 2014, 683), se asocia a Fukuyama ante todo y, aunque probablemente tiene hoy más detractores que partidarios, todavía resuena en frases como ésta: "No hay alternativas democráticas para aquello denominado habitualmente el modelo occi-

[8] Además, puede verse la interesante ponencia de David-Fox (2006) y el artículo ya citado anteriormente de Moffitt (2017) sobre la interacción entre el vocabulario del liberalismo y los vocabularios del populismo de derechas e izquierdas.

dental de democracia; sólo modelos no democráticos" (Alexander 2005, 159). Una idea similar defiende Richard Bernstein, quien dice tener la corazonada de que el pensamiento político y social occidental podría haber experimentado ya la última revolución conceptual requerida. La sugerencia de J. S. Mill de que los gobiernos deben dedicarse a optimizar el balance entre no entrometerse en la vida privada de las personas y prevenir el sufrimiento, le parece a él muy próxima a la última palabra que sobre estas materias se puede y necesita decir. En tanto, "descubrir quiénes sufren puede dejarse en manos de la prensa libre, universidades independientes y una opinión pública esclarecida" (Bernstein 2003, 130).

La tesis del decaimiento democrático liberal, en cambio, parece estar al alza, según muestra la reciente aparición de una serie de libros que en sus títulos hacen referencia a la ruina del *demo*, a la democracia occidental bajo amenaza, la pérdida de su magia, la tragedia, el retiro, el vaciamiento y el entrampamiento de la confianza (Hobson 2016).[9] Tendremos oportunidad de retornar a estos asuntos en la segunda parte.

A las diferentes formulaciones e interpretaciones de los liberalismos —que preparan nuestro acercamiento a las tensiones, contradicciones y malestares en la cultura liberal contemporánea— deberíamos agregar todavía las diversas perspectivas que proporcionan las diferentes disciplinas y los enfoques académicos, como la filosofía política, el derecho, la historia de las ideas e ideologías, la economía política, la antropología, los estudios de cultura comparada, la ciencia política, la sociología cultural y otros acercamientos académicos que sin duda contribuirían a esta exploración (Freeden 2007; Freeden et al. 2013; Maynard y Mildenberger 2016), pero requerirían el trabajo de un equipo interdisciplinario y la elaboración de un extenso informe, muy distinto del presente texto.

De cualquier forma, suficiente complejidad tenemos ya entre manos con la exploración llevada a cabo hasta este punto; un breve recorrido —podríamos decir puramente topográfico— por los cuartos de la ideología liberal, con su núcleo central, zonas adyacentes, periferias y entornos. Hemos podido apreciar que los conceptos nucleares —trátese

[9] Los libros comentados por Hobson son: Brown (2015), Coggan (2013), Dunn (2013), Johnston (2015), Kurlantzick (2013), Mair (2013) y Runciman (2013).

de aquéllos enumerados por Freeden o bien por otros autores—, a pesar de su relativa convergencia, igual crean un amplio espacio de dudas e interpretaciones, pues son cambiantes, admiten diversas combinaciones y elucidaciones, carecen de una jerarquía preestablecida y se conectan de distintas maneras con las diferentes tradiciones del pensamiento liberal. Además, evolucionan en el tiempo, varían sus zonas adyacentes y periféricas, y sus conexiones con el entorno se hallan en continuo movimiento, dando lugar a diferentes ensamblajes por su articulación con otros macroconceptos, como democracia, capitalismo y modernidad, con los cuales inevitablemente entran en relación al poseer, como dijimos, afinidades electivas entre sí.

1.3. Enfoques, métodos y justificaciones

El propio ejercicio emprendido por Freeden (2015) para esclarecer y precisar el sentido de los conceptos claves de su *liberal core* semeja el esfuerzo de Sísifo. Como él mismo reconoce, incluso el concepto eje, fundante, del liberalismo, el de libertad, no por ser el primero y hallarse al centro de la línea base de la ideología y los discursos liberales, puede darse por entendido según su valor aparente. Más bien, "afirmar que el concepto de libertad es indispensable para el liberalismo es sólo el comienzo de una larga historia" (Freeden 2015, 58). Habría que preguntarse, dice él, si las personas se hallan libres de cualquier constreñimiento y, de no ser así, qué las constriñe, quién y cómo, si es la ley o son otras personas, o quizá la pobreza, la falta de recursos o la ignorancia. O bien, si se hallan discriminadas o excluidas de determinados bienes esenciales o carecen de las capacidades que son la base de la libertad y de la posibilidad de elegir.

Estamos pues frente a un concepto contestado,[10] el cual siempre posee más de un significado plausible y se halla sujeto a —e incluso florece en medio de— disputas. Las ideologías tendrían por función, entre cosas, fijar el sentido de estos conceptos contestados;[11] extraerlos de la disputa y otorgarles un significado ampliamente aceptado. Mas

[10] Sobre conceptos contestados, ver Gallie (1956), Garver (1990), Abbey (2005), Collier et al. (2006), Dryzek (2016).

[11] Sobre la relación entre ideologías y el uso del lenguaje, ver Freeden (2017; 2018).

tampoco esta operación resulta fácil, según comenta Freeden. Pues los diversos liberalismos tienden a darle a la libertad diferentes sentidos; por ejemplo, uno más cercano a la no intervención del Estado, la libertad negativa que protege la autonomía del individuo, o bien uno más próximo al pleno desarrollo de las personas, y que a tal efecto subraya la equidad social y el acceso igualitario a un conjunto de bienes y servicios garantizados por el Estado.

Y así la historia sigue sin detenerse y vuelve a repetirse con cada uno los demás conceptos esenciales que forman parte del núcleo: *racionalidad,* que puede ser entendida de acuerdo a fines o valores o, en el extremo opuesto, como un asunto de uso eficiente de medios en el desempeño de funciones; *individualidad*, que puede referirse a la dignidad sustantiva de las personas y su igualdad formal en la esfera de la ciudadanía o a su estatus en la sociedad civil y su capacidad efectiva de autorrealización; *progreso*, que representa una herencia de la Ilustración, según la cual la humanidad se hallaría en dirección a un continuo mejoramiento y superación,[12] todo lo cual es contestado por otras filosofías e incluso desahuciado como un relato ficticio por el discurso de la posmodernidad; *sociabilidad*, entendida como una condición de mutua interdependencia y simpatía entre los seres humanos en los planos económico, social, ético, emocional o físico y, por ende, una negación del carácter solitario o monádico de los individuos;[13] *interés general*, concepto que incluiría, en la visión liberal, al conjunto de todos los individuos sin enfatizar clases, razas, género o etnicidad como puntos de ruptura, principio que naturalmente entra en conflicto con un liberalismo de las identidades y los derechos de la diversidad;[14] y, por

[12] Esta idea se expresa a la manera de un lema por el joven bachiller en el *Fausto* de Goethe: "Con la luz ante mí y atrás la sombra" (Goethe 2005, 201).

[13] Este elemento queda bien expresado en un pasaje de Hegel, donde sostiene: "En la sociedad civil, cada individuo es su propio fin, y todo el resto no significa nada para él. Pero no puede lograr su propio fin en toda su plenitud si no es en relación con otros; estos otros son por lo tanto medios para el desarrollo de la persona particular. Pero, a través de esta relación con los otros, el fin particular se hace universal, y se satisface a sí mismo simultáneamente satisfaciendo el bienestar de los otros" (Hegel 1991, 227-8).

[14] A este propósito, Žižek formula la siguiente crítica: "Finalmente, existen todas las paradojas autorreferidas centradas en el punto muerto de la tolerancia a la intolerancia. Liberales multiculturales predican la tolerancia entre culturas a la vez que dejan en claro que la verdadera tolerancia es posible sólo en la individua-

último, *poder*, entendido empero como limitado y responsable (*accountable*), idea que se halla en el origen de la mayoría de los liberalismos, acompañado de la preocupación constitucional por separar los poderes y crear mecanismos de balance y control recíproco entre ellos (Freeden 2015, 58-63).

De este último aspecto, central dentro de la tradición liberal —el de la limitación de la razón de Estado y el Estado policial del absolutismo—, da cuenta Foucault (2016a) en una de sus clases del curso de 1978 en el Colegio de Francia, echando mano de una explicación de economía política más que política o ideológica respecto de la limitación endógena que los nacientes mercados racionales —como suele llamarlos Weber— imponen al poder central del Estado con el advenimiento del capitalismo en el siglo XVIII, y no como producto, dice él, de restricciones externas impuestas al poder del Príncipe en nombre de derechos (anteriores, naturales) de las personas o por voluntad divina. Escuchemos lo que plantea su argumento:

> El juego del liberalismo: dejar que la gente haga y las cosas pasen, que las cosas transcurran —*laisser faire, passer et aller*, dejar hacer, pasar y transcurrir— significa esencial y fundamentalmente hacer de tal suerte que la realidad se desarrolle y marche, siga su curso de acuerdo con las leyes, los principios y los mecanismos que le son propios. Así, pues, el problema de la libertad (…) me parece que podemos considerarlo, aprehenderlo

---

lista cultura occidental y, por lo tanto, legitiman incluso intervenciones militares como un recurso extremo para pelear contra la intolerancia de otros" (Žižek 2008, 62). Como contraparte aparece esta otra visión, que proclama la virtud liberal de la diversidad y el pluralismo como elemento esencial de la cultura liberal: "Las culturas sociales insertas dentro de una democracia liberal moderna son inevitablemente pluralistas, conteniendo tanto a cristianos como musulmanes, judíos y ateos; a heterosexuales como a gays; a profesionales urbanos como a campesinos; a conservadores como a socialistas. Esta diversidad es el resultado inevitable de las libertades y derechos garantizados a los ciudadanos liberales —incluyendo la libertad de conciencia, de asociación, de expresión, de disidencia política y el derecho a la privacidad—, especialmente cuando se da en una población de gran diversidad étnica. Esta diversidad, sin embargo, se encuentra equilibrada y contenida por una cohesión lingüística e institucional, cohesión que no ha emergido por sí misma, sino que es resultado de deliberadas políticas de Estado" (Kymlicka 1997, 24). Para una visión radicalmente crítica del liberalismo histórico, sus promesas y realidades, véase Losurdo (2011).

> de diferentes maneras. Se puede decir, desde luego —y creo que no sería falso, no puede serlo—, que esta ideología de la libertad, esta reivindicación de la libertad fue sin duda una de las condiciones del desarrollo de las formas modernas o, si lo prefieren, capitalistas de la economía. Es innegable. (Foucault 2016a, 70)[15]

En suma, identificar y poder aprehender algo así como una esencia, un núcleo conceptual elemental del liberalismo, parece una tarea interminable respecto del propio núcleo y de los variables conceptos que pueblan la zona adyacente, la periferia y, más allá, el entorno que como un laberinto de ideas se extiende en todos los sentidos. Quien arriesga entrar en este juego se expone a quedar atrapado para siempre dentro de la idea del liberalismo, con sus elementos conceptuales resonando indefinidamente como un eco que se transmite desde el centro o línea de base del núcleo hacia los espacios vecinos y luego la periferia, para terminar confundiéndose más allá con las voces que emanan de los conceptos del entorno que —como veremos a continuación— integran nuestra noción de cultura liberal, tales como democracia liberal, mercados "libres", capitalismo y modernidad.

Una manera de estabilizar, por así decir, el movimiento de estas redes de significados ha sido propuesta por Bell (2014). Consiste en una estrategia para uso, ante todo, de las discusiones académicas sobre los liberalismos en el mundo. Él propone distinguir tres respuestas o aproximaciones a la pregunta sobre qué es el liberalismo.

---

[15] Dice un comentarista: "En mi perspectiva, lo que es interesante de la línea foucaultiana de investigación es esto: (…) Foucault dice que el liberalismo consiste en una transferencia de racionalidad aplicada hacia el dominio de la economía. (…) Foucault pensó que el liberalismo puede ser visto como un arte de gobierno, que primero cristalizó en tres creencias básicas: a) el mercado es una técnica de 'veridicción'; b) el cálculo que envuelve la utilidad de las decisiones es una herramienta para el control del poder, y c) Europa puede ser el sujeto de un crecimiento económico ilimitado dentro de un mercado global (Cain 2016, 6). La noción de "veridicción", según explica el propio Foucault, significa establecer una verdad (del mercado) frente al gobierno; "debe revelar algo semejante a una verdad", puesto que los precios, "en cuanto se ajustan a los mecanismos naturales del mercado, van a constituir un patrón de verdad que permitirá discernir en las prácticas gubernamentales las que son correctas y las que son erróneas". En fin, concluye él, "el mercado constituye un lugar de veridicción, y con ello quiero decir un lugar de verificación y falseamiento de la práctica gubernamental" (Foucault 2016b, 49).

La primera corresponde al método prescriptivo; especifica normas de uso correcto o buen uso, buscando determinar cuál concepción del liberalismo sería la mejor y más auténtica o verdaderamente liberal, proponiendo medios para reconocer los elementos constitutivos, como pueden ser los conceptos nucleares, metodologías interpretativas para identificarlos y la disposición normativa sostenida frente a ellos. La segunda es una respuesta comprensiva; procede reuniendo toda la variedad de discursos liberales para a partir de ahí tratar de determinar el mapa, topografía y usos discursivos, sin prescribir una concepción determinada. Y la tercera es la respuesta explicativa, la cual se ocupa de exponer la evolución de los liberalismos, sea que se los haya definido prescriptiva o comprensivamente.

Para completar este esquema, el autor propone protocolos interpretativos que designa como de tipo estipulativo, canónico y contextual. El primero, ya lo vimos anteriormente, estipula qué versiones de liberalismo pueden considerarse ejemplares legítimos de una tradición discursiva, habitualmente mediante la identificación de conceptos claves. El método canónico, en cambio, procede mediante la identificación de autores descollantes de las tradiciones de pensamiento relevantes —los grandes pensadores o luminarias de Freeden— y sus textos claves, que fijan el canon de los *great books*. Por último, el método contextualista, que el propio Bell favorece, consistiría en un análisis comprensivo del liberalismo que provea "un marco de referencia para captar las diversas vías de emergencia del lenguaje liberal y la manera cómo entran en conflicto entre sí, antes que tratar de destilar un conjunto ahistórico de compromisos liberales resultantes de la investigación conceptual o canónica" (Bell 2014, 689). Siguiendo esta línea argumental, propone la siguiente definición: "La tradición liberal está constituida por la suma de argumentos que han sido clasificados como liberales, y han sido reconocidos como tales por otros que también se proclaman liberales, a través del tiempo y el espacio. Llamaremos a ésta una concepción sumativa" (Bell 2014, 689-690).

A la hora de hacer un balance tras este recorrido por las galerías interiores y encrucijadas del laberinto conceptual de los liberalismos, hemos recurrido a Bell por ser el autor que da cuenta de la más amplia extensión y variedad de argumentos liberales sin tener que entrar en la interminable discusión sobre las esencias conceptuales y los ejemplares legítimos de la tradición. Este enfoque estimula el examen de dichas

tradiciones como fenómenos histórico-evolutivos y disputados, que entretejen el trabajo de muy diversos pensadores y "empresarios ideológicos" y de políticas públicas, académicos, especialistas y de todo tipo de intérpretes, transmisores pedagógicos y divulgadores (Hall 1993; Campbell 2002; Campbell y Pedersen 2015; Gunn 2017). "Nos permite pues entender la intrincada dialéctica de la acción humana intencional y las consecuencias no deseadas que estructuran cualquier tradición política intelectualmente densa" (Bell 2014, 690).

Por lo demás, este autor no es el único que está tras el esfuerzo por definir la ideología liberal a partir del "giro lingüístico" (Freeden 2006, 2013; Norval 2013; Stråth 2013);[16] esto es, concentrándose en las palabras, los argumentos y el análisis de los discursos (Schmidt 2015). Freeden, a quien venimos citando con cierta frecuencia a lo largo de esta trayectoria dentro del laberinto, postula en términos similares que el liberalismo es

> aquel campo semántico en el cual pueden investigarse los entendimientos políticos de la gente que se ve a sí misma, u otros consideran, como liberales. Es una materia plástica, cambiante, hecha y rehecha por las prácticas de pensamiento de individuos y grupos. Y si bien requiere tener un patrón gruesamente identificable para nosotros poder llamarlo consistentemente con el mismo nombre, "liberalismo", presenta también innumerables variaciones que reflejan las cuestiones formuladas y las posiciones adoptadas por diversos liberales. (Freeden 2005, 20)[17]

En suma, como ha dicho el autor del primer epígrafe que encabeza esta parte,

> liberalismo es el fantasma que recorre al pensamiento y la práctica política de Occidente. Para algunos es el espacio de la modernidad, un objeto de deseo, incluso el fin (*telos*) de la historia. Para

[16] En efecto, durante los años 1980 surge un nuevo enfoque metodológico y epistemológico para el estudio de las ideologías, bajo el nombre de "giro lingüístico". Como bien explica Stråth, "el gradual quiebre de esta perspectiva hizo posible ver ideologías como marcos interpretativos, constituidos por campos semánticos y conceptos clave. Este punto de vista invitó a hacer análisis de las luchas de poder discursivo basado en la apropiación de conceptos políticos claves y la ocupación de campos semánticos (Stråth 2013, 15).

[17] Véase asimismo Freeden y Stears (2013).

> otros representa una pesadilla en curso; significa o la viciosa lógica del capitalismo o un sórdido descenso al relativismo moral. Todavía para otros, quizá la mayoría, es una marca de ambivalencia; el prerrequisito ideológico para vivir una vida razonablemente confortable en Estados democráticos de bienestar, la menos mala de las opciones. (Bell 2014, 683)

2. EN EL LABERINTO DE LA CULTURA

> *...la cultura es mejor vista no tanto como un conjunto complejo de patrones concretos de conductas —costumbres, usos, tradiciones, hábitos—, como ha sido considerada ampliamente hasta ahora, sino como un conjunto de mecanismo de control —planes, recetas, reglas, instrucciones (lo que los ingenieros llaman "programas")— para gobernar la conducta.*
>
> Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures* (1973, 44)

En esta parte interesa entender las contradicciones, malestares y descontentos de, y en, la cultura liberal. Para abordar este objetivo nos hemos detenido antes —todo el tiempo que fue necesario— en el carácter liberal de dicha cultura, carácter de suyo diferenciado y complejo según acabamos de ver. Además, se manifiesta estrechamente imbricado con un entorno en el que coexiste e interactúa con otros fenómenos históricos, como la democracia, el capitalismo y la modernidad tardía, que son parte asimismo de esa cultura liberal. No podemos, claro está, realizar recorridos igualmente extensos por los laberintos conceptuales e ideológicos donde se expresan práctica y discursivamente estos otros fenómenos históricos, todos entrelazados entre sí, contribuyendo a dar significados todavía más complicadamente sobredeterminados[18] a lo que llamamos "cultura liberal".

2.1. Afinidades electivas en la cultura liberal

Para acceder a este nivel superior de complejidad discursiva, bastará mostrar con algunas citas —suficientemente heterogéneas para

[18] En el sentido que poseen múltiples determinaciones que actúan recíproca, descentrada y moviblemente. Esta noción de "sobredeterminación" nada tiene que ver, por tanto, con su uso en el vocabulario de Althusser, en vilo entre Hegel y Marx. Para una discusión escolástica del uso althusseriano, véase Ambriz Arévalo (2016).

observar el fenómeno que aquí interesa— cómo diversas literaturas especializadas asocian con gran naturalidad ciertos conceptos, como si estuviesen secretamente atraídos por unas afinidades electivas[19] dentro de la noción de cultura liberal.

Así, por ejemplo, en la entrada correspondiente a "Martin Luther and Modernity, Capitalism, and Liberalism", de la *Oxford Research Encyclopedias on line* se lee:

> El concepto de modernidad ha emergido como una categoría filosófica, teológica y sociológica principal durante el período posterior a la Revolución Francesa. Debía servir para dar cuenta de cambios fundamentales en el entramado de la cultura occidental, incluyendo el acenso del capitalismo, el liberalismo, la democracia y la secularidad. (Zachhuber 2017)

Por su parte, en el contexto de una discusión sobre Fukuyama, se sostiene que:

> Como un esquema de orden social, el liberalismo descansa sobre dos pilares: democracia en la esfera política y capitalismo de mercado en la esfera económica. (Skidmore 2005, 166)

A lo cual un bien conocido intelectual de izquierdas responde:

> Únicamente para la moderna cultura occidental la autonomía y libertad individuales poseen un estatus superior que la solidaridad colectiva, vinculación, responsabilidad por otros dependientes y el deber de respetar las normas de la comunidad de la cual uno es miembro. (Žižek 2008, 662)

Por su lado, en vena sociológica, Peter Wagner afirma:

> Resulta relativamente evidente asumir que la democracia es la forma política prevalente de la modernidad, puesto que la democracia significa nada más que autodeterminación colectiva, particularmente en el sentido de fijar las reglas de la vida en común. (…) Menos claro, en cambio, es si el capitalismo es necesaria-

[19] Ver nota 2. Para un tratamiento más extenso, ver McKinnon (2010).

> mente la forma económica de la modernidad. En tanto todos los modos modernos de autocomprensión recurren a un concepto de autonomía, algunos autores sostienen que una economía de mercado es la que mejor expresa la modernidad económica, dado que enfatiza las elecciones individuales de los agentes económicos. (Wagner 2011, 3-4)

Con todo, y como se desprende de la breve selección de párrafos citados, el término "cultura liberal" propiamente no aparece directamente mencionado, ni tampoco es de amplia circulación, a diferencia, por ejemplo, de los conceptos más restringidos de liberalismo económico y liberalismo político.[20] El primero de estos conceptos, como explican Simmons, Dobbin y Garrett (2006), se refiere a políticas que reducen las restricciones sobre los comportamientos económicos, promoviendo así el intercambio; es decir, la mercantilización (*marketization*) de esta actividad, cuyos orígenes capitalistas modernos estudia Polanyi (2001; también Beckert 2007; Hodgson 2017). El segundo concepto, en tanto, se refiere a políticas que reducen las restricciones gubernamentales del comportamiento político, promueven el libre intercambio político y establecen derechos de participación política; o sea, la democratización, en la tradición inaugurada por Locke (Arneson 2016).

Cultura liberal, más difícil de definir en pocas palabras, puede entenderse entonces, convencionalmente, como la constelación de ideas, valores, sentimientos, ideologías, marcos de referencia y prácticas que acompañan, a la manera de una superestructura, la estructura económica y política de los mercados y la democracia, a la vez que dan sustento

[20] Uno de los escasos artículos que apuntan en la dirección que aquí exploramos es uno de Hearn. Dice este autor: "Las economías capitalistas y las instituciones democráticas son los pilares de la sociedad liberal. Pero deseo evitar reducir la idea de sociedad liberal a los efectos de las instituciones, sean políticas o económicas. Prefiero realizar, en cambio, un análisis más cultural. Por cultura no me refiero a las artes (sean populares o de elite), la producción intelectual o, en su sentido más amplio, la producción de símbolos y significados, ideas, valores o creencias (…). Aunque incorporo esta dimensión, mi concepción no es tan conceptual y prefiero retomar una tradición antropológica, más antigua y holística, que ve la cultura como el conjunto de formas —tanto materiales como conceptuales, cognitivas y afectivas— de organizar y encauzar la vida social, lo cual incluye las instituciones y las estructuras en sí mismas, no sólo las ideas acerca de esas instituciones y estructuras" (Hearn 2011, 203).

al liberalismo económico y político; es decir, favorece políticas, arreglos institucionales, motivaciones y conductas que promueven la mercantilización y democratización de la sociedad.[21] Las ideas liberales a su turno —según vimos en la primera parte— son una tradición de pensamiento y una ideología que gira en torno a un conjunto de ideas básicas, referidas a la autonomía individual, la emancipación humana, la sociedad abierta, el pluralismo de valores, la tolerancia, la igualdad de los ciudadanos y sus derechos políticos, civiles y sociales, o a similares listados de conceptos nucleares. En Occidente, estas ideas se expresan en creencias, filosofías, instituciones, prácticas y procedimientos, dando lugar a variadas narrativas que se entretejen a lo largo de la historia en relación con términos tales como modernidad, capitalismo, democracia, Estado de derecho y otros.

La cultura liberal puede entenderse, entonces, en torno a ese núcleo de ideas —cambiante y movible— que se organiza sobre la base de un conjunto limitado de conceptos claves, al mismo tiempo que en conexión con la estructura de economía política que la soporta, proporcionando el entorno para su desenvolvimiento: el capitalismo, los mercados, la democracia y su envoltura más amplia, o de época, que reconocemos como modernidad.[22]

Nuestro propósito, de cara a la cultura liberal, es explorar algunas de las tensiones, contradicciones y malestares que ella genera. Efectivamente, hay diversas dimensiones de la sociedad en que se manifiestan contradicciones "en" y "de" la cultura liberal; o sea, dentro de ella —en su núcleo ideológico, zona adyacente y periferia—, y respecto de su articulación con el entorno socioeconómico y político, las cuales son causantes de tensiones, malestares y descontentos. Interesa aquí primero identificar esas dimensiones y luego examinar —sin ninguna pretensión sistemática o de exhaustividad comprensiva— algunas manifestaciones de aquellas contradicciones y malestares tal como aparecen discutidos en la literatura.

Tales dimensiones no coinciden necesariamente con las esferas de valor (u órdenes de vida) que Max Weber desarrolla en medio de

[21] Sobre distintas formas de articulación o ensamblaje entre mercados y democracia, véase Reisman (2005).

[22] Sobre la conjunción argumentativa de las ideas liberales y la noción ilustrada de cultura puede consultarse Kahn (2012).

sus escritos de sociología de la religión (Weber 1969),[23] aunque guardan ciertas similitudes con aquéllas y con los efectos del capitalismo sobre la *Lebensführung* (conducción de vida) (Weber 2012, pos. 1296-1313)[24] de diferentes grupos humanos bajo esta condición de vida. En particular, nos centraremos en las siguientes cuatro dimensiones de la sociedad liberal: (i) la dimensión correspondiente al encuentro de las personas con las burocracias a nivel de la calle (Lipsky 2010); es decir, *at the point of delivery* (en el punto del suministro) de los servicios sociales como proclamaba el Informe Beveridge[25] (nombrado así por su autor)[26], servicios considerados primordiales para la vida cotidiana y su reproducción; (ii) aquélla referida a las características y dinámicas actuales de la democracia liberal y a la experiencia de la ciudadanía con el Estado como órgano político; (iii) aquélla relativa al desarrollo del capitalismo como soporte de la cultura liberal y a las dinámicas creadas por los mercados y sus efectos; y (iv) aquélla relacionada con la modernidad tardía como dimensión del espíritu de la época (*Zeitgeist*) en que

[23] Puede verse un análisis más reciente sobre este tópico en Friedland (2013).

[24] Análisis contemporáneos de este término clave se encuentran en Scott (2012) y Müller (2017).

[25] Sobre la recepción de este informe, se dijo: "Convirtió a su autor en un héroe público virtualmente de la noche a la mañana: influenció los debates de posguerra acerca de la reforma social, a través de toda Europa occidental y el mundo angloparlante. Su adopción por el Partido Laborista favoreció el triunfo de éste inmediatamente después de la guerra. Entre 1946 y 1951, un amplio abanico de prestaciones sociales, incluyendo el seguro social universal y el Servicio Nacional de Salud (NHS, por su sigla en inglés), fue introducido. Analistas contemporáneos de políticas públicas, como T. H. Marshall, argumentaron que estas medidas representan la culminación de los derechos de ciudadanía en Europa occidental, ya que al remover los riesgos asociados al capitalismo industrial crearon una alternativa democrática al comunismo soviético" (Whiteside 2014).

[26] William Beveridge, que hoy aparece como un influyente epígono de sí mismo ejerciendo directa o indirecta influencia intelectual sobre el pensamiento socialdemócrata, en Chile por ejemplo, fue un (auto)definido liberal, aunque del tipo que suele llamarse "social" o, en la tradición británica, "nuevo" liberal. He aquí su propia definición: "Libertad significa más que protección frente al poder de los gobernantes. Significa libertad frente a la servidumbre económica del deseo, la miseria y otros males sociales; significa libertad frente a cualquier forma de poder arbitrario. Un hombre hambriento no es libre, porque hasta que reciba alimento, sus pensamientos no irán más allá de sus urgentes necesidades físicas; como hombre está reducido a la calidad de animal. Un hombre que no puede expresar la sensación de injusticia o humillación frente a su empleador, por riesgo de caer en el desempleo crónico, no es libre" (Beveridge 1945, 9).

se desenvuelve actualmente la cultura liberal y sus conceptos nucleares, adyacentes y periféricos, especialmente en aspectos claves que interesan a la sociología cultural.

En lo que ahora sigue, se pasará revista a cuatro de estos conceptos fundamentales que, entrelazados, subyacen en la cultura liberal. Son, en el mismo orden: Estado, democracia, capitalismo y cultura moderna.

2.2. El ogro filantrópico

> *Los burócratas que atienden a público son grandes receptores de gasto estatal y representan una parte importante de la actividad pública a nivel local. Los ciudadanos experimentan directamente el gobierno a través de ellos y sus acciones, en buena medida, representan las políticas públicas provistas por el gobierno.*
>
> Michael Lipsky, *Street-level Democracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* (2010, pos. 398-404)

La primera dimensión que interesa abordar dice relación con un tema general del que habla Alan Ryan (2012, 364-380). Él sostiene lo difícil que resulta saber cuál es la evaluación final de J. S. Mill sobre la condición de la sociedad moderna; "si acaso experimenta un déficit de autoridad, un exceso o, más plausiblemente, dice, de un déficit del tipo adecuado de autoridad y un exceso del tipo equivocado" (Ryan 2012, 365). Este problema acompaña al desarrollo de la autoconciencia liberal a lo largo del tiempo; considérese, por ejemplo, los casos de Mill, Weber y el propio Ryan.

En el caso de Mill, un eje de esta reflexión es la necesidad (utilitaria) de un "buen gobierno" que pueda impulsar el progreso de la nación y, eventualmente, llevar al autogobierno del pueblo mediante una forma de democracia representativa. Dentro de esta línea argumental, contemplaba la necesidad de diferentes modalidades de progreso. Refiriéndose al gobierno imperial británico en la India a mediados del siglo XIX, por ejemplo, promueve ante todo su responsabilidad con el mejoramiento de las condiciones materiales —de vida e infraestructura— que son un prerrequisito, sostiene, para luego poder avanzar en otros planos conducentes eventualmente al autogobierno (Ryan 2012, 369-373). Y, en cuanto a la tarea de llevar adelante esa responsabilidad elemental del gobierno, Mill confiaba, ante todo, en una administración esclarecida,

integrada por personas de mérito examinado. Una correcta administración debía ser parte de un gobierno deliberativo, con intercambio de opiniones, integrado por una capa de alta burocracia experta en materias de administración y un cuadro de empleados (hoy diríamos *street level bureaucrats*) (Lipsky, 2010), en condiciones de hacer funcionar la maquinaria administrativa en terreno, sea en la provisión de salud, educación, obras de infraestructura o en los servicios para la economía y la industria. El criterio de éxito de una administración debía ser la eficiencia, única medida en que hombres racionales podían convenir sobre los resultados de una operación, a pesar de las diferencias culturales (por ejemplo, entre un *gentleman* victoriano de clase media y un comerciante de la India bajo dominio colonial).

Mill ponía gran énfasis en la necesidad de contar con personal bien calificado tanto en la cúspide de la administración burocrática como en terreno, en contacto con la población. De hecho, fue uno de los inspiradores del servicio civil inglés establecido a mediados del siglo XIX. Consideraba que su establecimiento podía llegar a definir una era en la historia y significaría un gran avance público (Mill 1854, 207). Con la misma fuerza rechazaba el argumento de un acceso privilegiado de los hijos de la aristocracia y favorecía los exámenes para reclutar a los mejores en la carrera de los talentos. Pues, decía, la objeción de que la selección de los candidatos al servicio civil según sus talentos lo llenaría con gente de clase baja, sin el cultivo ni los sentimientos propios del estrato de los *gentlemen*, supone que estos últimos no podrían competir en instrucción y habilidad con los primeros, lo cual llamaría a adoptar reformas sociales todavía mayores. Y concluye: "Si con ventajas y oportunidades tan vastamente superiores, la juventud de la clase alta no tiene suficiente honor, o energía, o espíritu público para cualificarse tan bien como otros con el fin de mantener la posición deseada, entonces no son adecuados para esa posición y no deberían demorar en abandonarla para dar paso a gente mejor" (Mill 1854, 209). Incluso, Mill veía ventajas en todo esto para las universidades inglesas de su época, las que calificaba como instituciones que por siglos habían dejado de cumplir cualquier propósito nacional; servían, en cambio, para cementar una alianza entre una religión particular y una particular clase social en beneficio de un injusto privilegio. Por el contrario, si el acceso al servicio civil se abría a una competencia irrestricta por descubrir y formar a los

más talentosos, entonces también las universidades se tornarían más meritocráticas, comenta Ryan (2012, 339-340).

Por necesidad, el gobierno y su personal civil de primera línea y del nivel de aplicación de las políticas necesitan contar con suficiente reconocimiento social, retribución salarial y recursos para hacer atractiva la profesión y eficiente la administración.[27] Aquí el tema de los ingresos del Estado, en especial su capacidad de movilizar recursos por la vía de cobrar impuestos, adquiere una importancia decisiva para el liberalismo y la cultura liberal. El Estado limitado, con funciones básicas ("de policía" como se postulaba antiguamente) y una administración eficiente, se concibe para favorecer la iniciativa individual en el seno de la sociedad civil y de los mercados, debiendo el Estado ocuparse básicamente de garantizar la libertad y propiedad de las personas.[28] Eso, en teoría liberal.

En la práctica, sin embargo, los gobiernos de los sistemas capitalistas —sean de la variedad coordinada por mercados o por el Estado (Hall y Soskice 2001)—, bajo diferentes regímenes políticos, formas de gobierno e ideologías cambiantes, arrancando desde un punto bajo de carga tributaria han debido aumentarla secularmente, para cubrir las mayores necesidades de la población, sostener el progreso material, corregir fallas del mercado y de las propias administraciones públicas, expandir la calidad de los servicios básicos, compensar externalidades y financiar una lista cada vez más extensa y variada de derechos sociales y protecciones colectivas. De hecho, alrededor de 1870, los países desarrollados del mundo —en Europa, Asia Pacífico y Norte América (14 países)— tenían en promedio un gasto general del gobierno de 10,8 por ciento del PIB, fluctuando en los extremos entre el 18,3 por ciento de Australia y menos del 6 por ciento en Noruega y Suecia. En 1960,

[27] Una visión reciente de estos asuntos, con foco especialmente en Chile, puede consultarse en Aninat y Razmilic (2018, especialmente 403-432 y 433-488).

[28] Como señala Octavio Paz, "los liberales creían que, gracias al desarrollo de la libre empresa, florecería la sociedad civil y, simultáneamente, la función del Estado se reduciría a la de simple supervisor de la evolución espontánea de la humanidad. Los marxistas, con mayor optimismo, pensaban que el siglo de la aparición del socialismo sería también el de la desaparición del Estado. Esperanzas y profecías evaporadas: el Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que la de los antiguos imperios y como un amo más terrible que los viejos tiranos y déspotas. Un amo sin rostro, desalmado y que obra no como un demonio, sino como máquina" (Paz 1979, 85).

el promedio había ascendido a 23,8 por ciento del PIB, oscilando entre 34,1 por ciento en Alemania y 11,8 por ciento en Noruega. En 2007 el promedio era de 42 por ciento del PIB, encontrándose las cifras más alta y más baja en Suecia y en Australia, 52 y 34,9 por ciento, respectivamente (Tanzi 2011, 9).[29] De manera que con relativa independencia de la evolución ideológica del capitalismo después de la revolución industrial, y de las preferencias más *smithsianas* o *keynesianas* de los gobiernos, en la práctica, el incremento de los niveles impositivos puede explicarse "por una demanda de un mayor gasto público proveniente de una parte de la población que había adquirido mayor poder político, y por la mayor oferta de ingreso impositivo debido a desarrollos administrativos y tecnológicos y de cambios estructurales en la economía" (Tanzi 2011, 94).

A su turno, esto ha obligado a que la aspiración liberal de un Estado mínimo y funcional para asegurar la máxima expansión de la iniciativa individual haya tenido que compatibilizarse con los requerimientos del gobierno representativo, como Mill llama a la democracia liberal, y de la modernidad con su cultura de derechos y de difusión de valores utilitarios. Precisamente en este contexto surge contemporáneamente, a veces en un clima de relativo pesimismo cultural, la pregunta por el exceso, la falta o un inadecuado equilibrio entre autoridad y libertad. Podemos retomar este tópico al hilo de la lectura de *Authority: The Anxieties of "The Spirit of the Age"*, título de una colección de escritos de Mill para la prensa, producidos en tiempos de inestabilidad política y de su vida personal, sobre los cuales reflexiona Ryan (2012, 373-380).[30] Entre sus preocupaciones mayores, hace casi dos siglos, se encuentran algunas compartidas en el presente: la cambiante naturaleza de estándares y convenciones, la relación entre masa e individualidad, la sumisión a la autoridad legítima o a la mera presión ejercida por la opinión pública. Le angustiaba no encontrar una respuesta adecuada para la pregunta

[29] Para el caso de América Latina, puede consultarse Tanzi (2013). La cifra para el promedio de países de la OCDE alcanza en el año 2016 a 34,4 por ciento del PIB, con su punto más alto en Dinamarca (45,9 por ciento) y más bajo en México (17,2 por ciento). Chile se sitúa en la vecindad del punto inferior (20,5 por ciento). Ver "OECD, Revenue statistics" – "OECD countries: Comparative tables" – "Total tax revenue as percentage of GDP", 2016, http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699.

[30] El texto original se encuentra en Mill (1831).

de cómo en tiempos turbulentos podían las personas vivir de acuerdo a un criterio racional de libertad al servicio del bien individual y, a la vez, converger hacia una noción de bien común con los demás individuos libres en una sociedad frecuentemente compleja.

A diferencia de Isaiah Berlin o, para el caso, de Max Weber, Mill no creía en un pluralismo radical ni compartía la imposibilidad de un consenso sobre bienes y valores últimos, imaginando, como hijo de Las Luces, que podía haber un camino racional hacia respuestas verdaderas también en otros ámbitos de la vida, igual como existían en la ciencia. Al mismo tiempo, temía, como Tocqueville, la "tiranía de las mayorías", con su efecto de presión sobre las conciencias individuales y el riesgo de reemplazar la autonomía personal del juicio moral por la heteronomía provocada por el temor de la diferenciación. Ausente pues una auténtica autoridad intelectual en la sociedad, que pudiera llevar a consensos racionalmente (o deliberativamente) fundados, al mismo tiempo que la sociedad quedaba expuesta al conformismo de las masas, Mill previó la paradoja de una situación en la cual hubiese al mismo tiempo un déficit y un exceso de libertad.

Un pensador liberal y sociólogo clave del siglo XX, Ralf Dahrendorf, aborda estos mismos asuntos pero en clave más dramática, si cabe: la de la construcción de un orden social y cultural en el momento en que las democracias capitalistas liberales de la modernidad tardía habían suprimido las anclas tradicionales, convertido a los sujetos en meras partes de unos contratos transitorios libremente adquiridos y puesto en cuestión todas las formas de autoridad legítima, dejando expuesta a las sociedades a la agresión, la brutalidad y las fuerzas *hobbesianas*. Retornaremos a esto al momento de examinar la cuarta dimensión de tensiones y contradicciones en la cultura liberal, aquélla referida a su desenvolvimiento en condiciones de modernidad tardía.

Por ahora, resumamos los conflictos centrales de la primera dimensión de estas perturbaciones que aparecen en la cultura liberal: frente al deseo de un Estado mínimo, una proliferación creciente de servicios público-estatales; por ende, una expansión máxima también de la zona de contacto entre los ciudadanos usuarios de esos servicios y la burocracia estatal que opera a nivel de la calle, que el liberalismo pretendía limitar en beneficio de la iniciativa individual y la autonomía de cada persona, y, por último, la constante interrogación de si en las sociedades moder-

nas existe una falta, un exceso o una inadecuada calidad de la autoridad en relación con el despliegue de las libertades individuales.

Veamos ahora un segundo concepto central para la cultura liberal: la democracia.

2.3. Las torsiones de la democracia liberal

> *Lo interesante no es distinguir varias clases de gobierno representativo o intentar hacer entrar las posiciones de los actores o las características de las instituciones en casillas bien definidas (...). Es partir de las antinomias constitutivas de lo político, antinomias cuyo carácter no se revela más que en el despliegue histórico (...). Para pensar bien la democracia, es preciso, entonces, abandonar la idea de modelo en beneficio de la de experiencia. Las condiciones del vivir juntos y del autogobierno, en efecto, no están definidas a priori, fijadas por una tradición, o impuestas por una autoridad. Al contrario, el proyecto democrático constituye a lo político en un campo ampliamente abierto, por el hecho mismo de las tensiones y de las incertezas que le son subyacentes*.
>
> Pierre Rosanvallon, "L'universalisme démocratique: histoire et problems" (2007, 13-14,15).

La segunda dimensión que exploraremos brevemente se refiere a la democracia liberal y al Estado como aparato político que incluye al gobierno representativo, sobre todo en su mutua relación y con la sociedad civil, o sea, con su base capitalista. Ya Marx (2011) había observado que esta bifurcación del Estado como una esfera política de hombres iguales en derechos ciudadanos era una mera abstracción de su situación desigual en la sociedad civil burguesa. Las reformas en el plano del Estado, como proponían Mill y los liberales, no liberaban por lo mismo a los hombres de la alienación y las desigualdades en el plano material de la sociedad civil. Según Bensaid, la revolución francesa, al

> disolver los órganos político-económicos de la sociedad feudal, dejó separada rígidamente la política y la economía. El Estado acaparó el espacio de lo político y lo económico quedó como un territorio en el que en apariencia no existía la política, sino sólo la búsqueda de la satisfacción de las necesidades individuales. La sociedad civil, dada la división de funciones con el Estado, quedó conformada como una instancia 'apolítica', en la que no cabía

> hablar de explotación, pues las relaciones imperantes eran naturales. (Bensaid 2011, 142)

Por el contrario, cabe también una lectura desde el potencial democrático que esta escisión contenía, al reconocer derechos naturales a las personas, los que debían servir de salvaguardia frente a los poderes arbitrarios y autoritarios del antiguo régimen, a la vez que como una afirmación de independencia individual en la esfera de la religión, el pensamiento, la expresión y la cultura. "En efecto, fue a través del Estado representativo que el individuo, como ciudadano, pudo exigir que se hicieran realidad en la práctica sus derechos, concepto-puente que vincula la enorme abstracción del Estado y de la ciudadanía a las personas concretas con y sus intereses y necesidades" (Galli 2013, 36). Se inicia así el camino que llevará de los derechos naturales, en la tradición de Locke, a los derechos políticos de la revolución francesa y a las luchas por la expansión del sufragio, luego —a mediados del siglo XX— a los derechos sociales proclamados por T. H. Marshall que buscan transformar a la sociedad civil capitalista en una esfera de bienestar compartido, y, últimamente, a los derechos culturales de diversos tipos de comunidades y colectivos que reivindican sus diferencias y la aceptación radical de un estatuto de igualdad en la diversidad (Ishay 2004).

Por esta vía, la democracia ha devenido también un espacio de tensiones y contradicciones para el liberalismo y la cultura liberal. Por lo pronto, la democracia no se agota en el sufragio y los mecanismos propiamente políticos de la representación. Tiene muchas otras maneras de expresarse que ahora la acompañan desde la sociedad civil. Por ejemplo, Rosanvallon (2008) da cuenta de tres nuevas formas de producción de democracia, cada una con sus específicas contribuciones, limitaciones y nuevas distorsiones. El primer grupo de mecanismos residiría en la función de supervisión, a través de la cual organizaciones de ciudadanos, o de la sociedad civil, u ONGs, monitorean y fiscalizan el comportamiento de las autoridades elegidas y designadas. El segundo grupo incluye diversas formas de movilización de resistencias en cada una de las fases del ciclo de políticas públicas, sea en su etapa de formulación y diseño, durante los procesos de decisión y adopción de aquéllas y durante su implementación y evaluación. Y a su turno, el tercer tipo daría lugar a nuevas expresiones de democracia; Rosanvallon lo caracteriza como

una tendencia al "enjuiciamiento" de la política, cuando individuos o grupos concurren a los tribunales y judicializan aspectos de la política, en particular frente a casos de corrupción y conflictos de intereses.

Estas tres instancias representan, decíamos, nuevos desarrollos de la democracia, no exentos de tensiones, igual como ocurrió cuando la democracia liberal —a lo largo de su evolución— fue encontrándose con sucesivas formulaciones de los derechos de las personas y la sociedad. De hecho, los recientes desarrollos observados por Rosanvallon y comentados por Schmitter (2010) pueden ser leídos como una forma democrática de "contra-democracia", que surge desde la sociedad civil y de los hombres y mujeres concretos que buscan crear nuevas formas de poder y de control del poder en tiempos de "democracias desconfiadas", una vez perdida la legitimidad de las autoridades representativas y generalizado el distanciamiento de la ciudadanía respecto de la política y los mandatarios.

La supervisión, que contiene momentos de seguimiento, denuncia y evaluación, comprende todo lo relativo a las exigencias de información y transparencia que los ciudadanos plantean al Estado y sus agentes. Apoyada por —y actuando a través de— los medios de comunicación y las redes sociales, esta función propia de una democracia de base suele conectarse con la función de judicialización de la política (Villar 2000), en la cual intervienen activamente fiscales, policías y jueces, en una deriva en la que la denuncia de las debilidades y corrupciones de la democracia suele agravar su déficit de legitimación, la desconfianza reinante y abrir las puertas a corrientes iliberales que pueden introducir prácticas antidemocráticas y, a veces, directamente autoritarias (Minc 1995).

En este contexto, los *media* a través de la comunicación y el manejo público de escándalos políticos —poder, dinero y sexo— pueden asimismo causar estragos en la confianza institucional del sistema político y en las autoridades del gobierno y el Estado (Thompson 2000; Castells 2007), como pudo observarse primero en Italia, luego en Francia y España, y posteriormente en varios países de América Latina, Europa Central y Europa del Este.

Por su lado, la prevención aparece como el conjunto de resistencias movilizadas frente a la política de las políticas, movilizaciones que permiten manifestar las ideas y los intereses de un mayor número de

partes interesadas por ser escuchadas y consideradas en los procesos de decisión pública (Brown 2017). El diseño y la formulación de políticas suelen ser contestados ahora por instituciones de tipo *think tanks*, agrupaciones de *technopols* e intelectuales públicos. También algunas universidades desarrollan esta función que J. S. Mill echaba de menos en su propio país hace dos siglos. Asimismo, en diversas democracias del mundo existe una mayor o más intensa movilización de protestas en las calles, frente a proyectos de ley discutidos en el parlamento o ante medidas del gobierno. Diversos actores de la sociedad civil intervienen activamente para favorecer u obstaculizar —por sí mismos o a través de acciones de *lobby*, abiertamente o mediante actuaciones y maniobras en los corredores del poder— asuntos que comprometen el interés público e intereses privados; disputan un lugar para sus asuntos en la agenda de los *media* y construyen relatos que les permitan incidir en las batallas discursivas.

Por último, como se vio, la tercera instancia a la que se refiere Rosanvallon, que hemos traducido como "judicialización" de la política, expande grandemente el poder de los tribunales de justicia, pero también de otros organismos jurisdiccionales del Estado y del Tribunal Constitucional, para resolver asuntos propiamente políticos que hasta ahora estaban entregados a decisiones mayoritarias en la esfera política, representativa, del Estado (Bello 2017).

Especialmente en la zona de contacto entre el Estado y los mercados, donde los intereses privados están en condiciones de colonizar el aparato público y a los funcionarios del Estado, se multiplican las ocasiones de tentación y de riesgo, a la par que aumentan las prácticas corruptas. Debido a una mayor vigilancia y supervisión social y a la capacidad de comunicación y reacción de la sociedad civil, junto con una más activa participación del ministerio público y los fiscales, dichos actos terminan ahora en los tribunales y sus protagonistas en prisión, como ha ocurrido en América Latina con centenares de altos funcionarios, parlamentarios, dirigentes de partidos e, incluso, ex presidentes de la república (Iazzetta y Stabili 2016).

La democracia liberal clásica ha estado transformándose así, en medio de desconfianzas y malestares —a través de experimentos empujados por la sociedad civil y de reformas adoptadas desde el propio Estado—, en un nuevo régimen de balances, en el que el poder se halla

simultáneamente más concentrado y más disperso, en el que los actores se multiplican, la competencia puramente electoral pasa a ser complementada por numerosas formas de conflicto y ajuste, el pluralismo de valores y perspectivas se vuelve cada vez más expansivo y los límites entre el Estado, los mercados y la sociedad civil se hallan en constante redefinición (Swyngedouw 2005).

En suma, la democracia liberal aparece, por una parte, superada por unos Estados de bienestar que, en virtud de ingresos tributarios cada vez mayores, extienden sus funciones sociales en todas las direcciones y, por otra parte, se ve forzada a disminuir la brecha que separa a la sociedad civil, con sus desigualdades reales, de la esfera política ciudadana con sus igualdades puramente formales. Se transforma de arriba hacia abajo expandiendo el alcance de sus tecnoburocracias y, de abajo hacia arriba, por la irrupción de la vigilancia, la prevención y la judicialización, que imponen un mayor control de las autoridades elegidas y designadas y a sus planteles de expertos. No es ya una mera expresión de la sociedad capitalista burguesa, pero, al mismo tiempo, continúa desarrollándose conflictiva y contradictoriamente en el seno del capitalismo tardío moderno.

Por una parte, la democracia liberal aparece entonces como un sistema de alienación, propulsado por las desigualdades apenas veladas de una ciudadanía no sólo formal, sino ficticia, que suele replegarse y se abstiene de participar. Por otra parte, amenaza a los individuos mediante el conformismo y la presión social, entrometiéndose en su vida privada y llevando su vigilancia hasta los patios interiores de la intimidad, a través de nuevos dispositivos tecnológicos y de las redes sociales que tornan transparentes incluso las minucias de la vida cotidiana (Fuchs 2014; Fuchs y Trottier 2015).

En fin, con Galli (2013, 58, 60) podemos decir que "los problemas de la democracia se deben hoy en día a factores internos más que a enemigos externos, a la entropía más que a la colisión", mientras "se registra un progresivo desalineamiento entre Estado, mercado, nación y partidos". A los cuales cabe agregar, la ciudadanía.

De ser concebida desde las izquierdas marxistas del siglo XIX como un artificio de la política liberal y del Estado representativo, la ciudadanía pasó a ser durante buena parte del siglo XX un sujeto de derechos sociales que tenía como contraparte a un Estado de bienestar ex-

pansivo sobre una base de ingresos tributarios continuamente ampliada. Hoy, esta ciudadanía aparecería básicamente en dos nuevos registros.

En primer lugar, toma una forma comercializada, en el tipo al que refiere Crouch (2017, 78-103), quien habla de una *commercialization of citizenship* y la concibe como el resultado de la mercantilización y privatización de una amplia gama de servicios sociales que hasta ayer habían formado parte de una ciudadanía política de derechos sociales, en la tradición del liberalismo social y del Estado de bienestar. El término comercialización, tal como es empleado aquí, refiere a todas aquellas prácticas que se supone podrán mejorar la calidad de los servicios públicos mediante el reemplazo de su actual modalidad de organización y *ethos* público por modalidades típicas de la activad comercial de las empresas organizadas bajo un *ethos* privado. Sería pues la reversión del principio de derechos sociales de T. H. Marshall, a los cuales se accede sólo en virtud de la condición de ciudadano. Es decir, aquellos servicios públicos dejarían de ser parte de aquellas cosas que, de acuerdo a varios pensadores liberales, el dinero o el mercado no debieran proveer (Roth 2007; Sandel 2012). Según el alegato de Crouch, estaríamos en presencia —en la actual fase, que él caracteriza como de post-democracia (social)— de la disolución del paquete de ciudadanía inspirado por T. H. Marshall e implementado, bajo una variedad de formas, por el Estado de bienestar. Los riesgos que esto traería consigo serían aumentar las desigualdades dentro de las sociedades nacionales, aumentar el flujo comercial —a nivel global— de servicios esenciales para la población y reducir aún más el alcance de lo público en favor de los intereses privados y de una *commodification* de las relaciones humanas.

Y en segundo lugar, la ciudadanía aparecería bajo la forma de grupos y colectivos de identidad étnica, de género, de nación o cultura, en un juego de diversidades que va más allá de los individuos y agrega un frente adicional de tensiones a la cultura liberal. La desaparición o difuminación del *demos* da lugar al surgimiento continuo, conflictivo, de variados nuevos sujetos sociales (no políticos) que son cada vez más especializados en sus demandas y posiciones (Innerarity 2017): movimientos étnicos, LTBG, territorial-locales, animalistas, veganos, de indignados, anárquicos, de defensa medioambiental, feministas, estudiantiles, de tercera y cuarta edad, de padres y apoderados y comunidades escolares, neo-luditas contrarios al lucro y al valor de cambio,

sectas religiosas y proféticas, colectivos de consumidores, círculos de personas con dificultades de vida y salud, comunidades de existencias alternativas, de promoción u oposición de causas morales, de exigencias regional-locales anticentralistas, de trabajadores sindicalizados, etcétera, todo esto con el apoyo de ONGs, asociaciones de sociedad civil, medios electrónicos de comunicación, voceros-profesionales activos en el espacio público, redes internacionales.

Se crea así una suerte de microciudadanía social más que directamente política, una parte de la cual lucha por establecer sus derechos de identidad (Della Porta 2015). Surgen diversas culturas societales, como las llama Kymlicka, que "en una sociedad liberal moderna son inevitablemente pluralistas, comprendiendo a cristianos y musulmanes, judíos y ateos, heterosexuales y *gays*, profesionales urbanos al igual que trabajadores rurales, conservadores y socialistas. Esta diversidad es el resultado inevitable de los derechos y libertades garantizadas a una ciudadanía liberal, influyendo la libertad de conciencia, asociación, palabra, disenso político y propiedad privada, particularmente cuando se combina con una población étnicamente diversa" (Kymlicka 1997, 24).

De aquí surge también la pregunta —reiterada en el campo político-intelectual— sobre cómo en las nuevas circunstancias se puede superar ya no el atomismo de los individuos, sino que el de estas múltiples identidades para crear un sujeto popular, o de clase, o un sujeto revolucionario. Es decir, un sujeto macro-estructural, enraizado en las fuerzas sólidas de la historia, se dice, pensando idealmente en la esfera de la producción, o en el plano de la contradicción central de clase contra clase.

Al contrario, la desaparición o fragmentación del macro-sujeto por implosión, así como la disipación de los "grandes relatos" que alegan los posmodernos, podrían entenderse como una genuina expresión del predominio creciente de la sociedad civil con sus identidades colectivas y corporaciones, movimientos sociales y agrupaciones comunitarias sobre el Estado y la política tradicional. Desde el punto de vista de la democracia, se trataría de una suerte de post-democracia liberal (Innerarity 2017), transformada precisamente en este variopinto ensamblaje de grupos de interés, generaciones etarias, comunidades territoriales, manifestaciones simbólicas, procesos de integración desviada, de lucha y exclusión, de ruptura y afirmación moral. No sería ya el individuo

monádico el agente principal, esa abstracción de una ciudadanía que se manifestaba solamente a la hora de la contabilidad de los votos, ni tampoco existiría un pueblo soberano por encima de sus divisiones de ideas e intereses, de experiencias y deseos. No hay sujeto revolucionario a la vista; en el mejor de los casos, puede haber el clivaje élites versus pueblo favorecido por el populismo, o corrientes de resentimiento o incluso de rechazo de la política convencional en beneficio de caudillos o liderazgos carismáticos.

Tal vez tampoco sea cierto, como suele decirse, que estemos frente al vaciamiento de las comunidades, ya que ahora reaparecen bajo la forma de esos numerosos grupos a veces ligados por una intensa solidaridad interna entre sus miembros, al mismo tiempo que poseen un agudo sentido de diferenciación externa respecto de los demás grupos o a algunos grupos en particular (inmigrantes, por ejemplo). Ni es verdad que haya desaparecido el potencial de una esfera pública deliberativa; sólo que en el presente ella no aparece ya bajo la noción *habermasiana*[31] (Habermas 2015, cap. 7), ni se manifiesta a la manera ateniense, necesariamente razonante, en que suele imaginarla o suponerla la academia. Por el contrario, es una esfera de deliberación mediada y altamente jerarquizada, en la que concurren los medios tradicionales y nuevos de comunicación, las redes sociales con sus múltiples grupos identitarios, la circulación de imágenes en un permanente juego de rostros y emociones, la transmisión de micro-textos más propensos a la invectiva y el insulto que al diálogo reflexivo y el argumento razonado.

Incluso, es posible que esa esfera deliberativa ajena a la alta cultura coexista con una cultura más densamente racionalizada, sin que ésta haya desaparecido de la sociedad moderna tardía. En efecto, como nunca antes, hay disponible una abundancia de argumentos interesantes en la blogósfera y en revistas y boletines electrónicos, en seminarios y conferencias académicas, en charlas transmitidas por internet y mediante la presencia de intelectuales públicos que representan vigorosamente dispares causas y alimentan el pluralismo de la democracia liberal contemporánea. Aquél del que habla Isaiah Berlin, que enfrenta a grupos

[31] Un autor caracteriza esta esfera con los siguientes términos o elementos "nucleares": (1) deliberación, (2) reciprocidad, (3) autodeterminación, (4) ciudadanía, (5) el Estado, (6) soberanía, (7) racionalidad comunicable, (8) regulación, (9) formación de la voluntad soberana, (10) leyes constitucionales (Susen 2018).

con discursos y valores inconmensurables pero que, a pesar de todo, deben aceptar la convivencia de sus propios dioses con los dioses de los otros, o bien aprender a vivir una vida sin dioses ni profetas como reclamaba Max Weber en una famosa conferencia (Weber 2004, 28).

Es hora entonces de examinar el tercer concepto nuclear de la cultura liberal, uno que es especialmente ineludible en esta discusión: el capitalismo.

2.4. La cultura del mercado

> *"Es un gran mérito de la sociedad liberal el que reduzca la necesidad de acuerdos al mínimo compatible con la diversidad de opiniones individuales que existen en una sociedad libre", arguye Hayek. Pero la democracia sólo puede sobrevivir si sus ciudadanos aceptan el hecho de que el consenso compartido siempre será limitado, y que eso significa que los propósitos para los que el gobierno puede ser usado son también mínimos. "El precio que tenemos que pagar por un sistema democrático es la restricción de la acción estatal a aquellos campos en los que el acuerdo es posible", escribió. Mientras el capitalismo hace posible la democracia, "si los ciudadanos de esa democracia caen bajo el influjo de un credo anticapitalista, eso significa que la democracia inevitablemente se destruirá a sí misma"*
>
> Jerry Z. Muller, *The Mind and the Market: Capitalism in Western Thought* (2003, 367)[32]

La tercera dimensión que interesa explorar aquí es aquella que pone en relación a la cultura liberal con el capitalismo de mercado. Desde el punto de vista de la economía política contemporánea, este vínculo resulta de suyo evidente. Pues, como señala Jessop —a quien citamos *in extenso* en este punto—, "el liberalismo proclama que las relaciones económicas, políticas y sociales se organizan mejor mediante elecciones formalmente libres y actores racionales que buscan avanzar en sus propios intereses materiales e ideales en un marco institucional que, por accidente o diseño, maximiza la cobertura de la libre elección". Esto se traduce, continúa Jessop, en el hecho de que el liberalismo respalda la expansión de una economía de mercado; es decir, la mercantilización de todos los factores de producción, incluyendo la fuerza de trabajo, así como los in-

[32] Citas corresponden a Hayek (1997, 184-185).

tercambios formalmente libres y monetizados del mayor número de prácticas posibles. Políticamente implicaría que las decisiones colectivas se lleven a cabo en un Estado constitucional con poderes sustantivos limitados de intervención económica y social, y comprometido con maximizar la libertad formal de los actores en la economía y el poder sustantivo de los sujetos legalmente reconocidos en la esfera pública. Estos últimos, en uso de la libre asociación, podrían emprender cualquier actividad que no se halle prohibida por la constitución o la ley. "Estos tres principios —concluye Jessop— pueden entrar en conflicto en relación con la magnitud de relaciones anárquicas de mercado, procesos de decisión colectiva y autoorganización espontáneas, como también respecto de las libertades formales y sustantivas disponibles para sujetos económicos, legales y civiles" (Jessop 2002, 453).

En tanto, el vínculo del capitalismo, los mercados y las burocracias con la cultura ha sido un tema más complejo de tratar, según muestra la sociología de Max Weber. En ambos polos, del mercado y las burocracias, Weber veía en operación procesos de racionalización. En torno al primero operaba la racionalización de la economía; pues aquello que en definitiva creó el capitalismo, escribe, "fue la empresa duradera y racional, la contabilidad racional, la técnica racional, el derecho racional; a todo esto había de añadir la ideología racional, la racionalización de la vida, la ética racional en la economía" (Weber 2012, pos. 9372). En torno al segundo polo —las burocracias— se moviliza la racionalización política occidental, dado que "Occidente es el único que ha conocido el 'Estado' como organización política, con una 'constitución' racionalmente establecida, con un derecho racionalmente estatuido y una administración de funcionarios especializados guiada por reglas racionales positivas: las 'leyes'; fuera de Occidente, todo esto se ha conocido de modo rudimentario, pero siempre faltó esta esencial combinación de los elementos característicos decisivos" (Weber 2012, pos. 1168).

La pregunta que se impone entonces es cómo, en medio de estos procesos de racionalización de doble origen, se desenvuelve la racionalización de la cultura y de los mundos de vida individuales, plano en donde se expresarían las tensiones y las contradicciones de la cultura liberal, en especial en relación con los mercados.

La dificultad de la respuesta *weberiana* tiene que ver, en este caso, con el hecho de que el mismo Weber, según sostiene una parte de la academia dedicada a su obra, sería, "en gran parte, responsable de la

falta de claridad que rodea sus análisis de la 'racionalidad' y la relación mutua entre procesos históricos de racionalización multifacéticos", siendo sus discusiones sobre aquellos términos "dispersas y fragmentadas", con el efecto de que a veces tienden "más a mistificar que a iluminar" (Kalberg 1980, pos. 1146).

En efecto, un conocido estudio identifica no menos de 16 diferentes sentidos en que Weber utiliza el término "racional" en una sola de sus obras, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Weber 2012). Ahí emplea el vocablo con significados tan variados como: ponderado (en el sentido de cuidadoso, prudente, reflexivo), sistemático, calculable, impersonal, instrumental, exacto, cuantitativo, reglado (sujeto a precepto, ordenación o regla), predecible, metódico, resuelto (con propósito, decidido), sobrio, escrupuloso, efectivo, inteligible, consistente (Brubaker 2010, 2).

Un buen número de aquellos rasgos y características formarían parte del "espíritu del capitalismo"; o sea, de la cultura puritana que según Weber dio origen al ordenamiento económico, estatal y cultural del capitalismo. Él era perfectamente consciente, además, de la dificultad que entrañaba la polisemia de los términos "racional" y "racionalización". Pero le parecía inevitable. Según manifiesta en otro pasaje, por ejemplo, "para el irreligioso, toda conducción de vida (*Lebensführung*) religiosa es irracional, como lo es toda conducción de vida ascética (*jede asketische Lebensführung*) para el hedonista, aun cuando, con el criterio de un valor supremo, sea una 'racionalización'". Y concluye afirmando: "Si este trabajo nuestro sirve para algo lo será por lo menos para descubrir el múltiple sentido del concepto, aparentemente unívoco, de lo 'racional'" (Weber 2012, pos. 2176, nota 8).

De hecho, tras el aparente desorden de la polisemia *weberiana* de lo "racional" y lo "racionalizado", no es difícil vislumbrar un tipo característico de economía —la economía capitalista moderna— y el ordenamiento formal-legal del Estado, con su peculiar administración burocrática, metódica dedicación al trabajo de la ética protestante, la idea del deber profesional entendido como vocación, y la conducción de la propia vida del emprendedor *weberiano* orientada originalmente por un control ascético hacia la acción racional y racionalizadora.

Mas, ¿qué decir de la cultura asociada a los mismos fenómenos de racionalización y burocratización de base capitalista?

En principio, ya lo vimos, la ética protestante y el espíritu del capitalismo son el principal vector de aquella cultura racionalizada, la cual encuentra su ámbito de expresión en los mercados. Desde este punto de vista, se trata pues de una cultura sin asociatividad, en el sentido de las comunidades fraternales, de solidaridad o de lazos de reciprocidad, sino que construida sobre la base de relaciones contractuales: comunidades, por tanto, puramente racionales. Como señala Weber en *Economía y sociedad*, a la entrada del famoso capítulo V inconcluso sobre el mercado,

> frente a todas las configuraciones de tipo 'comunidad', (...) que regularmente sólo encierran una racionalización parcial de su actuar en comunidad (…) aparece ahora como tipo de todo actuar racional en comunidad la relación asociativa [*Vergesellschaftung*] que, en virtud del cambio, tiene su escenario en el mercado. Debe hablarse de un mercado tan pronto como concurren, aunque sólo sea de una parte, una pluralidad de interesados en el cambio y en las probabilidades de cambio. (Weber 2014, 694)

Modelo entonces de acción racional y de procesos de racionalización con impacto sobre la *Lebensführung* de los grupos participantes, el mercado,

> en cuanto tal, es la relación práctica de vida más impersonal en la que los hombres pueden entrar. [De hecho], cuando el mercado se abandona a su propia legalidad, no repara más que en la cosa, no en la persona, no conoce ninguna obligación de fraternidad ni de piedad, ninguna de las relaciones humanas originarias portadas por las comunidades de carácter personal. Todas ellas son obstáculos para el libre desarrollo de la nuda relación comunitaria de mercado y sus intereses específicos, en cambio, éstos son las tentaciones específicas para todas ellas. Intereses racionales instrumentales determinan los fenómenos del mercado en medida especialmente alta, y la legalidad racional, en particular la inviolabilidad formal de lo prometido una vez, es la cualidad que se espera del copartícipe en el cambio, y que constituye el contenido de la ética del mercado... (Weber 2014, 695)

Buena parte de las incomodidades y malestares observados en, y con, el capitalismo contemporáneo, particularmente dentro de la cultura

liberal de mercado, tienen su origen en dicho diagnóstico *weberiano*, que el propio autor resume en estas frases lapidarias: "El mercado 'libre', esto es, el que no está sujeto a normas éticas, con su explotación de la constelación de intereses y de las situaciones de monopolio y regateo, es considerado por toda ética como cosa abyecta entre hermanos" (Weber 2014, 695).

En suma, son varios los aspectos de la cultura del capitalismo de mercado que a los ojos de Weber aparecen en inevitable tensión, incluso contradicción a veces, con los valores culturales de la tradición liberal. Si sólo nos atenemos al breve capítulo V incompleto, pueden señalarse los siguientes aspectos:

—Primero, es una cultura esencialmente racional, centrada en el intercambio en dinero y basada en el cálculo sistemático de las posibilidades de intercambio. Paradojalmente, a este mecanismo nada de lo humano le es ajeno; procesa necesidades y deseos, satisfacciones e ilusiones. Al centrarse su operación exclusivamente en los medios, la racionalidad instrumental del mercado puede conducir a situaciones irracionales de consumo. En su interior, "todo va"; lo sagrado y lo profano quedan reducidos allí a un mismo valor de cambio.

—Segundo, es una cultura de vínculos leves, delgados, livianos; al decir de Weber, son relaciones asociativas racionales, coetáneas y sucesivas, cada una de las cuales tiene un carácter efímero, ya que se extinguen con la entrega de los bienes intercambiados. Es, por tanto, una cultura de medios y usos, de prácticas y operaciones, de funciones y computaciones. Carece de profundidad cognitiva. Da lugar, típicamente, a una cultura utilitaria de masas que se desenvuelve en una esfera no deliberativa.

—Tercero, con todo, genera una particular experiencia comunitaria. Actúa, dice Weber, "comunizando" gracias a relaciones de intereses reales de sus partícipes actuales o potenciales. Desde este punto de vista, crea la relación práctica de vida más impersonal en la que los hombres pueden entrar, orientada exclusivamente por el interés en los bienes de cambio. Diversos autores hablan por lo mismo de los egoísmos característicos del mercado, de lo gélido de los sentimientos que de él emanan, de su ética puramente competitiva, calculadora, regida por el poder de comprar y vender. El propio Weber declara: "El mercado, en plena contraposición a todas las otras relaciones comunitarias, que siempre suponen confraternización personal y, casi siempre, parentesco de sangre, es, en sus raíces, extraño a toda confraternización" (Weber 2014, 695).

—Cuarto, el mercado amenaza a las culturas de todas las demás esferas de la sociedad, sometiéndolas a su propia lógica del intercambio (comercializándolas, mercantilizándolas). En términos semejantes a los empleados por Marx, Weber sostiene que "los vínculos sagrados estamentales y tradicionales son los obstáculos, paulatinamente eliminados, de la formación racional de los precios en el mercado; por el contrario, los monopolios condicionados en sentido puramente económico son su última consecuencia" (Weber 2014, 698). La tendencia, en el capitalismo, es poner el máximo de bienes y actividades, de cualquier tipo, en situación de mercado; o sea, sujetarlos a las posibilidades del intercambio por dinero. Esto trae consigo constantes disputas sobre la extensión tolerable de la mercabilidad; por ende, sobre lo que el dinero no puede (Sandel 2012) o sí puede comprar (Peña 2017).

—Quinto, por último, el mercado resuelve mediante la creación de contextos de intercambio problemas de coordinación en sociedades complejas, de suerte que el resultado, como señala Weber, "en el caso de pleno desarrollo de la llamada economía monetaria (…), es de tal índole como si se hubiera creado un orden para conseguirlo" (Weber 2014, 695). Algo semejante a lo que en su momento, a la salida de la Segunda Guerra Mundial, describió Polanyi (2001) y comenta Hayek, cuando se refiere a "aquello que Karl Polanyi ha descrito como la formación espontánea de un orden policéntrico; un orden que no resulta del hecho que todos los factores sean tomados en cuenta por un único centro, sino que es producido por la respuesta de los elementos individuales a sus respectivos entornos" (Hayek 2014, 160-61).

En suma, la cultura del capitalismo entra en tensión con los mercados en los cuales parcialmente se origina, revelando —ya desde el siglo XIX— su tendencia hacia una racionalización puramente formal, funcional e instrumental de la sociedad, la que se ve sometida a la lógica de los medios con abstracción de fines y valores.

En las interpretaciones más avanzadas de los mercados —de Hayek (2014) a Pellicani (1994, cap. VIII) y Fligstein y Dauter (2007), para citar cuatro ejemplos muy distintos entre sí— éstos actúan a la manera indicada por Polanyi (2001), ordenando infinitos intercambios, valorizando en función del interés propio de los participantes los costos y precios de los bienes y servicios, procesando de manera instantánea una masa inimaginablemente grande de información sobre necesidades, deseos, preferencias y oportunidades de todos los agentes por el lado de

la demanda, el de la oferta y el de las intermediaciones, en los niveles local, provincial, nacional, regional y global. A partir de un tal macro-ordenamiento —que opera por medio de una suerte de inteligencia colectiva y distribuida, automáticamente, a espaldas de los participantes (una "mano invisible"[33])—, los mercados se hallan en condiciones de coordinar actividades altamente complejas y de producir un régimen de saber-poder inherente, el cual es típico del liberalismo y que define, en términos del mercado, la relación con el Estado. Como dice Foucault en su análisis del neoliberalismo, el *homo economicus*, el sujeto agente del mercado, le fija un límite al poder del soberano (el *homo juridicus*). Le dice: no debes intervenir en ese orden creado por el mercado. "Pero, ¿por qué se lo dice? No debes porque no puedes. Y no puedes en el sentido de que 'eres impotente'. ¿Y por qué eres impotente, o por qué no puedes? No puedes porque no sabes, y no sabes porque no puedes saber" (Foucault 2016b, 326).[34]

---

[33] Usado aquí como una metáfora de la metáfora empleada por A. Smith, con el propósito de indicar que esta última ha sido adoptada durante el siglo XX como una etiqueta que sirve para aludir a dos ideas importantes (y separadas), sugeridas inicialmente por Smith: primero, la del principio de las consecuencias no deseadas y, segundo, la doctrina de la emergencia espontánea de orden (Cremaschi 2017). A propósito de la historia de la metáfora smithsiana, puede consultarse Kennedy (2009; 2011).

[34] Foucault cita en este punto a Adam Smith, quien sostiene que, con el advenimiento de una economía de mercado, el soberano queda "liberado de una tarea que no podría tratar de cumplir —la vigilancia de todos los procesos económicos— sin exponerse infaliblemente a ser engañado de mil maneras". A continuación, comenta, en línea con el clásico argumento *hayekiano*, que "el carácter incognoscible de la totalidad del proceso no sólo rodea la racionalidad económica, también la funda. El *homo economicus* es el único oasis de racionalidad posible dentro de un proceso económico cuya naturaleza incontrolable no impugna la racionalidad del comportamiento atomístico del *homo economicus*; al contrario, la funda. Así, el mundo económico es opaco por naturaleza. Es imposible de totalizar por naturaleza. (…) La economía es una disciplina que comienza a poner de manifiesto no sólo la inutilidad de un punto de vista sino la imposibilidad de un punto de vista soberano, de un punto de vista del soberano sobre la totalidad del Estado que él debe gobernar". Y concluye Foucault: "El liberalismo, en su consistencia moderna, se inició precisamente cuando se formuló esa incompatibilidad esencial entre, por una parte, la multiplicidad no totalizable característica de los sujetos de interés, los sujetos económicos, y, por otra, la unidad totalizadora del soberano jurídico" (Foucault 2016b, 325-326). Sobre la relación entre el pensamiento de Foucault respecto del liberalismo y neoliberalismo y los estudios de Weber sobre racionalidad y mercados, ver Flew (2015). Asimismo, sobre la crítica foucaultiana al neoliberalismo, ver Flew (2014).

Esta forma de operación de los mercados —como una máquina que facilita, promueve y acelera los intercambios vitales para la reproducción de la sociedad— crea una visión de lo humano en que todo se reduce a intercambios, costos y beneficios, dinero y apropiación privada. El carácter expansivo de los mercados, que ni el Estado mínimo liberal ni el Estado de bienestar han podido limitar sino sólo regular variablemente, genera a lo largo de la historia premoderna, moderna y sobre todo tardo-moderna fuertes malestares y reacciones. Así, por ejemplo, Justus Möser (1720-1794) inauguró el argumento según el cual el mercado destruye el pluralismo al golpear las bases económicas de las particularidades culturales locales (Muller 2003). Tal argumento adquiere ahora —en condiciones de globalización de la economía capitalista y de los mercados (Tomlinson 2007)— plena vigencia.

A su turno, Daniel Bell (1996), en su libro *Las contradicciones culturales del capitalismo*, manifiesta su preocupación, según bien resume Fawcett, por el hecho de que "las virtudes del trabajo enérgico, dedicación y responsabilidad social sobre cuya base el capitalismo liberal se había desarrollado estaban siendo sustituidas por un creciente permisivismo liberal, laxitud ética y un espíritu lúdico infantil de satisfacciones de corto plazo" (Fawcett 2104, pos. 7033). En tiempos más recientes, ya en el presente siglo, Geuss percibe un significativo descontento con aspectos teóricos, morales y políticos del liberalismo. Por largo tiempo, explica, padece de una falta de potencial inspirador; es disolvente de los modos tradicionales de vida y sus valores asociados, pero menos efectivo en reemplazarlos por algo distintivo y admirable; se acomoda confortablemente con algunos de los aspectos menos nobles de la sociedad comercial; no parece tener contribución alguna que hacer frente a la degradación del planeta, y las ideas liberales como individualismo, tolerancia, límites del poder estatal parecen o bien ser miopemente confusas o una mera máscara de un diseño hegemónico (Geuss 2002, 320-321).

Pasemos ahora al último concepto, la cultura de la modernidad, que es el horizonte frente al cual se ha desplegado esta reflexión.

2.5. Las discordancias de la modernidad

Por encima de todo, la modernidad es un proyecto transformador basado en un imaginario social que busca crear un nuevo tipo de sociedad: el orden político y social está basado en una visión del futuro

> *en lugar del pasado, que en consecuencia se reinterpreta a la luz de las demandas del presente. En ella, existe un fuerte énfasis en la capacidad del hombre y su agencia para transformar el mundo. Esto es lo que le entrega a la condición de modernidad su base para transformaciones históricas en la constitución política y social de la sociedad en su conjunto.*
>
> Gerard Delanty, "Europe in world regional perspective" (2015, 428)

La cuarta y última dimensión que nos interesa abordar pone en relación los factores de la cultura liberal que hasta aquí venimos explorando con las coordenadas de nuestra época, la modernidad tardía (Giddens 1990).[35] En efecto, el liberalismo y la cultura liberal —asociados con la democracia y el capitalismo de mercado— se desenvuelven dentro de los confines de la modernidad, sea en su rama Ilustrada (descendiente de Kant y Mill, por ejemplo) o no (vinculada a Hobbes y Rousseau, por ejemplo). ¿Qué entendemos por modernidad para los efectos de nuestro estudio? Como señala el epígrafe de esta sección, se trata ante todo de un programa de transformación social que pone énfasis en la capacidad de la agencia humana guiada por la razón. Y, según explica el autor de la cita, tal modelo cognitivo o ideas sobre la razón pueden describirse variadamente como "libertad (tanto en el sentido de *freedom* como de *liberty*, dudosa distinción[36]), autonomía, autodeterminación individual y colectiva, igualdad" (Delanty 2015, 427-428).

Tales ideas harían posible un determinado imaginario social, una proyección de sí misma de la sociedad, una manera de vislumbrar posibilidades futuras. Enseguida, dice el autor, por su propia naturaleza,

---

[35] Ver además Beck, Giddens y Lash (1994); Bauman (2000); Archer (2012). Según Giddens, una de las características principales de la modernidad tardía es que la reflexividad se introduce en la base misma de la reproducción del sistema. Consiste en el hecho de que "las prácticas sociales son continuamente examinadas y reformadas a la luz de la información obtenida sobre esas prácticas, alterando constitutivamente su naturaleza". Así ocurre, dice, en todas las sociedades. Pues en todas las culturas las prácticas sociales son continuamente alteradas a la luz de los descubrimientos sobrevivientes. "Pero sólo en la modernidad la revisión de las tradiciones se radicaliza para ser aplicada, en principio, a todos los aspectos de la vida humana, incluyendo la intervención tecnológica en la vida material. (...) Lo que caracteriza a la modernidad no es abrazar lo nuevo por su novedad, sino la presunción de una reflexividad completa, que por cierto incluye la reflexión sobre la naturaleza de la misma reflexión" (Giddens 1990, 38-39).

[36] Ver a este respecto Carter (2016).

estas ideas proporcionan una base para contestar y desafiar al poder. De este modo las sociedades modernas estarían caracterizadas por

> un cuestionamiento argumentativo fundado en esas ideas, que forman el contendido estructurante de su modelo cognitivo y le proporcionan una estructura epistémica o modo de conocimiento reconocible. (...) La modernidad es por tanto más que una condición caracterizada por ideas y conocimiento; es, además, una condición societal en la cual ciertos arreglos institucionales están dispuestos para reflejar ese modelo cultural. El modelo societal, o la formación social de la modernidad, puede por eso mismo apreciarse en los términos específicos de constitución del Estado, el capitalismo y las relaciones sociales. (Delanty 2015, 428-429)

Cubrimos, entonces, territorio conocido. La modernidad, encarnada como proyecto por la sociedad burguesa del tiempo de Marx, aparece como una fuerza de transformación revolucionaria de las condiciones materiales (capitalismo), políticas (Estado formalmente democrático), sociales (lucha de clases) y culturales (liberalismo y derechos de las personas), cuyas dinámicas entrecruzadas conducen al período de mayor cambio que haya conocido la historia. Proclaman Marx y Engels en su *Manifiesto*:

> La época de la burguesía se caracteriza y distingue de todas las demás por el constante y agitado desplazamiento de la producción, por la conmoción ininterrumpida de todas las relaciones sociales, por una inquietud y una dinámica incesantes. Las relaciones inconmovibles y mohosas del pasado, con todo su séquito de ideas y creencias viejas y venerables, se derrumban, y las nuevas envejecen antes de echar raíces. Todo lo que se creía permanente y perenne se esfuma, lo santo es profanado, y, al fin, el hombre se ve constreñido, por la fuerza de las cosas, a contemplar con mirada fría su vida y sus relaciones con los demás. (Marx y Engels 2015, pos. 275)

En términos semejantes se pronuncia Max Weber, todavía más cerca del esquema que aquí empleamos. Este autor parte por la pregunta más general, pertinente incluso para nuestra generación en la modernidad periférica. La formula así:

> Tratar de los problemas de la historia universal para un hijo del moderno mundo cultural europeo implica necesaria y legítimamente plantearlos desde la siguiente problemática: ¿qué serie de circunstancias han llevado a que precisamente en el suelo de Occidente, y sólo aquí, se hayan dado ciertas manifestaciones culturales, mismas que —al menos tal y como solemos representárnoslas— se encuentran en una dirección evolutiva de alcance y validez universales? (Weber 2012, pos. 1123)

Según Weber, la respuesta se encuentra en el momento formativo de la modernidad y del capitalismo moderno, momento cuando en el contexto europeo converge una serie de procesos, únicos en su tiempo: surgimiento de una filosofía de matices racionalistas; ciencia que hoy reconoceríamos como válida, fundada en teoría y experimentación racionales; una ciencia jurídica racional; música armónica racional; racionalización del uso de la bóveda y otros elementos arquitectónicos y, en general, racionalización de todo el arte que llevó a cabo el Renacimiento; literatura impresa destinada a la prensa y las revistas; universidades y academias dedicadas al cultivo sistematizado racionalmente de las especialidades científicas y a la formación del especialista como elemento dominante en la cultura; funcionarios especializados como piedra angular del Estado moderno y de la moderna economía europea; parlamentos con representantes del pueblo periódicamente elegidos; Estado como organización política con una constitución racionalmente establecida, con un derecho racionalmente estatuido y una administración de funcionarios especializados guiados por reglas racionales positivas.

Lo mismo ocurre "con el poder más importante de nuestra vida moderna: el capitalismo", continúa nuestro autor (Weber 2012, pos. 1168).[37] En este punto, en vez de seguir la rudimentaria tesis de que el

[37] La tesis *weberiana* sobre la interrelación de elementos que concurren a dar expresión a la modernidad europea suele utilizarse a veces para establecer una suerte de equilibrio virtuoso entre sociedad civil, Estado y mercados. Por ejemplo, se ha sostenido que "un aspecto definitorio de la modernidad europea, haciendo una descripción general, es que la relación entre Estado, el capitalismo y sociedad civil evolucionó de tal forma que ni el Estado ni el capitalismo predominó uno sobre otro; el poder de las élites políticas y económicas fue contenido por intereses organizados y movimientos sociales o por la sociedad civil. La relativa fuerza de la sociedad civil jugó un papel formativo en la configuración de la modernidad, pero la contienda entre el Estado y la emergente sociedad de mercado fue también relevante" (Delanty 2015, 431).

afán de lucro y la tendencia a enriquecerse monetariamente en el mayor grado posible serían los rasgos centrales del capitalismo, Weber alega la necesidad de "abandonar de una vez para siempre un concepto tan elemental e ingenuo con el que nada tiene que ver (y mucho menos con su espíritu)" con el capitalismo, debiendo considerarse en cambio como central "la moderación racional de este irracional impulso lucrativo". Luego, el capitalismo se identifica con el trabajo incesante y racional, la ganancia siempre renovada, la rentabilidad. "Cuando se aspira de modo racional al lucro de tipo capitalista, la actividad correspondiente se basa en un cálculo de capital; es decir, se integra en una serie planificada de prestaciones útiles reales o personales", de tal suerte que al final la generación de un excedente sirva para aumentar continuamente la vida de la empresa. Luego, "lo decisivo de la actividad económica [capitalista] consiste en guiarse en todo momento por el cálculo del valor dinerario aportado y el valor dinerario obtenido..." (Weber 2012, pos. 1178-1968).

Lo más característico del capitalismo occidental, sin embargo, es "la organización racional-capitalista del trabajo formalmente libre" (Weber 2012, pos. 1231); la organización industrial racional que calcula las probabilidades del mercado y no se deja llevar por la especulación irracional o política. A esto cabe agregar la separación de la economía doméstica y la industria —entre el patrimonio industrial y los patrimonios personales— y la consiguiente contabilidad racional. Asimismo, la aparición de burgueses y proletarios en torno a la organización del trabajo libre como industria y, con ello, de la lucha de clases moderna, estructurada sobre el antagonismo entre ambos grupos. Adicionalmente, el capitalismo occidental se habría visto favorecido por los avances de la técnica y la aplicación de los conocimientos científicos, la índole racional del derecho y la administración.

Lo propiamente específico de la modernidad occidental, entonces, sería, por un lado, el influjo del racionalismo económico —esto es, de la moderna industria y los mercados racionalmente organizados— y, en sentido inverso, el influjo sobre la economía del derecho y la administración racionales y de la "capacidad y aptitud de los hombres para determinados tipos de conducción de vida (*Lebensführung*) práctico racional" (Weber 2012, pos. 1310). El origen de esta última disposición se encuentra en la difusión del "espíritu del capitalismo", en el sentido *weberiano* de un nuevo estilo de vida sujeto a ciertas normas, sometido

a la ética protestante (Weber 2012, pos. 1873). O bien, según explica el autor en otra parte, si utilizamos la expresión "espíritu del capitalismo moderno" para designar aquella mentalidad que "aspira a obtener un lucro ejerciendo sistemáticamente una profesión, una ganancia racionalmente legítima, (...) es por la razón histórica de que dicha mentalidad ha encontrado su realización más adecuada en la moderna empresa capitalista, al mismo tiempo que ésta puede reconocer en aquélla su más adecuado impulso mental" (Weber 2012, pos. 1959).

La idea misma de que la modernidad capitalista entraña una incesante actividad, actividad incansable dice Weber (2012, pos. 2027) —es decir, que el hombre existe para el negocio y el trabajo, y no viceversa—, termina sin embargo apartándose de su base ascético-religiosa y, en adelante, se mantendrá motivada únicamente por las recompensas del éxito capitalista. Así, "al renunciar al mundo, el ascetismo cristiano (...) había logrado dominarlo desde los claustros. (...) Ahora se produce el fenómeno contrario: se lanza al mercado de la vida, cierra las puertas de los claustros y se dedica a impregnar con su método esa vida, a la que transforma en vida racional en el mundo..." (Weber 2012, pos. 3910).[38] Esto ocurre "en una época en que el moderno capitalismo ha triunfado ya, emancipándose de sus antiguos asideros" (Weber 2012, pos. 2069), situación que, como vimos, lamenta Daniel Bell, quien ve en esa cesura la causa más profunda de la transformación del capitalismo en una empresa irracional y, de su cultura actual, en un mero remedo (Bell 1996) que buscaría justificar "un tipo de conducción de vida (*Lebensführung*), sin más finalidad aparente que el enriquecimiento" (Weber 2012, pos. 2094). Según señala gráficamente este mismo autor hacia el final de *La ética protestante*:

> El caparazón (*Gehäuse*) ha quedado vacío de espíritu; quién sabe si definitivamente. En todo caso, el capitalismo victorioso no ne-

[38] En otro pasaje, Weber expande esta idea. "El puritano quiso ser un hombre profesional; nosotros tenemos que serlo también, pues desde el momento en que el ascetismo abandonó las celdas monásticas para instalarse en la vida profesional y dominar la eticidad intramundana, contribuyó en lo que pudo a construir el grandioso cosmos de orden económico moderno que, vinculado a las condiciones técnicas y económicas de la producción mecánico-maquinista, determina hoy con fuerza irresistible el estilo vital de cuantos individuos nacen en él (no sólo de los que en él participan activamente), y de seguro lo seguirá determinando durante muchísimo tiempo más" (Weber 2012, pos. 5488)

> cesita ya de este apoyo religioso, puesto que descansa en fundamentos mecánicos. También parece haber muerto definitivamente la rosada mentalidad de la riente sucesora del puritanismo, la "Ilustración", y la idea del "deber profesional" ronda por nuestra vida como un fantasma de ideas religiosas ya pasadas. (Weber 2012, pos. 5488)

La experiencia de una acción transformadora desprovista ya de cualquier base espiritual, o religiosa, es ahora una de las claves de comprensión de la modernidad tardía, tal como expresa Marshall Berman:

> Hay una forma de experiencia vital —la experiencia del tiempo y el espacio, de uno mismo y de los demás, de las posibilidades y los peligros de la vida— que comparten hoy los hombres y mujeres de todo el mundo de hoy. Llamaré a este conjunto de experiencias la "modernidad". Ser modernos es encontrarnos en un entorno que nos promete aventuras, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros y del mundo y que, al mismo tiempo, amenaza con destruir todo lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos. (...) Nos arroja a todos en una vorágine de perpetua desintegración y renovación, de lucha y contradicción, de ambigüedad y angustia. Ser modernos es formar parte de un universo en el que, como dijo Marx, "todo lo sólido se desvanece en el aire". (Berman 2014, pos. 250)

Esta descripción, así como las reflexiones de Weber sobre la acción transformadora permanente que tiene lugar en la modernidad recuerdan al *Fausto* de Goethe, para quien también "en el principio era la Acción".[39] Como es bien sabido, el mismo Berman encarna en la figura del Fausto su análisis de la modernidad capitalista, otorgándole al per-

[39] El párrafo completo es éste: "Dice aquí: ¿En el principio estaba la Palabra'? / ¡Ya me atasco! ¿Me ayuda a seguir alguien? / ¡No puedo darle tanto valor a la 'Palabra'! / Tengo que traducirlo de otro modo, / si el Espíritu me ilumina bien. / Dirá aquí: 'En el principio existía el Sentido'/. Piensa bien esta línea, la primera; / que tu pluma no vaya apresurada. / El Sentido, ¿es quien todo lo hace y obra? / Debía ser: 'En el principio estaba / la Fuerza'. Pero ya, cuando lo escribo, / algo me avisa que no he de dejarlo. / ¡Me socorre el Espíritu! De pronto lo he entendido: / y pongo: 'En el principio existía la Acción'" (Goethe 2005, 37-38). En otra parte se lee, de boca de un personaje distinto: "Dieweil ich bin, muss ich auch tätig sein", es decir: "Dado que existo, debo ser activo" (Goethe 2005, 203, traducción revisada por el autor).

sonaje *goetheano* el papel creativo-destructivo propio de un empresario *schumpeteriano*. Y más: lo convierte en una figura que por la intermediación de Mefistófeles consigue para sí todos los poderes intramundanos (sin ir acompañados por ninguno de los ascetismos *weberianos*): conocimiento, dinero, sexo, fama, fueros reales, artilugios, invulnerabilidad, estatus más allá de la ley y la justicia, hasta alcanzar el mayor poder, el del emprendedor (capitalista) que se apropia y transforma por completo su entorno, haciendo así retirarse el mar para convertir las tierras conquistadas en un gran puerto industrial abierto al comercio mundial. La acción transformadora del Fausto no se detiene ante ningún obstáculo; ni siquiera ante la vida de los viejos Baucis y Filemón, pareja a cargo de la pequeña iglesia del lugar, con su campana tradicional y su tilo, vestigios de un mundo que debe desaparecer arrasado por la modernidad. Señala Berman: "El único modo de que el hombre moderno se transforme, como descubrirá Fausto y también nosotros, es transformando radicalmente la totalidad del mundo físico, social y moral en que vive" (Berman 2014, pos. 756).

Detengámonos todavía un momento más en el campo de las contradicciones culturales más profundas que la sociología descubre en el encuentro entre modernidad, capitalismo avanzado y cultura liberal.

El ya citado sociólogo liberal Ralf Dahrendorf ha planteado provocativamente la siguiente tesis: la modernidad misma, al "liberar a la gente de restricciones y abrirle oportunidades de elección", debió pagar "un precio en previsibilidad y orden" (Dahrendorf 1994, 60-61). Una fuerza liberadora se habría transformado en una fuerza de incertidumbre y anomia. ¿Cómo pudo ocurrir esto? Porque, en su incontenible avance por superar constricciones normativas y extender la libertad de elegir al mayor número posible de personas y asuntos, la modernidad "afecta también a esos vínculos más sólidos que trascienden a los cambios sociales a corto plazo y anclan a la gente en la más profunda corriente de la cultura" (Dahrendorf 1994, 63); esto es, en aquellos arreglos institucionales a los cuales las personas pertenecen, más que por elección, por fuerzas que se hallan fuera de su alcance, como la familia, ciertas comunidades, la sociedad, el sexo, determinadas localidades, tal vez grupos generacionales, de vocación y clase social (Dahrendorf 1994, 63). En algún punto, concluye Dahrendorf, hay un umbral más allá del cual el coste de la modernidad comienza a exceder sus benefi-

cios. Es el punto donde desaparecen Baucis y Filemón o la sustentabilidad del planeta comienza a ser amenazada.

Este argumento, posteriormente reiterado bajo diferentes formas por la sociología del siglo XX, aunque con desigual valoración, sostiene pues que la libre elección individual, una vez que escapa al marco de los mercados y de la democracia para penetrar todos los ámbitos de la cultura, opera fragmentando a las comunidades, acentuando los procesos de individuación, invadiendo aquellos ámbitos previamente excluidos de la libre opción y transformando progresivamente todas las relaciones en contratos, en opciones, en posibilidades de intercambio.

De pronto todo parece ser válido ("todo va"). En el horizonte aparece la figura del *free for all*. Estamos, dice Dahrendorf, en camino hacia la anomia; aquel estado social en el cual las normas reguladoras de la conducta han perdido validez y por ende se vive en una situación de extrema incertidumbre, "en la cual nadie sabe qué comportamiento esperar de los demás" (Dahrendorf 1994, 40). Incluso, abriga la sospecha —igual como le ocurre a Merton (1964, 166)— de que en las sociedades modernas puede existir una tendencia hacia la anomia (Dahrendorf 1994, 43). Al deslizarse hacia la anomia, la modernidad tardía nos devolvería a un estado de naturaleza *hobbesiano*, en el que la vida del hombre se vuelve "solitaria, pobre, ingrata, cruel y breve", según la famosa frase, y reinan la inseguridad y el miedo, la desconfianza y el descontento.

Cerremos esta parte con una breve mención a la perspectiva que adopta la sociología posmoderna sobre los fenómenos de la cultura liberal. Según afirma Bauman:

> en tiempos de modernidad líquida, la cultura (...) se organiza para acomodarse a la libertad individual de elección y a la responsabilidad individual por esa elección; su función es asegurar que la elección debe ser —y seguirá siendo siempre— una necesidad e inevitable deber de la vida, mientras la responsabilidad por la elección y sus consecuencias permanece donde ha sido puesta por la moderna condición humana líquida. Es decir, sobre los hombros del individuo, ahora en su condición de *manager* encargado de la política "de la [propia] vida y su único ejecutivo". (Bauman 2011, 12)[40]

[40] Para una visión menos esquemática sobre Bauman, pueden consultarse los estudios contenidos en Jacobsen y Poder (2008).

Sugiere el autor que la reducción de la cultura a una suerte de apéndice de la libre elección individual se produciría por las mismas fuerzas que favorecen liberar los mercados de cualquier limitación extra económica: social, política o ética. Se buscaría, en consecuencia, nada más que motivar el consumo de los infinitos bienes culturales disponibles, en el camino (ahora de regreso desde la anomia) que cada sujeto recorre para auto-crearse administrando su propia identidad. En vez de Ilustración, o ennoblecimiento de la cultura, ahora sólo cabría esperar la continua creación de nuevas necesidades y deseos, de manera de evitar que las personas alcancen un estado de satisfacción.[41]

Estos fenómenos de autogerencia personal, emprendimiento del *self* y toda la ideología de autoayuda que se formula como un refuerzo del (neo)liberalismo en el plano personal e íntimo aparecen justificados así en estas líneas de Ulrich Beck:

> La proporción de oportunidades de vida que se halla esencialmente clausurada para los procesos de decisión individual está decreciendo y la proporción de la biografía que se halla abierta y debe ser construida biográficamente aumenta continuamente. (Beck 1992, 135)

Este fenómeno, a su vez, sería provocado por la subjetivación e individuación de los riesgos y contradicciones producidos por las instituciones y la sociedad del capitalismo tardío.

En breve, según plantea Beck, hemos llegado al punto en que los individuos están forzados a buscar "soluciones biográficas" para "contradicciones sistémicas". Expresado en el vocabulario de otras aproximaciones sociológicas, los sujetos estarían siendo forzados a gestionar gerencialmente respecto de sí mismos la disyunción producida entre integración social (mundos de vida) e integración sistémica (en la esfera

[41] También éste, se recordará, es un motivo fáustico. En efecto, la apuesta de Fausto con Mefistófeles consiste precisamente en saber si éste puede llevar a aquél a un estado de plenitud, momento en que estaría dispuesto a entregar su alma. Fausto: "Si a un instante le digo alguna vez: / ¡Detente, eres tan bello!, / puedes atarme entonces con cadenas; / y acepto hundirme entonces de buen grado; / pueden doblar entonces la campana, / y libre quedarás de mi servicio: / ¡párese allí el reloj con sus agujas! / ¡puede acabar el tiempo para mí!" (Goethe 2005, 50). La modernidad, en cambio, es trabajo incansable, continuo esfuerzo de producción y consumo, fuga hacia delante, deseo inacabable de saber y transformar el mundo.

de la economía y los mercados). En un reciente libro (Kennedy 2017, 171), se encuentran varios ejemplos que ilustran este punto. Por ejemplo, dentro de las sociedades avanzadas se demanda e insiste que cada ciudadano ejerza su derecho absoluto a vivir su propia vida regido por una ética de autorrealización (Beck y Beck-Gernsheim 2002, 22-29). La autorrealización se transforma, pues, en un deber y obliga a la autoorganización y autotematización de la biografía personal. Giddens, por su lado, agrega que la autorrealización dentro de un ámbito personal estrechamente interconectado y construido en torno a elecciones de estilos de vida deviene un recurso clave para la planificación de la vida y de las actividades diarias (1990, cap. 4; 1991, 6).

En suma, la modernidad tardía ofrece el contexto histórico-epocal más general dentro del cual se desenvuelven los procesos contemporáneos de cultura liberal, liberalismo, democracia representativa y su crisis, variedades de capitalismo con sus diferentes juegos de Estado/mercado a nivel de naciones y regiones del mundo y en el curso de diversas trayectorias de modernidad. Sin embargo, el núcleo central de significados de la modernidad *occidental* mantiene su arquitectura conceptual en un amplio espectro de situaciones. En todos los casos se hace presente a través de una creciente confianza en la razón y la acción transformadora de agentes humanos dotados de derechos, autonomía y capacidad de elección; y, por ende, generando un progresivo aumento de reflexividad de las sociedades, conjuntamente con la aplicación del conocimiento científico y técnico a la producción y la administración, en la gestión burocrática del Estado y las empresas y la conformación de democracias liberal-constitucionales.[42]

Desde el punto de vista de los procesos de base de la modernidad occidental y de sus consecuencias culturales, probablemente el análisis

[42] No abordaremos aquí las múltiples modernidades que surgen en condiciones socio-históricas, político-institucionales y culturales distintas, ya sea dentro, pero especialmente fuera, del espacio occidental (Eisenstadt 2000; 2002; Mota y Delanty 2015). A este propósito, Delanty (2015, pos. 433-436) identifica seis trayectorias básicas hacia la modernidad: la europea, del Nuevo Mundo, poscolonial, islámica, reactivas y alternativas. De modo que el mundo multipolar y postoccidental daría paso a una diversidad de modelos culturales cuyo desarrollo más o menos diferenciado dependería, en gran medida, según este autor, de la forma como el predominio mundial del capitalismo y de los mercados sea integrado por cada trayectoria y de la manera que en cada caso se adopte la democracia, punto de vista que comparto.

más vigente continúa siendo aquel propuesto por Max Weber hace un siglo, con su tesis de la racionalización de todos los aspectos y esferas de valor (u órdenes de vida) de la sociedad. Efectivamente, en todos ellos, sus lógicas diferenciadas y autónomas quedan interferidas por procesos de racionalización funcional; producto del avance combinado de la burocratización de cualquier tipo de organizaciones y de la mercantilización generalizada y global, con la consecuencia de que los individuos y las sociedades —y sus libertades para autodeterminarse— quedan atrapados en una "jaula de hierro". Esta imagen, creada imaginativamente por T. Parsons en su traducción de Weber, se convirtió con el tiempo en el símbolo también de su sociología:[43] la "jaula" donde iría a dar el destino de la humanidad. Expresa el dominio que el poder y el dinero ejercen sobre los "mundos de vida" individuales, aquellas prácticas y relaciones que conforman la existencia cotidiana de las personas y se despliegan en la comunicación y en las formas culturales intersubjetivamente compartidas. Esas prácticas y relaciones son "colonizadas" por los mecanismos sistémicos del poder y el dinero, la burocratización y los mercados, siendo redefinidas en términos de racionalidad instrumental e integración sistémica (Habermas 2010, 205-206, 837-853; Alexander 1988). El núcleo mismo de la experiencia liberal y su cultura —la autonomía individual y la libertad de elegir en el plano de los valores mediante la deliberación pública— se ven así amenazados por procesos de racionalización instrumental que penetran los "mundos de vida" y sustituyen o subordinan su propia racionalidad comunicativa, forzando a los sujetos —como vimos antes— a volverse administradores y empresarios de sí mismos.

Culmina así con Weber un diagnóstico de época que la literatura suele calificar como culturalmente pesimista (Seidman 1983; Kaesler 2017). Efectivamente, su problemática principal gira en torno a la cuestión de la autonomía y libertad individuales en medio de sociedades crecientemente racionalizadas (Kim 2017), y sus conclusiones anuncian un mundo que se halla preso de una lógica de racionalización unilateral,

[43] Weber escribe de un *Stahlhartes Gehause* (casa de duro acero o caparazón duro como el acero), que T. Parsons tradujo del alemán al inglés como "*iron cage*", "jaula de hierro". Véanse mayores antecedentes en Weber (2012 pos. 5488, pos. 7655). Para un análisis más detallado del hallazgo y empleo de esta metáfora, ver Baehr (2001).

cuando no irracional, en cuanto a sus orientaciones finales; envuelto en procesos de cientifización, tecnificación e intelectualización de las sociedades que provocan su desencantamiento y la pérdida de toda ilusión; junto con el dominio fáustico-emprendedor y transformador de la naturaleza y el entorno institucional y humano que conduce eventualmente a la construcción autoimpuesta de una "jaula de hierro".

3. CONCLUSIÓN: LIBERALISMO EN TIEMPOS TURBULENTOS

El análisis realizado lleva a concluir que la cultura liberal se encuentra sujeta contemporáneamente a un doble movimiento.

Por un lado, se encuentra sujeta a los ajustes internos de su núcleo conceptual básico, como sea que éste se defina en cuanto a su composición y los elementos que lo integran. Por ejemplo, podrá constatarse que las ideas de autonomía y libre elección adquieren preeminencia por encima de razón y responsabilidad. O bien, que se otorga mayor peso a los fenómenos de la individuación y a las relaciones contractuales que a los vínculos comunitarios y las ligazones más profundas con la cultura. O bien que la esfera privada —que el liberalismo buscaba preservar frente al poder público— termina siendo "colonizada" por el mercado y la administración, creándose nuevos tipos de desequilibrio entre propietarios y ciudadanos o entre intimidad y democracia.

Del mismo modo, pueden observarse ajustes entre las diferentes tradiciones a los que aquellos conceptos se adscriben. Puede ser, por ejemplo, que ciertas ideas relativas a la libertad orientada por una racionalidad de valores únicos, absolutos o dominantes, sean desplazadas por ideas de libertad compatibles con el pluralismo de valores (Berlin 2014). O bien, puede ocurrir que, en diferentes momentos o lugares, el liberalismo sea entendido esencialmente como libertad negativa o libertades positivas, como libertad individual o libertad social, como la libertad del liberalismo clásico o la del nuevo liberalismo inglés de mediados del siglo XX, más cercano a nociones de Estado y políticas de bienestar, según vimos (Gaus et al. 2018).

Por otro lado, la cultura liberal se encuentra sujeta al dinamismo producido por las variables relaciones de su núcleo conceptual y de éste con algunas categorías afines en el campo semántico que se encuentran también sometidas a proceso de evolución y cambio; en concreto, exa-

minamos aquí al liberalismo en su relación con el Estado administrador, la democracia liberal, el capitalismo de mercado y la modernidad tardía como expresión de época. Nuestro análisis muestra que, en cada una de estas dimensiones, la cultura liberal se encuentra sujeta a una serie de tensiones y contradicciones, producto de las cambiantes relaciones entre los elementos internos de la ideología liberal y su interacción con los factores de su inmediato entorno externo.

Por ejemplo, desde esta perspectiva puede constatarse que un liberalismo que valoraba altamente la libertad negativa da paso, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, a una ciudadanía de derechos sociales, inspirada más en T. H. Marshall y en la política pública de Beveridge y su escuela que en los pensadores clásicos del liberalismo. Puesto en otros términos, el liberalismo individual del egoísmo posesivo (Macpherson 2011) es asumido y transformado por ideas socialdemócratas propias del siglo XX (Esping-Andersen 1985; Berman 2006).

Asimismo, la democracia liberal —en sus variadas formas— parece estar siendo enfrentada, y a veces sometida, por democracias administradas, autoritarias, plebiscitarias, de partido único, de caudillos, de controles disciplinarios, etcétera, siendo empujada en esa dirección por factores políticos, económicos, tecnológicos, militares y culturales (Levitsky y Way 2002; 2010; Csillag y Szelényi 2015). Lo mismo ocurre con el vínculo entre cultura liberal y capitalismo de mercado, vínculo que se ha tornado de alto riesgo en el seno de la democracia representativa, dando lugar a un creciente sometimiento de la política al dinero y de los representantes del *demos* a los poderes fácticos. La misma modernidad tardía se ve amenazada por incesantes procesos de racionalización *weberiana* que llevan, por un lado, a la negación de los ideales emancipatorios de la razón ilustrada y, por el otro, a una colonización de la esfera pública, y de la razón pública por los intereses privados predominantes en la economía y la sociedad.

A su turno, las relaciones entre estos varios componentes se modifican y dan lugar a diversas combinaciones, como aparece ahora con creciente claridad cuando se estudian las nuevas configuraciones gerenciales del Estado y su gobernanza (Pollitt y Bouckaert 2011); los tipos de democracias y de organización de la política (Habermas 2015; Caramani 2017); las variedades de capitalismo (Hall y Soskice 2001; Hall 2015) y las modernidades múltiples a las que nos referimos más arriba.

Por todas partes, el orden liberal parece estar siendo superado y muestra fisuras, tensiones, contradicciones y quiebres. Una ola de descontento y malestares recorre a Occidente (Luce 2017), manifestándose en la prensa ilustrada (Streeck 2014; Rodrik, 2017) y en el mundo académico (Lilley 2011; Deneen 2018). De hecho, las críticas al liberalismo abundan, así como a la cultura que ha contribuido a formar durante los últimos dos siglos. Freeden, por ejemplo, a quien citamos a continuación *in extenso*, señala:

> Hay quienes condenan el liberalismo como una doctrina pretenciosa, riesgosa y enervante bajo cuyas banderas se ha provocado daño social e individual. Numerosos postestructuralistas han acusado a los liberales de fomentar falsas ideas de armonía y cooperación, y de ser obcecadamente individualistas. Algunos de sus oponentes culturales lo culpan por ponerse por encima de la sabiduría tradicional acumulada. Ha sido denunciado como un manifiesto en favor del capitalismo, incluso si es compasivo. Ha sido repudiado como un haz de ideas occidentales que busca reemplazar o subyugar otras interpretaciones culturales significativas de la vida social, ofreciendo cobertura no sólo para la explotación a gran escala dentro de Europa, sino que, además, para las políticas coloniales europeas. Ha sido criticado como una doctrina que fracasó en proporcionar a las mujeres su debido lugar social; repudiado como una visión exagerada de la racionalidad humana a expensas de la emoción y las pasiones, o desacreditado como la teoría complaciente de un acuerdo artificial que pasa por alto las enriquecedoras diversidades y discontinuidades entre los seres humanos. (Freeden 2015, 8)

Efectivamente, no resulta difícil observar, después de todo lo que llevamos dicho, que varios de los aspectos centrales del liberalismo —como idea, ideología y cultura, propios de su núcleo o asociados a él— se encuentran en una encrucijada, sujetos a tensiones o forzados a subsistir contradictoriamente. A modo de resumen, ofrecemos la siguiente tabla sinóptica que en una columna reúne una serie de elementos y rasgos de la doctrina liberal —adoptados de Freeden (2015, 12) y Geuss (2002)— y en la columna del frente se los cualifica por sus tensiones y contradicciones que hemos visto a lo largo de estas páginas o que agregamos aquí.

TABLA SINÓPTICA DE LAS TENSIONES DEL LIBERALISMO

Elementos y rasgos de la doctrina	Tensiones y contradicciones
1. El liberalismo es una doctrina de base universal o universalizable, en la medida en que se funda en la libertad y la autonomía de la razón	1. Es un fenómeno históricamente limitado al mundo occidental, cuyo vocabulario político ha llegado a dominar, pero cuya difusión ha sido dispareja y corre por cuenta de elementos asociados como el capitalismo y la democracia (en ocasiones de contenidos iliberales).
2. Teoría del poder limitado para proteger los derechos individuales y asegurar el espacio en que las personas pueden vivir sin opresión gubernamental.	2. Poder expansivo del Estado administrativo; tecnologías intrusivas de supervisión y control; racionalización de la esfera privada y disciplinamiento práctico.
3. Teoría de interacciones y mercados libres que favorecen el intercambio mutuo de bienes.	3. Mercantilización y comodificación de la sociedad y mundos de vida de las personas; deriva de libertades individuales hacia libertad de consumo.
4. Teoría del progreso humano continuo, que hace posible el desarrollo individual del potencial y las capacidades individuales mientras no dañen a otros.	4. Crisis de los "grandes relatos" del progreso; aguda estratificación de las oportunidades de desarrollo personal y de grupos sociales por condiciones de desigualdad estructural y su reproducción sistémica.
5. Teoría de mutua interdependencia y bienestar regulado por el Estado necesario para que individuos puedan alcanzar libertades y ejercerlas.	5. Límites fiscales (y crisis) del Estado de bienestar; crítica neoliberal de las políticas sociales; cuestionamiento de los liberalismos sociales y colonización privada de la esfera pública.
6. Teoría que reconoce la diversidad de los estilos sociales de vida y la pluralidad de fines y creencias en el marco de una sociedad tolerante.	6. Tensiones propias de la explosión de diversidades, políticas de identidad, cierre de fronteras, neonacionalismos y anomia.
7. Teoría que asigna especial valor normativo a la libertad de asociación, a las relaciones voluntarias entre personas y al consentimiento personal como fuente de autoridad política.	7. Sociedad civil está siendo transformada por expansión de mercados, contractualismo, vaciamiento de comunidades y difusión de formas burocráticas de autoridad.

8. Teoría liberal se halla comprometida con el individualismo. Sociedad goza de un buen orden sólo en la medida en que los individuos están seguros en sus propiedades y personas.	8. Excesos del individualismo egoísta, ruptura de vínculos de solidaridad, fragmentación de la sociedad, competencia desatada de todos contra todos. Multiplicación de las vulnerabilidades sociales de los individuos aislados.
9. Liberalismo expresa las tendencias de la modernidad y la época presente, al fundar la acción transformadora de los sujetos en el conocimiento y la libre iniciativa de innovación y crítica en todas las esferas de la vida.	9. El "pacto fáustico" del progreso liberal capitalista ha desembocado en la destrucción de la naturaleza y deja tras de sí –en su lógica de creación destructiva– una huella de escombros.[44]

En un mismo tren crítico, otro estudioso del liberalismo propone agrupar en seis categorías los principales ítems que generarían una recurrente ansiedad respecto a la durabilidad, e incluso deseabilidad, del liberalismo: incoherencia programática, anacronismo ético, insustentabilidad política, subidentificación inspiracional, inadecuación medioambiental e idealismo hipócrita. Concluye este autor que, en su conjunto, estos seis reclamos podrían servir como una suerte de "minimanual diagnóstico de la ansiedad liberal para uso de autoevaluación" (Fawcett 2014, pos. 7033-7049). O bien, como lapidariamente dijo en su momento Eric Hobsbawm, reputado historiador británico, "ninguno de los problemas mayores de la humanidad en el siglo XXI puede resolverse por medio de los principios que todavía dominan en los países desarrollados de Occidente: crecimiento económico y progreso técnico ilimitados, ideal de la autonomía individual, libertad de elección y democracia electoral".[45]

[44] Pensamos aquí la clásica cita a Walter Benjamin: "Hay un cuadro de Klee que se llama 'Angelus Novus'. En él se representa a un ángel que parece como si estuviese a punto de alejarse de algo que lo tiene pasmado. Sus ojos están desmesuradamente abiertos, la boca abierta y extendidas las alas. Y éste deberá ser el aspecto del ángel de la historia. Ha vuelto el rostro hacia el pasado. Donde a nosotros se nos manifiesta una cadena de datos, él ve una catástrofe única que amontona incansablemente ruina sobre ruina, arrojándolas a sus pies. Bien quisiera él detenerse, despertar a los muertos y recomponer lo despedazado. Pero desde el paraíso sopla un huracán que se ha enredado en sus alas y que es tan fuerte que el ángel ya no puede cerrarlas. Este huracán lo empuja irrefrenablemente hacia el futuro, al cual da la espalda, mientras que los montones de ruinas crecen ante él hasta el cielo. Ese huracán es lo que nosotros llamamos progreso" (Benjamin 1989, 183).

[45] En la revista *Prospect*, marzo 2007, citado en Fawcett (2014, pos. 7.016).

Qué duda cabe: las perspectivas del liberalismo no son promisorias. El núcleo conceptual de la doctrina, así como sus conceptos adyacentes y periféricos, lo mismo que el entorno de significados más relevantes de la cultura liberal se hallan bajo una enorme presión histórica. Tras dos siglos de un desarrollo que pareció ascendente, ininterrumpido, glorioso incluso, al punto de poder decirse que tras las derrotas del fascismo y el comunismo (los socialismos reales) la historia del pensamiento político había llegado a su fin,[46] ahora, sin embargo, al comenzar el siglo XXI, dicho pensamiento parece agotado o anacrónico. Max Weber se adelantó un siglo a esta percepción. Con razón ha podido decirse de él que era un "liberal pesimista" o un "liberal desesperado" (Mommsen 1974, 95). O bien, como manifiesta otro autor: "Era un liberal dedicado, aunque era también pesimista de su futuro" (Eliaeson 1998, 47).

Bien puede ser que ésta sea la única manera de ser liberal en el siglo XXI, así como Weber había aprendido de Goethe:

> [La] renuncia a la universalidad fáustica de lo humano es una condición del obrar valioso en el mundo actual, y que, por tanto, la "acción" y la "renuncia" se condicionan recíprocamente de modo inexorable (…). Con esto expresaba Goethe su despedida, su renuncia a un periodo de humanidad integral y bella que ya no volverá a darse en la historia, del mismo modo que no ha vuelto a darse otra época de florecimiento ateniense. (Weber 2012, pos. 5470-5488)

[46] Lo que se escribió, exactamente, fue: "Lo que podríamos estar atestiguando no es sólo el fin de la Guerra Fría, o el paso de algún periodo particular de la posguerra, pero sí el fin de la historia como tal; esto es, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal de Occidente como el modelo último de gobierno humano" (Fukuyama 1989). Con todo, hay que anotar que desde temprano el optimismo (o espejismo) de Fukuyama encontró decididos contradictores. Por ejemplo, a mediados de los años 1990, Derrida escribe: "Porque debe ser señalado con fuerza, en tiempos en que algunos tienen la audacia de neo-evangelizar en nombre de los ideales de la democracia liberal, que se ha erigido a sí misma como el ideal de la historia humana: nunca la violencia, la hambruna, la exclusión y la opresión económica han afectado a tantos seres humanos en la historia de la Tierra y de la humanidad. En vez de cantar el advenimiento del ideal de democracia liberal y del mercado capitalista en la euforia del fin de la historia, en vez de celebrar el 'fin de las ideologías' y el fin de los grandes relatos emancipatorios, nunca dejemos de considerar este evidente y macroscópico hecho, compuesto de innumerables paisajes singulares de sufrimiento: no existe grado de progreso que nos permita ignorar que nunca antes, en números absolutos, tantos hombres, mujeres y niños han sido subyugados, privados o exterminados en la Tierra" (Derrida 1994, 106).

REFERENCIAS

Abbey, R. 2005. "Is Liberalism Now an Essentially Contested Concept?" *New Political Science 27* (4): 461-80.

Alexander, G. 2005. "There Are No Alternatives to the 'Western' Model of Democracy". *Brown Journal of World Affairs* 12 (1): 155-163.

Alexander, J. 1988. "Ensayo de revisión: la nueva teoría crítica de Habermas: su promesa y problemas". *Sociológica* 3 (7-8).

Ambriz Arévalo, G. 2016. "El concepto de sobredeterminación en Althusser. Aportes para la distinción de dos etapas en la teoría de Marx". *Agora. Papeles de Filosofía* 35 (2): 177-197.

Anderson, P. 2000. "Renewals". *New Left Review* 1 (13): 1-20.

Aninat, I. & S. Razmilic. 2018. *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Archer, M. S. 2012. *The Reflexive Imperative in Late Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Arneson, R. J. 2016. "Locke and the Liberal Tradition". En *Companion to Locke*, editado por M. Stuart, 528-545. Blackwell Publishing Ltd.

Baehr, P. 2001. "The 'Iron Cage' and the 'Shell as Hard as Steel': Parsons, Weber, and the *Stahlhartes Gehäuse.* Metaphor in the Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism". *History and Theory* 40: 153-169. doi:10.1111/0018-2656.00160.

Bauman, Z. 2000. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

———. 2011. *Culture in a Liquid Modern World*. Londres: Polity.

Beck, U. 1992. *Risk Society*. Londres: Sage.

Beck, U., A. Giddens & S. Lash. 1994. *Reflexive Modernization: Politics, Tradition, and Aesthetics in the Modern Social Order*. California: Stanford University Press.

Beck, U. & E. Beck-Gernsheim. 2002. *Individualization*. Londres: Sage.

Beckert, J. 2007. "The Great Transformation of Embeddedness: Karl Polanyi and the New Economic Sociology". *MPIfG Discussion Paper* 07 (1).

Beetham, D. 1989. "Max Weber and the Liberal Political Tradition". *European Journal of Sociology* 30 (02): 311-323.

Bell, Daniel. 1996. *The Cultural Contradiction of Capitalism. 20th Anniversary Edition*. New York: Basic Books.

Bell, Duncan. 2014. "What is Liberalism?" *Political Theory* 42 (6): 628-715.

Bello Hutt, D. 2017. "Revisión judicial y democracia deliberativa en términos de teoría departamental y constitucionalismo popular". *Bajo Palabra* 17: 191-212. https://doi.org/10.15366/bp2017.17.009.

Benjamin, W. 1989. "Tesis de filosofía de la historia". En *Discursos Interrumpidos I*, 175-191. Madrid: Taurus.

Bensaid, D. 2011. "Volver a la cuestión judía. Introducción". En *Karl Marx: Sobre la cuestión judía*. Barcelona: Editorial Gedisa (edición digital).

Berlin, I. 2014. *Freedom and Its Betrayal: Six Enemies of Human Liberty*. Princeton, NJ: Princeton University Press (edición digital).

Berman, M. 2014. *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. México D.F.: Grupo Editor Siglo Veintiuno (edición digital).

Berman, S. 2006. *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bernstein, R. 2003. "Rorty's Inspirational Liberalism". En *Richard Rorty*, editado por C. Guignon & D. R. Hiley, 124-138. Cambridge: Cambridge University Press (edición digital).

Beveridge, W. 1945. *Why am I a Liberal?* Londres: Herbert Jenkins.

Boas, T. C. & J. Gans-Morse. 2009. "Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan". *Studies in Comparative International Development* 44 (2): 137-161.

Bogaards, M. 2009. "How to Classify Hybrid Regimes? Defective Democracy and Electoral Authoritarianism". *Democratization* 16 (2): 399-423.

Brown, J. 2017. "Democratizing Accounting: Reflections on the Politics of 'Old' and 'New' Pluralisms". *Critical Perspectives on Accounting* 43: 20-46. https://doi.org/10.1016/j.cpa.2016.11.001/.

Brown, W. 2015. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.

Brubaker, R. 2006. *The Limits of Rationality. An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. Londres y Nueva York: Rutledge.

Brunner, J. J. 1998. "Malestar en la sociedad chilena: ¿de qué, exactamente, estamos hablando?" *Estudios Públicos* 72: 173-198. https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183735/rev72_brunner.pdf/.

Cain, O. 2016. "The Ideal of Freedom in Modern Times and Beyond. On Liberalism and Neoliberalism". University of California, Berkeley. http://live-critical-theory.pantheon.berkeley.edu/wp-content/uploads/2016/06/Clain_The-Ideal-of-Freedom-in-Modern-Times-and-Beyond.pdf.

Campbell, J. L. 2002. "Ideas, Politics, and Public Policy". *Annual Review of Sociology* 28 (1): 21-38.

Campbell, J. L. & O. Pedersen. 2015. "Policy Ideas, Knowledge Regimes and Comparative Political Economy". *Socio-Economic Review* 13 (4): 679-701.

Caramani, D. 2017. "Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government". *American Political Science Review* 111 (1): 54-67. doi.org/10.1017/S0003055416000538.

Carter, I. 2016. "Positive and Negative Liberty". En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy,* editado por Edward N. Zalta. https://plato.stanford.edu/archives/fall2016/entries/liberty-positive-negative/.

Castells, M. 2007. "Communication, Power and Counter-power in the Network Society". *International Journal of Communication* 1: 238-266.

Chmielewski, A. J. 2007. "The Enlightenment's Concept of the Individual and its Contemporary Criticism". *Polish Journal of Philosophy* 1 (2): 41-59.

Coggan, P. 2013. *The Last Vote: The Threats to Western Democracy*. Londres: Allen Lane.

Collier, D., F. D. Hidalgo & A. O. Maciuceanu. 2006. "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications". *J. Polit. Ideol.* 11: 211-246. doi: 10.1080/13569310600923782.

Cremaschi, S. 2017. "Adam Smith's Irony and the Invisible Hand". *Iberian Journal of the History of Economic Thought* 4 (1): 43-62.

Crouch, C. 2017. *Post-Democracy*. Cambridge UK: Polity Press.

Csillag, T. & I. Szelényi. 2015. "Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/ Neo-conservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-communist Europe". *Intersections. EEJSP* 1(1): 18-48.

Dahrendorf, R. 1994. *Ley y orden*. Madrid: Editorial Civitas.

David-Fox, M. 2006. "Multiple Modernities vs. Neo-Traditionalism: On Recent Debates in Russian and Soviet History". *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 55: (4): 535-555.

Davis, M. C. 2017. "Strengthening Constitutionalism in Asia". *Journal of Democracy* 28 (4): 147-161.

Deneen, P. J. 2018. *Why Liberalism Failed*. New Haven y Londres: Yale University Press (edición digital).

Delanty, G. 2015. "Europe in World Regional Perspective: Formations of Modernity and Major Historical Transformations". *The British Journal of Sociology* 66 (3): 420-440.

Della Porta, D. 2015. "Democratic Practices in Anti-Austerity Movements: From Forum to Camps, from Latin America to Europe". En *Social Protests and Democratic Responsiveness: Assessing Realities in Latin America and the Caribbean and the European Union* 13-34. Hamburgo: EU-LAC Foundation. https://eulacfoundation.org/en/system/files/Social_Protests_eng.pdf#page=13/.

Derrida, J. 1994. *Specters of Marx: State of the Debt, the Work of Mourning and the New International*. Nueva York y Londres: Routledge.

Dewey, J. 1935. "The Future of Liberalism". *The Journal of Philosophy* 32 (9): 225-230.

Dryzek, J. S. 2016. "Can There Be a Human Right to an Essentially Contested Concept? The Case of Democracy". *The Journal of Politics* 78 (2): 357-367.

Dunn, J. 1991. *Western Political Theory in the Face of the Future*. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 2013. *Breaking Democracy's Spell*. New Haven, CT: Yale University Press.

Eliaeson, S. 1998. "Max Weber and Plebiscitary Democracy". En *Max Weber, Democracy and Modernization*, editado por R. Schroeder, 47-60. New York: Palgrave - St. Martins Press.

Eisenstadt, S. N. 2000. "Multiple Modernities". *Daedalus* 129 (1): 1-29.

Eisenstadt, S. N., ed. 2002. *Multiple Modernities*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Esping-Andersen, G. 1985. *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.

Fawcett, E. 2014. *Liberalism. The Life of an Idea*. Princeton y Oxford: Princeton University Press (edición digital).

Flew, T. 2015. "Foucault, Weber, neoliberalism and the politics of governmentality". *Theory, Culture and Society* 32 (7-8): 317-326.

———. 2014. "Six theories of neoliberalism". *Thesis Eleven* 122 (1) :49-71.

Fligstein, N. & L. Dauter. 2007. "The Sociology of Markets". *Annu. Rev. Sociol* 33: 6.1-6.24.

Foucault, M. 2016a. *Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977-1978)*. Edición establecida por M. Senellart, bajo la dirección de F. Ewald & A. Fontana. Traducción de H. Pons. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

———. 2016b. *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el College de France (1978-1979)*. Edición establecida por M. Senellart, bajo la dirección de F. Ewald & A. Fontana. Traducción de H. Pons. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Freeden, M. 1996. *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*. Oxford: Clarendon Press.

———. 2005. *Liberal Languages*. Princeton: PUP.

———. 2006. "Ideology and Political Theory". *Journal of Political Ideologies* 11 (1): 3-22.

———. 2007. *The Meaning of Ideology: Cross-disciplinary Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

———. 2013. "The Morphological Analysis of Ideology". En *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, editado por Freeden, Sargent & Stears, 115-136.

———. 2015. *Liberalism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press (edición digital).

———. 2017. "Crisis? How Is That a Crisis!?" *Contributions to the History of Concepts* 12 (2): 12-28.

———. 2018. "Loose talk costs … nothing". *Journal of Political Ideologies* 23 (1): 1-9.

Freeden, M. & M. Stears. 2013. "Liberalism". En *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, editado por Freeden, Sargent & Stears, 329-48.

Freeden, M., L. T. Sargent & M. Stears, ed. 2013. *The Oxford Handbook of Political Ideologies*. Oxford: Oxford University Press.

Friedland, R. 2013. "Divine Institution: Max Weber's Value Spheres and Institutional Theory". En *Religion and Organization Theory. Research in the Sociology of Organizations*, editado por P. Tracey, N. Phillips & M. Lounsbury. Bingley: Emerald.

Fuchs, C. 2014. "Social Media and the Public Sphere". *Triple C* 12 (1): 57-101.

Fuchs, C. & D. Trottier. 2015. "Towards a Theoretical Model of Social Media Surveillance in Contemporary Society". *Communications: The European*

Journal of Communication Research 40 (1): 113-135. doi:10.1515/commun-2014-0029.

Fukuyama, F. 1989. "The end of History?" *The National Interest*, summer: 3-18.

Galli, C. 2013. *El malestar de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Gallie, W. B. 1956. "Essentially Contested Concepts". *Proc. Aristotelian Soc.* 56: 167-198. doi:10.1093/aristotelian/56.1.167.

Garver, E. 1990. "Essentially Contested Concepts: The Ethics and Tactics of Argument". *Philos. Rhetoric* 23: 251-270. http://www.jstor.org/stable/40237644/.

Gaus, G. 2003. *Contemporary Theories of Liberalism*. Londres: Sage Publications.

Gaus, G., S. D. Courtland & D. Schmidtz. 2018. "Liberalism". En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, editado por Edward N. Zalta. Por publicarse. https://plato.stanford.edu/archives/spr2018/entries/liberalism/.

Geertz, C. 1973. *The Interpretation of Cultures. Selected Essays*. Nueva York: Basic Books, Inc.

Geuss, R. 2002. "Liberalism and Its Discontents". *Political Theory* 30: 320-338.

Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

———. 1991. *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.

Giesinger, J. 2016. "Bildung im Liberalen Staat - Von Humboldt zu Rawls". En *Das Pädaogische und das Politische*, editado por R. Casale, H. C. Koller & N. Ricken. 27-40. Paderborn: Schöningh. http://www.erziehungsphilosophie.ch/publikationen/Giesinger_Bildung-Humboldt-Rawls_OA.pdf/.

Goethe, J. W. 2005. *Fausto*. Traducción de J. M. Valverde. Barcelona: Editorial Planeta.

Gunn, A. 2017. "Policy Entrepreneurs and Policy Formulation". En *Handbook of Policy Formulation*, M. Howlett & I. Mukherjee. 265-283. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Habermas, J. 2010. *Teoría de la acción comunicativa. Tomo I y tomo II*. Traducción de M. Jiménez Redondo. Madrid: Editorial Trotta.

———. 2015. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Traducción William Rehg. Cambridge, MA: The MIT Press.

Halikiopoulou, D., S. Mock & S. Vasilopoulou. 2013. "The Civic Zeitgeist: Nationalism and Liberal Values in the European Radical Right". *Nations and Nationalism* 19 (1): 107-127.

Hall, P. A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State". *Comp. Polit.* 23: 275-96.

———. 2015. "Varieties of Capitalism". En *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences: An Interdisciplinary, Searchable, and Linkable Resource*, editado por R. Scott & S. Kosslyn. New York: John Wiley & Sons, Inc. https://pdfs.semanticscholar.org/9901/ad80fb2faa5121425c0c006780ed7349c990.pdf/.

Hall, P. A. & D. Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Harper, K. 2018. "Illiberal Democracy". *First Things* (marzo). https://www.firstthings.com/article/2018/03/illiberal-democracy/.

Hayek, F. A. 1997. *Freedom and the Economic System. Socialism and War: The Collected Works of F. A. Hayek, vol. 10*, editado por B. Caldwell. Chicago: University of Chicago Press.

———. 2014. *The Market and Other Orders. The Collected Works of F. A. Hayek, vol. 15*, editado por B. Caldwell. Londres y Nueva York: Routledge.

Hearn, J. 2011. "The Strength of Weak Legitimacy: A Cultural Analysis of Legitimacy in Capitalist, Liberal, Democratic Nation-States". *Journal of Political Power* 4 (2): 199-216. doi: 10.1080/2158379X.2011.589179.

Hegel, G. W. F. 1991. *Elements of the Philosophy of Right*. Edición de A. Wood y traducción H. B. Nisbett. Cambridge: Cambridge University Press.

Hibbard, S. 2015. "Religion, Nationalism, and the Politics of Secularism". En *The Oxford Handbook of Religion, Conflict, and Peacebuilding*, editado por A. Omer, R. S. Appleby & D. Little. 100-123. Oxford: Oxford University Press.

Hobson, C. 2016. "Democracy: Trap, Tragedy or Crisis?". *Political Studies Review* 16 (1): 38-45.

Hodgson, G. M. 2017. "Karl Polanyi on Economy and Society: A Critical Analysis of Core Concepts". *Review of Social Economy* 75 (1): 1-25.

Horlacher, R. 2014. "¿Qué es Bildung? El eterno atractivo de un concepto difuso en la teoría de la educación alemana. Pensamiento educativo". *Revista de Investigación Educacional Latinoamericana* 1 (51): 35-45.

Iazzetta, O. & M. R. Stabili. 2016. *Las transformaciones de la democracia. Miradas cruzadas entre Europa y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Innerarity, D. 2017. "Democracy without Politics: Why Democracy Can Seriously Harm Democracy". *Studies in Media and Communication* 5 (2): 76-84.

Ishay, M. 2004. "What Are Human Rights? Six Historical Controversies". *Journal of Human Rights* 3 (3): 359-371. doi: 10.1080/14754830420002248 9.

Jacobsen, M. H. & P. Poder, ed. 2008. *The Sociology of Zygmunt Bauman. Challenges and Critique*. Aldershot Burlington: Ashgate Publishing Limited.

Jessop. B. 2002. "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance". *Antipode 3* (34): 452-472. http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/2_1931/materiale/jessop%202002%20-%20reading%20for%20group%202.pdf/.

Johnston, S. 2015. *American Dionysia: Violence, Tragedy, and Democratic Politics*. New York: Cambridge University Press.

Kaesler, D. 2017. "Universal Rationalization: Max Weber's Great Narrative". *Irish Journal of Sociology* 25 (3): 315-323.

Kahn, V. 2012. "Political Theology and Liberal Culture: Strauss, Schmitt, Spinoza and Arendt". En *Political Theology and Early Modernity*, editado por G. Hammill & J. R. Lupton. 476-905. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

Kalberg, S. 1980. "Los tipos de racionalidad de Max Weber: piedras angulares para el análisis de los procesos de racionalización en la historia". En *Max*

Weber und die Dynamik der gesellschaftlichen Rationalisierung, editado por C. Seyfarth & W. M. Sprondel. Traducción de B. Juárez, revisada por P. Aronson y E. Weisz. Stuttgart: Enke. https://ecaths1.s3.amazonaws.com/maxweber/7170501.3%20-%20Kalberg,%20traducci%C3%B3n%20BJ,%20Revisi%C3%B3n%20EW2.docx/.

Kennedy, G. 2009. "Adam Smith and the Invisible Hand, from Metaphor to Myth". *Econ Journal Watch* 6 (2): 239-63.

———. 2011. "Adam Smith and the Role of the Metaphor of an Invisible Hand". *Economic Affairs* 31 (1): 53-57.

Kennedy, P. 2017. *Vampire Capitalism: Fractured Societies and Alternative Futures*. Londres: Palgrave Macmillan.

Kim, S. H. 2017. "Max Weber". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy,* editado por Edward N. Zalta. https://plato.stanford.edu/archives/win2017/entries/weber/.

Kurlantzick, J. 2013. *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government*. New Haven, CT: Yale University Press.

———. 2016. *State Capitalism – How the Return of Statism is Transforming the World*. Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, W. 1997. *States, Nations and Cultures*. Assen: Van Gorcum & Comp.

Lechner, N. 1988. *Los patios interiores de la democracia*. Santiago: Flacso.

———. 1998. "Nuestros miedos. Conferencia pronunciada con motivo de la Asamblea General de Flacso en la Ciudad de México, 14 de mayo de 1998". *Perfiles Latinoamericanos* 13: 179-198.

———. 2003. *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Levitsky, S. & L. A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* 13: 51-65.

———. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lilla, M. 2017. *The Once and Future Liberal. After Identity Politics*. Nueva York: Harper Collins Publishers (edición digital).

Lilley, S., ed. 2011. *Capital and its Discontents: Conversations with Radical Thinkers in a Time of Tumult*. Oakland: PM Press.

Lipsky, M. 2010. *Street-level Democracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: The Russell Sage Foundation.

Losurdo, D. 2011. *Liberalism: A Counter-History*. Londres: Verso.

Löwy, M. 2004. "Le concept d'affinité élective chez Max Weber". *Archives de sciences sociales des religions* 127 (3): 1-6.

Luce, E. 2017. *The Retreat of Western Liberalism*. Nueva York: Atlantic Monthly Press.

Macpherson, C. B. 2011. *The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke*. Oxford: Oxford University Press.

Mair, P. 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Londres: Verso.

Marx, K. 2011. *Sobre la cuestión judía*. Barcelona: Gedisa (edición digital).

Marx, K. & F. Engels. 2015. *El manifiesto communista.* e-artnow.org (edición digital).

Maynard, J. L. & M. Mildenberger. 2016. "Convergence and Divergence in The Study of Ideology: A Critical Review". *British Journal of Political Science* 10: 1-27. doi: 10.1017/S0007123415000654.

McKinnon, A. M. 2010. "Elective Affinities of the Protestant Ethic: Weber and the Chemistry of Capitalism". *Sociological Theory* 28 (1): 108-126.

Merton, R. K. 1964. *Teoría y estructura sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Mill, J. S. 1831. *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume XXII - Newspaper Writings. December 1822 - July 1831. Part I.* Editado por A. P. Robson y J. M. Robson. Introducción de A. P. Robson y J. M. Robson. Toronto: University of Toronto Press; London: Routledge and Kegan Paul, 1986). http://oll.libertyfund.org/titles/256/.

———. 1854. *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume XVIII. Essays on Politics and Society. Part I. Reform of the Civil Service*. Editado por John M. Robson. Introducción por Alexander Brady (Toronto: University of Toronto Press; Londres: Routledge and Kegan Paul, 1977). http://oll.libertyfund.org/titles/233/.

Minc, A. 1995. *La borrachera democrática. El nuevo poder de la opinión pública*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.

Moffitt, B. 2017. "Liberal Illiberalism? The Reshaping of the Contemporary Populist Radical Right in Northern Europe". *Politics and Governance* 5 (4): 112-122.

Mommsen, J. W. 1974. *The Age of Bureaucracy*. Oxford: Basil Blackwell, 1974.

Mota, M. & G. Delanty. 2015. "Eisenstadt, Brazil and the Multiple Modernities Framework: Revisions and Reconsiderations". *Journal of Classical Sociology* 15 (2): 39-57.

Muller, J. Z. 2003. *The Mind and the Market: Capitalism in Western Thought*. New York: First Anchor Books Edition (edición digital).

Müller, H. P. 2017. "Der Kapitalismus und seine Lebensführung". En *Kapitalismus als Lebensform? Wirtschaft + Gesellschaft*, editado por P. Sachweh & S. Münnich. 27-45. Wiesbaden: Springer VS.

Nagel, T. 2003. "Rawls and Liberalism". En *The Cambridge Companion to Rawls*, editado por S. Freeman. Cambridge: Cambridge University Press.

Norval, A. 2013. "Poststructural Conceptions of Ideology". En *The Oxford Hand-book of Political Ideologies*, editado por M. Freeden, Sargent & Stears. 155-174.

Nybom, T. 2007. "A Rule-Governed Community of Scholars: The Humboldt Vision in the History of the European University". En *University Dynamics and*

European Integration, editado por P. Maassen & J. P. Olsen, 55-79. Dordrecht: Springer.

OECD, Revenue Statistics" – "OECD Countries: Comparative Tables" – "Total Tax Revenue as Percentage of GDP", 2016, http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699.

Paz, O. 1979. *El ogro filantrópico*. México D.F.: Joaquín Mortiz.

Pellicani, L. 1994. *The Genesis of Capitalism and the Origins of Modernity*. Nueva York: Telos Press.

Peña, C. 2017. *Lo que el dinero sí puede comprar*. Santiago: Taurus.

PNUD. 1998. *Desarrollo humano en Chile - 1998. Las paradojas de la modernización*. Santiago: PNUD.

Polanyi, K. 2001. *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time. Forward by Joseph E. Stiglitz, Introduction by Fred Block*. Boston: Beacon Press.

Pollitt, C. & G. Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis; New Public Management, Governance, and the NeoWeberian State*. New York: Oxford University Press.

Rawls, J. 1996. *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.

Reisman, D. 2005. *Democracy and Exchange: Schumpeter, Galbraith, T. H. Marshall, Titmuss and Adam Smith*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Rico, R. 2010. *The Place of Religion in the Liberal Philosophy of Constant, Tocqueville and Lord Acton*. Auburn: Ludwig von Mises Institute.

Rodrik, D. 2017. "Rescuing Economics from Neoliberalism". *Boston Review*, 6 de noviembre. http://bostonreview.net/class-inequality/dani-rodrik-rescuing-economics-neoliberalism/.

Rosanvallon, P. 2007. "L'universalisme démocratique: histoire et problems". *Texte paru dans laviedesidees.fr*: 1-17. http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20080128_rosanvallon.pdf/.

Rosanvallon, R. 2008. *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roth, A. E. 2007. "Repugnance as a Constraint on Markets". *Journal of Economic Perspectives* 21 (3): 37-58.

Runciman, D. 2013. *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ryan, A. 2012. *The Making of Modern Liberalism*. Princeton & Oxford: Princeton University Press (edición digital).

Sandel, M. 2012. *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. Penguin.

Schmidt, V. A. 2015. "Discursive Institutionalism: Understanding Policy in Context". En *Handbook of Critical Policy Studies*, editado por F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová & M. Orsini, 171-189. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

———. 2016. "The Roots of Neo-Liberal Resilience: Explaining Continuity and Change in Background Ideas in Europe's Political Economy". *The British Journal of Politics and International Relations* 18 (2): 318-334.

Schmitter, P. 2010. "Democracy and Distrust: A Discussion of Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust". *Perspectives on Politics* 8 (3): 887-889.

Scott, A. 2012. "Capitalism as Culture and Statecraft: Weber-Simmel-Hirschman". *Journal of Classical Sociology* 13 (1): 30-46.

Seidman, S. 1983. "Modernity, Meaning, and Cultural Pessimism in Max Weber". *Sociological Analysis* 44: 267-78.

Simmons, B. A., F. Dobbin & G. Garrett. 2006. "The International Diffusion of Liberalism". *International Organization* 60 (4): 781-810.

Skidmore, D. 2005. "Fukuyama's Dream, Huntington's Nightmare and a Grassroots Reverie". En *Dar al Islam. The Mediterranean, the World System and the Wider Europe, vol. 2: The Chain of Peripheries and the new Wider Europe,* editado por P. Herrmann & A. Tausch, 165-178. Nueva York: Nova Science Publishers, Inc.

Snyder, J. 2016. "Alternative Modernities and the Late Development Trap". Presentación en la conferencia "Future Scenarios for Russia and the West", en The Harriman Institute, Columbia University, 11 de noviembre. http://harriman.columbia.edu/files/harriman/Snyder%20ALTERNATIVE%20MODERNITIES%20Harriman.pdf/.

———. 2017. "The Modernization Trap". *Journal of Democracy* 28: 77-91.

Stråth, B. 2013. "Ideology and Conceptual History". En *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, editado por Freeden, Sargent & Stears. 3-19.

Strauss, L. 1968. *Liberalism Ancient and Modern*. Chicago: University of Chicago Press.

Streeck, W. 2014. "How Will Capitalism End?". *New Left Review* 87: 35-64.

Susen, S. 2018. "Jürgen Habermas: Between Democratic Deliberation and Deliberative Democracy". En *The Routledge Handbook of Language and Politics*, editado por R. Wodak & B. Forchtner, 43-66. London: Routledge.

Swyngedouw, E. 2005. "Governance Innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-beyond-the-state". *Urban Studies* 42 (11): 1991-2006.

Tanzi, V. 2011. *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 2013. "Tax reform in Latin America: A Long Term Assessment". Paper presentado en el XXV Regional Seminar on Fiscal Policy, ECLAC, Santiago, 5 y 6 de marzo. https://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Tanzi.pdf/.

Thompson, J. B. 2000. *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age.* Cambridge: Polity Press.

Tomlinson, J. 2007. "Cultural Globalization". En *The Blackwell Companion to Globalization*, editado por G. Ritzer. 352-366. Malden, MA: Blackwell.

Triadafilopoulos, T. 2011. "Illiberal Means to Liberal Ends? Understanding Recent Immigrant Integration Policies in Europe". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37 (6): 861-880.

Villar, C. G. 2000. "Justicia y política en la España democrática (Una reflexión a propósito de los llamados 'jueces estrella' y la judicialización de la política)". *Revista de Derecho Político* 47: 27-52.

Wagner, P. 2011. "The Democratic Crisis of Capitalism: Reflections on Political and Economic Modernity in Europe". *LEQS Paper* 44, London School of Economics. http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper44.pdf/.

Walzer, M. 1984. "Liberalism and the Art of Separation". *Political Theory* 12 (3): 315-330.

Weber, M. 1969. "Religious Rejections of the World and their Directions". En *From Max Weber: Essays in Sociology*, editado por H. Gerth & C. Wright Mills. 323-359. Nueva York: Oxford University Press.

———. 2004. *The Vocation Lectures*. Editado por D. Owen & T. B. Strong, traducido por R. Livingstone. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing.

———. 2012. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo.* Introducción y edición crítica de F. Gil Villegas. México D.F.: Fondo de Cultura Económica (edición digital).

———. 2014. *Economía y sociedad*. Nueva edición, revisada, comentada y anotada por F. Gil Villegas. México D.F.: Fondo de Cultura Económica (edición digital).

Whiteside, N. 2014. "The Beveridge Report and its Implementation: A Revolutionary Project?" *Histoire@Politique* 24: 24-37. https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2014-3-page-24.htm/.

Zachhuber, J. 2017. "Martin Luther and Modernity, Capitalism, and Liberalism". En *Oxford Research Encyclopedias*, 1-18. https://www.academia.edu/28803646/Luther_and_Modernity_Capitalism_and_Liberalism/.

Zakaria, F. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. Nueva York: W.W. Norton & Co.

Žižek, S. 2008. "Tolerance as an Ideological Category". *Critical Inquiry* 34 (summer). *EP*

ENSAYO

REFLEXIONES PRÁCTICAS CON 842 DÍAS EN HACIENDA

Rodrigo Valdés
Escuela de Gobierno UC

Resumen: Durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, Chile enfrentó simultáneamente desafíos fiscales significativos, el diseño e implementación de varias reformas estructurales y la desaceleración económica más prolongada en décadas. Bajo la mirada de quien fue el segundo ministro de Hacienda de esta administración, se revisan algunos de estos temas y se analizan aspectos técnicos y políticos, así como la racionalidad detrás de algunas decisiones económicas. También se evalúan preliminarmente algunos resultados y se discuten temas de política pública específicos que probablemente continuarán en la agenda los próximos años.

Palabras clave: Michelle Bachelet, Ministerio de Hacienda, reforma tributaria, reforma laboral, reforma educacional, gratuidad universitaria, desempeño económico chileno.

Rodrigo Valdés. Economista de la Universidad de Chile y PhD por el MIT. Ministro de Hacienda de Chile entre abril de 2015 y agosto de 2017. Profesor asociado Pontificia Universidad Católica. Email: rodrigo.valdes@uc.cl.

El autor agradece los comentarios de Marcela Gómez, Sergio Granados, Osvaldo Larrañaga, Enrique Paris, Valentina Quiroga y Rodrigo Vergara. Advierte, además, que lo que dice aquí es de su exclusiva responsabilidad.

SOME PRACTICAL REFLECTIONS FROM 842 DAYS IN THE MINISTRY OF FINANCE

ABSTRACT: *During Michelle Bachelet's second presidency, Chile had simultaneously to face up to significant fiscal challenges, design and implement a number of structural reforms and cope with the longest economic slowdown in decades. In this article, that administration's second finance minister reviews some of these issues and analyses the technical and political aspects and underlying rationale of certain economic decisions. It also offers a preliminary assessment of some of their results and discusses specific public policy concerns that will probably remain on the agenda over the coming years.*

KEYWORDS: *Michelle Bachelet, Ministry of Finance, tax reform, employment reform, educational reform, free university tuition, Chilean economic performance.*

1. INTRODUCCIÓN

Ser ministro de Hacienda entrega una experiencia y perspectiva únicas en la discusión de las políticas públicas en Chile. Por la estructura del gobierno, ese ministerio encabeza el equipo económico y se involucra en múltiples temas, sea directamente, porque comprenden uso de recursos, o indirectamente, porque se trata de políticas públicas que afectan la economía o la organización del Estado. El ministro también participa en el Comité Político, lo que entrega una panorámica distinta y complementaria. El ejercicio del cargo brinda, simultáneamente, el conocimiento de temas específicos y una perspectiva global.

A partir de esa experiencia, esta nota revisa y discute una serie de temas que estuvieron en la agenda en los últimos años. Específicamente, se centra en tres: (i) el problema fiscal; (ii) tres de las reformas emblemáticas: tributaria, laboral y educacional, y (iii) la disminución del crecimiento. En cada caso, se describen algunos de los principales hitos y decisiones; cuando es posible, se presenta una breve evaluación preliminar, y se discuten algunas ideas y reflexiones que pueden ser útiles en discusiones futuras en estos ámbitos.

Para otra oportunidad queda reflexionar sobre los aspectos de organización política (incluidos la descentralización y el sistema político, entre otros), la Agenda de Probidad y Transparencia —probablemente, uno de los legados principales del segundo gobierno de Michelle Ba-

chelet—, la reforma de pensiones (que sólo alcanzamos a presentar en el Congreso) y varios cambios más específicos, pero relevantes, que se gestionaron desde Hacienda, especialmente respecto de regulaciones en el ámbito financiero.

2. LA TENSIÓN FISCAL

A partir de 2015, Chile enfrentó el problema fiscal de mayor complejidad registrado desde la recuperación de la democracia. No era una situación extrema como las que han sufrido otras economías o nuestro propio país postcrisis de 1982, cuando los mercados financieros globales o el Fondo Monetario Internacional terminan imponiendo restricciones al gasto público. Pero pudimos haber caído en una espiral de problemas si no hubiéramos reconocido a tiempo que había que ajustar los planes de gasto, lo que hicimos con una estrategia responsable y creíble. No se debe olvidar que los mercados abandonan a los países sin aviso previo y violentamente.

2.1. Gradualidad como compromiso

A pesar de la mayor recaudación que teóricamente produciría la reforma tributaria aprobada por el gobierno y la oposición en 2014 (cerca de 3 por ciento del PIB hacia 2018), en 2015 comenzó una tensión fiscal creciente. Se combinó, por un lado, un programa de gobierno que implicaba gastos fiscales permanentes significativos, que en algunos casos resultaron ser mayores que los previstos inicialmente.[1] Por otro lado, el país tenía una merma potencialmente elevada en los ingresos fiscales, tanto por la disminución de la tasa de crecimiento del PIB y su

[1] Algunos costos superaron lo inicialmente estimado, como la gratuidad universitaria universal. En otros casos, los costos aumentaron por decisiones de política, como en el caso del fin del copago en colegios subvencionados (que se legisló con una trayectoria más rápida) y la carrera docente (que fue más allá del sistema estatal). De acuerdo al "Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018", el gasto incremental en régimen de las reformas en educación sería de cerca de 3,2 por ciento del PIB, mientras que el programa de gobierno lo cifró entre 1,5 y dos por ciento del PIB. También existían ítems en el programa que hablaban genéricamente de estudios y mejoramientos, y no fueron inicialmente incluidos en el plan de gastos; por ejemplo, las reformas al Servicio Nacional de Menores (Sename).

efecto en los ingresos tributarios, como por el menor precio del cobre. Además, en ese tiempo existía enorme incertidumbre respecto de cómo evolucionarían estos ingresos.

Gracias a la conducción fiscal desde 1990, la deuda pública en Chile era muy baja a comienzos del gobierno: a fines de 2014 era 14,9 por ciento del PIB y la deuda neta era negativa: -4,3 por ciento del PIB. La elevada clasificación de riesgo, el hecho de tener fondos soberanos significativos, el bajo nivel de las tasas de interés locales y externas y el enorme *pool* de ahorro que manejan los inversionistas institucionales implicaban que se podía financiar estos déficits por un tiempo considerable y probablemente a tasas de interés reducidas.

En este escenario, desde el punto de vista macroeconómico no era evidente cuánto se debía ajustar y cuánto déficit se debía financiar. Si el *shock* de ingresos era de corta duración, se podía acomodar con un mayor déficit. Si el *shock* era duradero, había que ajustar más. En principio, esto es justamente lo que hace la regla estructural, aunque era difícil saber con certeza el valor de los parámetros estructurales, como por ejemplo el precio del cobre de largo plazo.

Además, en la discusión económica global se había revaluado el efecto y el rol de la política fiscal en el ciclo económico. La discusión en el Fondo Monetario Internacional (FMI), unos pocos años antes, fue justamente que los ajustes fiscales postcrisis de 2009 tuvieron efectos contractivos mayores que los esperados. En varios países fue difícil que la política monetaria acompañara el ajuste, ya sea por restricciones de credibilidad o, simplemente, por un agotamiento de las herramientas monetarias.

Esto llevaba a un ángulo keynesiano puro y duro: ¿por qué no expandir el gasto en serio si la economía está creciendo bajo su potencial y existe acceso barato al financiamiento? La reacción fiscal en 2009, cuando el gasto aumentó en 16,5 por ciento, era el mejor ejemplo. Sin embargo, lo que estábamos enfrentando ahora podía ser un *shock* duradero, incluso estructural, no algo transitorio. El caso de España durante la crisis europea, que reaccionó con una fuerte expansión fiscal a un problema estructural, mostró el peligro de usar el remedio en condiciones equivocadas.

También había consideraciones políticas. Primero, modificar el programa de gobierno suponía costos importantes en credibilidad y po-

tencialmente en adhesión (por cierto, se exceptúa el cambio del objetivo de volver al balance estructural en 2018).[2] Segundo, la discusión pública sobre política fiscal durante este período seguía su habitual confusión entre tamaño del Estado y consideraciones macroeconómicas de corto plazo. La derecha empujaba por ajustar el gasto, mezclando su aspiración a mantener un Estado pequeño con la discusión macroeconómica, y la izquierda hacía justamente lo contrario.

Considerando todo lo anterior, a partir de mediados de 2015 la política fiscal se orientó a ajustar gradualmente el déficit estructural. Hubo lo que se denomina "amplio espacio fiscal", pero la prudencia llamaba a ocuparlo con cuidado. Para esto era imprescindible un cambio de foco hacia la responsabilidad y la austeridad. También sería necesario un cambio en la meta de la regla fiscal y establecer nuevos objetivos cuantitativos.

2.2. Implementación práctica

Las posibilidades respecto de cuánto gastar cambiaron significativamente en los primeros meses de 2015. Con los parámetros macroeconómicos del programa de gobierno, el gasto fiscal podía crecer aproximadamente 6,5 por ciento por año en el periodo 2014-18 (suponiendo que los ingresos de la reforma tributaria se gastaban gradualmente en cinco años). Esto consideraba un crecimiento de tendencia de la economía de 4,5 por ciento más los 2 puntos del PIB que se podrían gastar de la reforma tributaria (ya que, según el programa, un punto se ahorraría). Pero aparecieron dos problemas y un gran riesgo. Primero, el 4,5 por ciento de crecimiento de tendencia se estaba transformando en 3,5 por ciento o menos (dos años después sería incluso menor a 3 por ciento). Y segundo, el presupuesto del 2015 se diseñó con un aumento de gasto de casi 10 por ciento, lo que usaba el espacio de los años siguientes. Ambas realidades implicaban que, para volver a un resultado estructural cero, en los siguientes tres años el crecimiento máximo del gasto debería estar en torno a 4 por ciento promedio. Y esto sin considerar

[2] También existía la duda acerca de cómo compatibilizar objetivos que podrían aparecer como contrapuestos en la conducción económica, como mantener el orden fiscal e influir en la agenda microeconómica y de incentivos. En retrospectiva, no es evidente que exista un *trade-off* entre ambos.

que el precio del cobre podía seguir disminuyendo, como efectivamente ocurrió.[3]

Esta situación fiscal hizo que el espacio para nuevos anuncios en la Cuenta Pública Presidencial del 21 de mayo se redujera, al tiempo que se remarcó la importancia de la responsabilidad y de que enfrentábamos una situación más complicada que la esperada. Se incluyeron pocos gastos nuevos y se precisó que la gratuidad comenzaría para el 60 por ciento más vulnerable en universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (Cruch) y en centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP) acreditados y sin fines de lucro, además de un avance acotado del programa de capacitación +Capaz, que era parte del programa de gobierno. La atención a los problemas en el financiamiento de la política y otros casos que involucraban fallas éticas y de regulación también ayudaron a un discurso sobrio.

Con el correr de las semanas y meses, la brecha entre lo que se podía financiar y lo que se planeaba gastar sólo creció.[4] Se veía cada vez más difícil volver al balance estructural en 2018. El precio efectivo del cobre únicamente disminuía y era cada vez más probable que el llamado precio de referencia, insumo central para el balance estructural, disminuyera significativamente por primera vez desde que se implementó la regla fiscal en 2001. Un cálculo simple sugería que podía ser necesario congelar el gasto por dos o tres años, algo políticamente inviable y económicamente insensato. De hecho, la tasa de interés de los bonos del gobierno sólo disminuía y llegaba a mínimos históricos, ratificando que había bastante espacio fiscal. El Banco Central, por su parte, estaba cada vez más incómodo con la inflación que seguía a la depreciación del peso, lo que hacía imposible pensar en cambiar, de manera significativa, el *mix* monetario-fiscal e impulsar un ajuste de gasto sin consecuencias importantes en el ciclo.

---

[3] Cabe mencionar que en el gobierno anterior de la Presidenta Bachelet el gasto aumentó 10,5 por ciento promedio anual.

[4] El Comité Fiscal Asesor (CFA) inició una reflexión respecto a cómo incorporar de la manera más adecuada en las decisiones de gasto eventuales cambios significativos en los parámetros estructurales. Una nota interna de E. Engel y J.P. Medina concluyó que había que hacerlo lo antes posible, en la medida en que no existieran costos de ajustar el gasto.

Desde el punto de vista político, no obstante, era clave sustituir la meta de balance estructural en 2018 por otra que guiara y ordenara la política fiscal. Esto podría ser también leído como una suerte de compensación por el costo político de aplanar o hacer más graduales los compromisos de gasto e incluso abandonar algunos. Había que introducir gradualidad en todo: en los compromisos, en los gastos y en la convergencia del déficit.

El término "realismo sin renuncia" trató de resumir el desafío de ajustar expectativas. Aunque fue un concepto difícil de explicar (se entendió como un *sí pero no* o lo que en psicología se conoce como mensaje doble vinculante), significó un giro importante en la gestión del gobierno. Un largo consejo de gabinete en el estadio San Jorge a mediados de julio de 2015 y un cónclave con los partidos y parlamentarios de la Nueva Mayoría a comienzos de agosto en el estadio El Llano permitieron transmitir la racionalidad que sustentaba la nueva etapa de restricciones y la estrategia para sortearla.

También contribuyó a una mayor conciencia sobre la necesidad del cambio el escenario presentado en la actualización de proyecciones fiscales de mediados de año. El crecimiento esperado para 2015 disminuyó desde 3,6 por ciento a 2,5 por ciento (terminó siendo 2,1 por ciento) y el precio del cobre cayó desde US$ 3,12 la libra a US$ 2,75 la libra (y terminó en US$ 2,50 la libra). Más importante, se proyectó un déficit de 3,3 por ciento del PIB, el mayor desde 2009 (terminó siendo 2,1 por ciento, gracias a más inflación e ingresos).

El presupuesto para 2016 tuvo tres elementos centrales: la implementación de una nueva meta para la regla fiscal, un sinceramiento importante en la promesa de construcción de hospitales y salas cunas, y la incorporación de algunas universidades, que no estaban en el Cruch, a la gratuidad, pero reduciendo el universo de acceso desde el anunciado 60 por ciento al 50 por ciento de vulnerabilidad.

La nueva meta de la regla fiscal trató de hacerse cargo de tres objetivos simultáneamente: (i) entregar una guía anual para la discusión del presupuesto, en particular respecto a cuánto se podía gastar, cuestión que se había abandonado en el gobierno anterior; (ii) hacer tangible la idea de consolidación fiscal gradual, y (iii) una estrategia fiscal robusta, en términos de no requerir modificaciones ante nuevos cambios en los parámetros estructurales.

La implementación de esta nueva estrategia fiscal partió con la formalidad de un nuevo decreto supremo que, en septiembre de 2015, sustituyó la meta de converger a una situación de balance estructural en 2018 por una de mejoramiento gradual. Específicamente, se estableció que "la meta fiscal de la presente administración será, a partir del año 2016 y hasta 2018, reducir el déficit estructural en aproximadamente un cuarto de punto porcentual del PIB cada año, medido este último con parámetros estructurales comparables de un año a otro". Considerando los nuevos parámetros para el presupuesto de 2016, esto implicaba un aumento del gasto de gobierno de 4,4 por ciento y un déficit esperado de 3,2 por ciento para 2016 (en parte, por el aumento de recaudación esperada por la reforma tributaria).

El trámite parlamentario del presupuesto tuvo un foco importante en el avance en la construcción de hospitales y otra infraestructura para atención de salud. Se verificaban demoras significativas en la ejecución de los proyectos comprometidos (algo vergonzantes, considerando que se habían suspendido algunas concesiones hospitalarias a comienzos del gobierno) y gastos salariales no previstos y muy significativos en el sector salud (decididos unas semanas antes, para evitar un paro médico masivo), a los que había que hacer espacio cortando otros gastos.[5] Mediando reasignaciones y acudiendo a soluciones creativas como el uso de fondos regionales, se logró acordar un cronograma fiscal y políticamente viable para avanzar en infraestructura de salud. El gasto en este ítem siguió aplanándose posteriormente, en especial a través del tamaño y complejidad de las obras.

El segundo punto de fricción fue el inicio de la gratuidad universitaria por glosa. La oposición recurrió al Tribunal Constitucional (TC) y éste falló estableciendo que la gratuidad era un derecho del estudiante que, en la práctica, debía ser portable entre instituciones que cumplieran ciertos requisitos de calidad. Esto restringió significativamente el diseño de los sucesivos avances de la gratuidad hacia nuevos segmentos de estudiantes e instituciones, y obligó a aprobar en acuerdo con la oposición una enmienda al presupuesto. Desde el punto de vista fiscal, reducir el avance al 50 por ciento fue un paso importante; también fue

[5] Algunos hospitales concesionados también han avanzado lentamente, por razones que son ajenas al concesionario, pero que deben tomarse en cuenta. Es necesaria una evaluación seria y desapasionada de este tema.

constatar que, en la práctica, en la medida en que se mantuviera un aporte por gratuidad acotado, había instituciones privadas a las que simplemente no les convenía entrar al sistema porque cobraban aranceles muy por encima de los regulados.

Por otra parte, el reajuste del sector público en noviembre de ese año estuvo alineado con el sello de la austeridad. La negociación con la mesa de los gremios terminó sin acuerdo y se propuso al Congreso un reajuste de 4,1 por ciento, la última oferta realizada. La inflación venía disminuyendo desde 5 por ciento a mediados de año hasta 4 por ciento en octubre y los salarios privados crecían cerca de 6 por ciento. Lo más importante, sin embargo, fue una disminución significativa, a cerca de un tercio del gasto, en bonos de término de negociación. El gasto en bonos había escalado en los años previos y equivalía a casi 2 puntos porcentuales de reajuste. La disminución provocó bastante malestar a los dirigentes y dificultó la negociación al año siguiente. Congelar las remuneraciones más altas pudo haber sido percibido como populista, pero fue políticamente útil para aprobar el reajuste.[6]

A pesar de los esfuerzos, las perspectivas para la situación fiscal continuaron empeorando a fines de 2015, luego de sucesivas disminuciones en el precio del cobre, el que incluso bajó de los US$ 2 la libra. Se hacía probable un déficit mayor a 3,5 por ciento del PIB y era crecientemente poco creíble que el precio del cobre de largo plazo fuera de US$ 2,98 la libra, como había previsto el Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre unos meses antes.

Para acotar los riesgos que este escenario generaba, se concretó un ajuste fiscal a fines de febrero de 2016. Previamente, se convocó nuevamente al Comité Consultivo, algo inédito hasta ese momento, que rebajó el precio de referencia hasta US$ 2,57 la libra. Para mantener el objetivo de bajar el déficit estructural en un cuarto de punto, fue necesario cortar gastos por $ 380 mil millones (aproximadamente US$ 540 millones o 1 por ciento del presupuesto aprobado).

El discurso de la Cuenta Pública de 2016 se mantuvo en línea con las nuevas restricciones. Los medios reportaron que fue un 21 de Mayo

[6] No avanzó un proyecto que enviamos al Congreso, el cual entregaba más responsabilidad al Presidente para el reajuste de las rentas mayores y así eliminar el problema que enfrentan los parlamentarios frente a la opinión pública sobre reajustar la propia renta.

sin grandes anuncios. Incluso se hizo algún *mea culpa* por el lento avance en la construcción de hospitales.

Una complicación fiscal particular fue el diseño de la reforma de educación superior que se envió al Congreso a mediados de 2016. El programa de gobierno consideraba llegar a la gratuidad universal en seis años (al 2020) y avanzar hasta el 70 por ciento de los hogares más vulnerables durante el gobierno. Pero calendarizar estos gastos implicaba desembolsar bastante más que los recursos disponibles. Las estimaciones eran que la gratuidad universal tendría un costo de casi 1,6 por ciento del PIB. Las otras reformas en educación ya costaban cerca de 1,5-1,6 por ciento del PIB en régimen, por lo que los gastos en régimen podían terminar siendo mucho mayores que el 2 por ciento del PIB previsto inicialmente.

Considerando este contexto, se planteó que los avances en gratuidad no fueran dependientes de un calendario predeterminado, sino de condiciones, específicamente de la razón entre ingresos estructurales y el PIB potencial, sobre un promedio que fuera más allá de un año. Se propuso que para financiar la gratuidad universal era necesario allegar del orden de 7 puntos del PIB adicionales como recursos permanentes y, además, el gasto en gratuidad sería sólo una fracción de esos nuevos ingresos. Por cierto, es opinable si corresponde amarrar así compromisos futuros, pero evidentemente es más responsable que legislar un calendario rígido de aumentos del gasto. En la sección siguiente se describe en detalle este tema.

La discusión del presupuesto para 2017 fue relativamente ordenada, considerando las restricciones. Se formuló con un crecimiento del gasto de 2,7 por ciento siguiendo estrictamente la nueva meta fiscal. El tema más complejo fue la negociación con la oposición para avanzar en gratuidad a centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP), de modo de no terminar nuevamente en el Tribunal Constitucional. La negociación llevó a abrir el acceso a becas al mundo no Cruch, lo que fue criticado por la izquierda de la Nueva Mayoría (NM). También por primera vez se manifestaron fuertes demandas por mayores fondos para investigación y desarrollo, que se acomodaron con reasignaciones.

El presupuesto también contempló recursos por más de US$ 100 millones para aumentar el pilar solidario de pensiones en 10 por ciento.

El tema de las jubilaciones estaba candente y los partidos de gobierno consideraban que este gasto era urgente. Tomando en cuenta la restricción de recursos, se acordó que el reajuste salarial del sector público contribuyera al espacio presupuestario necesario. A pesar de los montos involucrados y de que era el primer reajuste del pilar desde su creación, tuvo escaso impacto y para el tema de pensiones fue como una gota en el mar. El reajuste salarial, en cambio, desató un gallito mayor.

Existía el convencimiento en los equipos de Hacienda de que mantener los salarios creciendo a un ritmo moderado era clave para sostener una tasa de desempleo baja, por lo que era necesario intentar un reajuste acotado. El esfuerzo de contención desató un paro del sector público de tres semanas y rechazos sucesivos del proyecto de ley por parte de la Cámara de Diputados. Sólo terminó con un veto aditivo por parte de la Presidenta, el que mantuvo el guarismo inicial de 3,2 por ciento (con una inflación acumulada en 12 meses de 2,9 por ciento a noviembre) e incluyó cambios marginales en los demás beneficios. Fue un esfuerzo de contención valioso, pero políticamente costoso.

La Cuenta Pública de 2017, que se realizó por primera vez el 1 de junio, se focalizó en los avances en distintas áreas (en comparación con el gobierno anterior) y consideró pocos anuncios nuevos, aunque la presión para otros gastos tuvo la habitualidad de siempre. La Presidenta ratificó el avance de la gratuidad en educación superior al 60 por ciento en 2018 y los anuncios más relevantes fueron proyectos de largo plazo: una nueva línea de metro y embalses que se concesionarían.

Durante estos años la deuda del sector salud fue un problema recurrente y sin solución. Los hospitales y los servicios de salud gastan más que su presupuesto asignado, lo que dificulta enormemente cualquier planificación (ver Ahumada et al. 2016). Aunque las razones de este sobregasto son diversas, en la práctica esto termina en que son los proveedores del sistema —los acreedores— quienes controlan implícitamente el gasto a través de regular cuánta deuda están dispuestos a financiar. Cada vez que la Dirección de Presupuestos (Dipres) cancelaba parte de esta deuda, el gasto y la deuda volvían a aumentar. Las restricciones de endeudamiento de parte de los proveedores ponen el límite, no el presupuesto, con todos los costos de eficiencia que esto implica. Los montos llegaron a ser significativos desde el punto de vista macro-fiscal. Por ejemplo, en 2015 se sobreejecutó el presupuesto de los servicios de sa-

lud en más de 17 por ciento. Para 2017, de acuerdo a la presentación del Informe de Finanzas Públicas, el gasto total creció más de 0,2 puntos porcentuales por esta sobreejecución.

2.3. Algunas métricas de desempeño

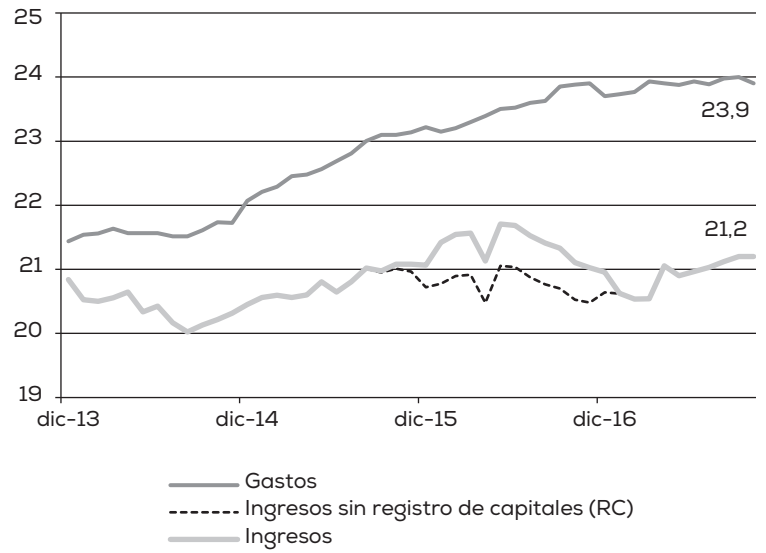
Los resultados de estos esfuerzos fueron en general positivos, aunque no exentos de problemas. El gasto se alineó con la nueva meta en cada presupuesto, y aunque creció, lo hizo significativamente menos que lo considerado en el programa de gobierno. La deuda pública aumentó —como era predecible, dada la regla fiscal y el comportamiento de la economía—, y las clasificadoras decidieron hacer un recorte en nuestra nota de riesgo crediticio en 2017. Con todo, el premio pagado por riesgo país (lo que los inversionistas nos cobran en tasa de interés por encima de Estados Unidos) se mantuvo controlado y a la baja, más allá de algunos cambios transitorios asociados a las condiciones globales.

El *shock* de ingresos que enfrentó el gobierno fue considerable. Por un lado, los ingresos fiscales efectivos por el cobre, en promedio cada año, fueron 2,5 por ciento del PIB menores durante el periodo 2014-2017 que en el 2010-2013. Por otro lado, el menor crecimiento efectivo respecto del proyectado significó una merma promedio de 1,4 por ciento del PIB cada año (y de 2,4 por ciento en 2017). Esto se compara, por ejemplo, con un gasto fiscal de 0,6 por ciento del PIB promedio por año causado por el terremoto del 27F, entre 2010 y 2013. De esta manera, la sola disminución del precio del cobre significó perder un monto de recursos cuatro veces mayor que el destinado a enfrentar el terremoto de 2010.

A pesar de lo anterior, a partir de 2015 los déficits fiscales efectivos fueron menores que los proyectados, en parte porque los ingresos tributarios sorprendieron al alza. El déficit estructural disminuyó gradualmente entre 2015 y 2016, en línea con la regla y nuestro objetivo fiscal. Si se consideran los parámetros estructurales del presupuesto 2018, la reducción fue algo menor que la estimada. Pero con los parámetros del presupuesto de 2017, las disminuciones del déficit en 2016 y en el presupuesto de 2017 fueron en torno a un cuarto de punto del PIB de cada año.

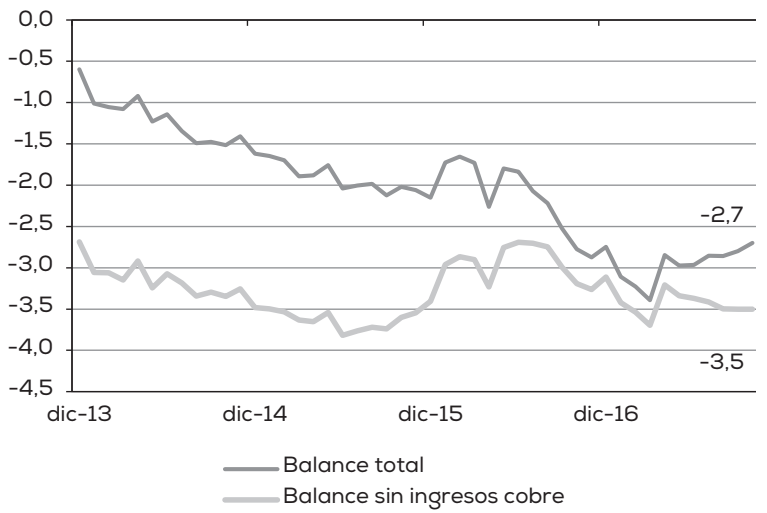
Cabe destacar también que la razón del gasto a PIB tuvo un aumento moderado a partir de fines de 2015 (gráfico 1). Y si bien el déficit fiscal se incrementó casi 2 por ciento del PIB desde marzo de 2014, lo

Gráfico 1. INGRESOS Y GASTOS FISCALES (% PIB, últimos 12m)



Último dato: octubre 2017.
Fuente: Dipres.

Gráfico 2. BALANCE EFECTIVO Y SIN COBRE (% PIB, últimos 12m)



Último dato: octubre 2017.
Fuente: Dipres.

hizo en menos de un punto desde mediados de 2015, mientras el déficit excluido el cobre dejó de deteriorarse desde ese tiempo (gráfico 2).

Parte de estos logros responde a mayores ingresos no recurrentes, aunque también se debe considerar que algunos ingresos, que proveería la reforma tributaria, demoraron en materializarse. Específicamente, la base tributaria de las empresas-no-cobre tuvo una baja significativa y anormal en 2016, en parte por una importante disminución de utilidades durante ese año, de empresas con operaciones en Argentina y Brasil. El presupuesto de 2018 supuso una reversión de esta caída.

Los resultados fiscales son bastante favorables si se comparan con los de otros países. Consideramos aquí los países sudamericanos más relevantes y un grupo de exportadores de materias primas.[7] Respecto del primer conjunto, el aumento del déficit fiscal de Chile fue moderado (gráfico 3). Sólo Uruguay no tuvo una ampliación notoria del déficit, aunque partió de un nivel de déficit y deuda abultados. El aumento de la deuda chilena tampoco parece alto en este grupo de países (gráfico 4).

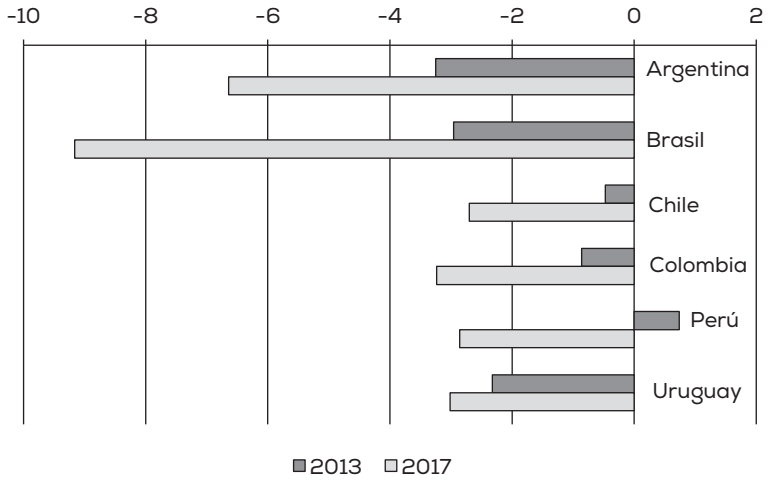
En el conjunto de países exportadores de materias primas se aprecia más heterogeneidad, aunque Chile no aparece como un caso excepcional (gráfico 5). En un extremo está el fuerte cambio en el balance de Arabia Saudita. En el otro, algunos países en que el gobierno no es dueño del recurso natural o tenían más deuda o déficit. Dado el nivel de deuda de Chile (gráfico 6), parece natural que acomodara un mayor déficit.

S&P y Moody's asignaron primero una perspectiva negativa y luego rebajaron la clasificación de riesgo de Chile durante 2017, modificando la perspectiva de negativa a estable. Fitch cambió la perspectiva a negativa, pero no ha tomado acción hasta este momento. Estas decisiones fueron un fuerte llamado de atención. Si bien obedecieron al menor crecimiento y no directamente a la estrategia fiscal, que apoyaron de manera explícita, fue igual un punto negro en la gestión fiscal. Los efectos en las tasas de interés y riesgo país fueron muy marginales, probablemente porque desde hace tiempo los mercados consideraban a Chile por debajo de un rating AA.

Más allá de los efectos de mercado, que fueron mínimos, los *downgrade* evidenciaron dos aristas complicadas: para empezar, era la primera vez que ocurrían desde que Chile tiene acceso normal a los mercados. Y a continuación, algunos países de la región que enfrentaron

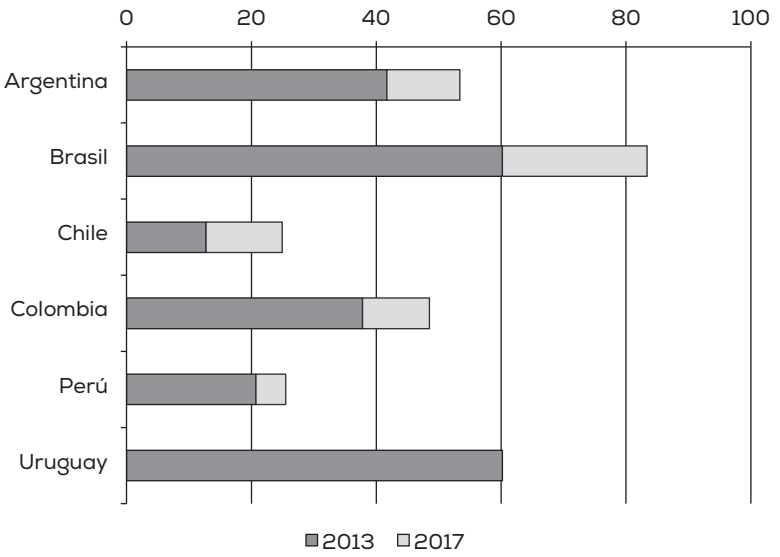
[7] Los datos son del Fiscal Monitor del FMI, de octubre de 2017.

Gráfico 3. SUDAMÉRICA: DÉFICIT FISCAL 2013 y 2017 (% PIB)



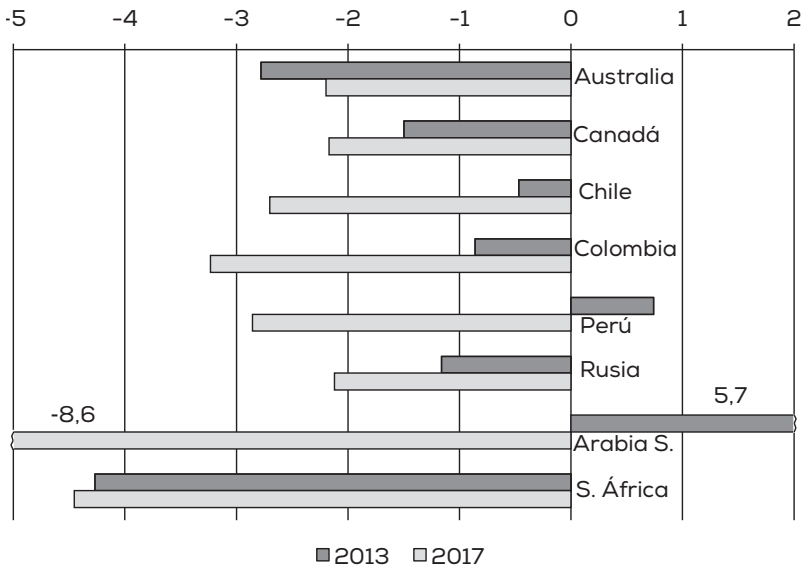
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Monitor Fiscal del FMI.

Gráfico 4. SUDAMÉRICA: DEUDA PÚBLICA 2013 y 2017 (% PIB)



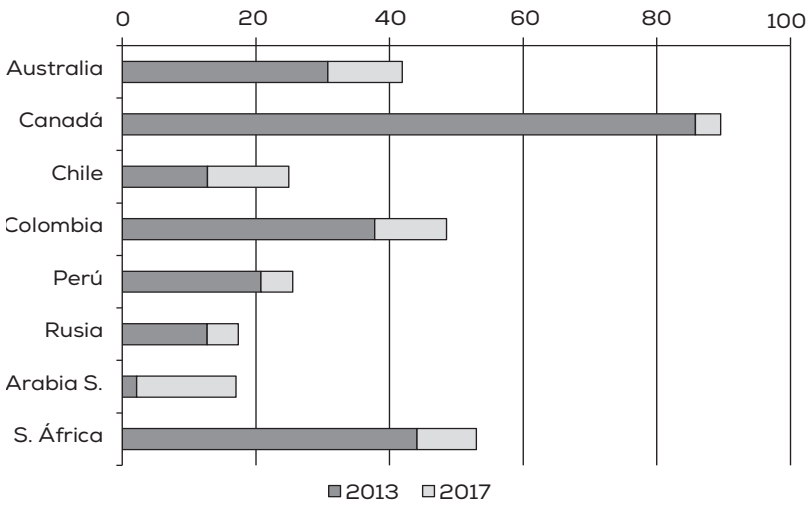
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Monitor Fiscal del FMI.

Gráfico 5. EXPORTADORES DE MATERIAS PRIMAS: DÉFICIT FISCAL EN 2013 Y 2017
(% PIB)



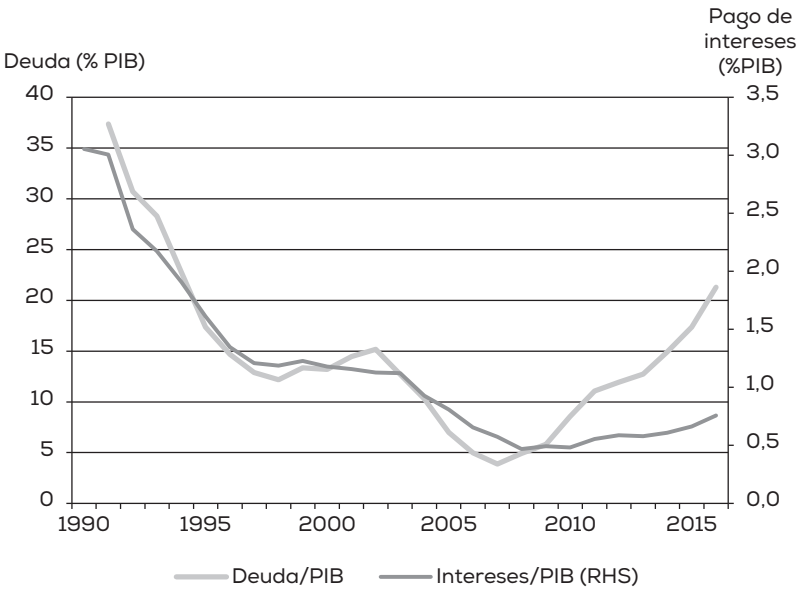
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Monitor Fiscal del FMI.

Gráfico 6. EXPORTADORES DE MATERIAS PRIMAS: DEUDA PÚBLICA EN 2013 Y 2017
(% PIB)



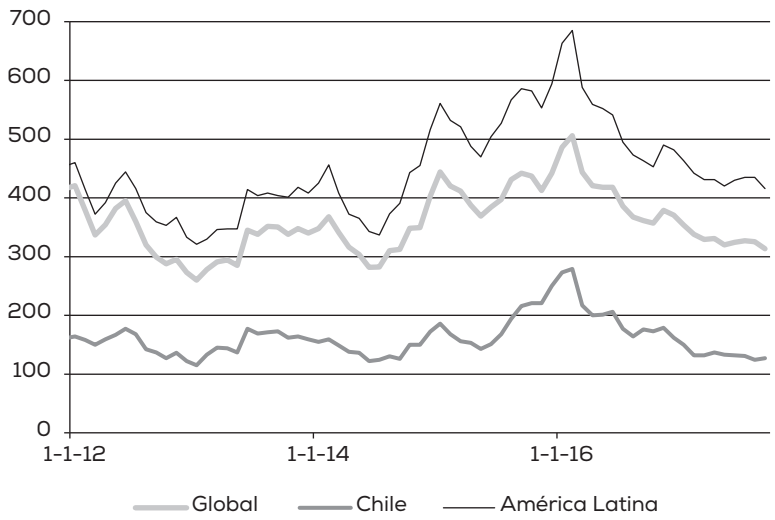
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Monitor Fiscal del FMI.

Gráfico 7. DEUDA Y PAGO DE INTERESES EN CHILE (% PIB)



Fuente: Dipres y Banco Central de Chile.

Gráfico 8. RIESGO PAÍS EMBI GLOBAL (PUNTOS BASE SOBRE BONO EE.UU.)



Fuente: Dipres y Banco Central de Chile.

problemas similares a los nuestros lograron evitarlos, lo que sugería que nuestra política fiscal había tomado riesgos. Con todo, fue importante que se le otorgara al país una perspectiva estable, lo que sugiere que, de perseverar en las políticas aplicadas en este periodo, no deberían existir nuevas rebajas.

La deuda pública aumentó y probablemente se estabilice algo por debajo de 30 por ciento en los próximos años, si se mantiene la estrategia de consolidación actual. Si bien este aumento es relevante, cabe destacar que el gasto en intereses ha crecido poco y sigue muy por debajo al registrado en las dos décadas pasadas (gráfico 7). El *spread* soberano, medido por el Emerging Markets Bond Index (EMBI), siguió todo este tiempo a una distancia relativa similar o incluso mayor que en el pasado respecto de otros países, y es menor a fines de 2017 que el registrado en 2014 (gráfico 8). Este mejor desempeño de Chile relativo a otros países es aún más notorio si se consideran los llamados Credit Default Swaps (CDS, o seguros de riesgo de impago).

2.4. Mirando hacia adelante

Existe una variedad de temas fiscales relevantes para los próximos años a los que es necesario poner atención, incluyendo el avance y diseño de la descentralización, eventuales cambios constitucionales con potenciales efectos en el gasto y el problema previsional. Esta sección, sin embargo, centra la discusión en algunos temas más directamente ligados a la administración fiscal: el (re)diseño de la regla fiscal, algunos gastos que están creciendo más rápido sin contraparte aparente en resultados, el rol del Consejo Fiscal Asesor y una propuesta de cambio simple del calendario de eventos políticos que ayudaría a una mejor gestión.[8]

[8] Adicionalmente, hay dos temas técnicos específicos de contabilidad pública que conviene mirar a futuro: (i) el incentivo a descapitalizar las empresas públicas que produce el hecho de que los dividendos sean un ingreso sobre la línea y que se pueda capitalizar con operaciones bajo la línea, y (ii) algunas anotaciones bajo y sobre la línea (como gastos o transacciones de activos financieros) que debieran registrarse de manera diferente, especialmente el crédito con aval del Estado para la educación superior y una serie de garantías crediticias que otorga la Corfo. Sería adecuado calcular y anotar las provisiones como gasto arriba de la línea y todas las transacciones de activos debajo de la línea.

2.4.1. La regla fiscal

La regla fiscal basada en cálculos estructurales ha sido de gran utilidad desde que se implementó en 2001. Sin embargo, ha sufrido períodos de estrés que han generado lecciones importantes que se deben evaluar e incorporar.

La primera es la conveniencia de proponer metas anuales. Tener sólo un objetivo a fines de gobierno, como se hizo en 2010-2014 y al comienzo de la administración Bachelet, deja la discusión presupuestaria anual sin un ancla efectiva. Se puede defender que en 2010 no era obvia la posición fiscal y se necesitaba flexibilidad, pero es importante que exista una racionalidad clara que sustente la decisión de cuánto aumenta el gasto en cada discusión presupuestaria.

Lo anterior facilita enormemente la coordinación monetaria-fiscal. Tener que proyectar qué hará la autoridad fiscal con uno o dos años de anterioridad es una complicación adicional para las decisiones del Banco Central y deja, además, cierta responsabilidad del manejo cíclico al fisco en los primeros años de gobierno. Ejemplo de lo anterior lo constituye la combinación de la expansión presupuestaria de casi 10 por ciento en 2015, discutida en 2014, y el alza de tasas de interés de la segunda mitad de 2015. La regla fiscal chilena nació para evitar la pro ciclicidad de una regla nominal (y de aquellas que se basan en comparar el aumento del gasto con el crecimiento del PIB), pero nunca se concibió como una herramienta contracíclica relevante.[9]

Dos años después de anunciada, algunos analistas expresaron reparos respecto a que la regla implementada se expresara sobre un cambio del déficit (y no sobre un nivel absoluto), y que utilizara "parámetros comparables" entre años, eso es el mismo precio de referencia del cobre y una misma cosecha del PIB potencial. Si bien existía la posibilidad de tener un objetivo de nivel estructural para cada año, dada la volatilidad paramétrica que se enfrentaba, el riesgo era significativo.[10] Una política

[9] Es posible que sea adecuado tener una cláusula de escape para casos excepcionales, como cuando se llega al límite cero para la tasa de interés de política monetaria. También, un seguro para agentes con restricciones de liquidez, como se argumenta en Engel et al. (2010).

[10] Es interesante el paralelo entre esta discusión y aquélla en política monetaria respecto de objetivos de inflación versus nivel de precios. El Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Segunda Generación para Chile (Corbo et al.

fiscal que obligara a cerrar cualquier desviación estructural en un año, porque, por ejemplo, el precio del cobre de largo plazo cambiaba, tenía costos macro y microeconómicos (y obviamente políticos) importantes. Eso se alejaba de cualquier posibilidad de reacción sensata.

El diseño consideró un ajuste gradual que garantizaba sostenibilidad en el largo plazo. Ciertamente se podría haber considerado un esfuerzo fiscal mayor si el déficit efectivo o la deuda resultaban mayores que lo esperado, pero no parecía necesario dado el horizonte de sólo tres años y las dificultades comunicacionales que implicaba tener un objetivo contingente. En todo caso, en el equipo de Hacienda se pensaba que, cualquiera fuera la circunstancia, traspasar un déficit nominal mayor a 3,5 por ciento del PIB era un riesgo que debía evitarse a toda costa.

En los próximos años, es posible volver a un objetivo absoluto anual, pero probablemente sea mejor mantener la flexibilidad que otorga una regla de mejoramiento gradual con parámetros comparables hasta converger a un nivel de déficit deseado (en vez de un objetivo de nivel incondicional a lo que suceda).

Si en algún momento se vuelve a un objetivo absoluto anual, parece necesario mantener una cuenta auxiliar que permita "devolver" desviaciones por cambios exógenos, como ajustes paramétricos o *shocks* en el nivel de precios, de manera gradual (como es el caso de la regla fiscal alemana). También parece apropiado, cuando se llegue a un estado de régimen, explicitar una cláusula de escape en casos de crisis, como lo propuso la Comisión Corbo.

Se ha propuesto en algunos círculos un techo legal para la deuda como por ciento del PIB; por ejemplo, de 35 por ciento. La idea me parece riesgosa. Es probable que ese número actúe como imán y que, llegado a ese nivel, o no se respete el techo o simplemente lleve a una política pro cíclica, eliminando la amortiguación que otorga el objetivo estructural. La experiencia europea, con el Tratado de Maastricht, es un fuerte llamado de atención frente a esta propuesta.

2011, 7) recomendó que "frente a cambios significativos en algún parámetro clave, que hagan variar considerablemente los ingresos cíclicamente ajustados, el Ejecutivo considere alternativas para complementar la regla con mecanismos de ajuste parcial, que permitan suavizar la convergencia hacia un nuevo equilibrio de largo plazo".

En otro ámbito, parece deseable que la discusión fiscal tenga un foco más fuerte en el balance efectivo y estructural, y en la dinámica de la deuda pública. La lucha ideológica sobre el tamaño del Estado en Chile hace que la discusión se focalice excesivamente en el crecimiento del gasto y su comparación con el del PIB, perdiéndose de vista toda la acción macroeconómica que producen los cambios de ingresos. En la gran mayoría de los países se entiende que una política fiscal es más bien expansiva si el déficit aumenta, y es particularmente expansiva si aumenta el déficit estructural. En Chile, se puede llegar al punto de que si el gasto crece menos que el PIB, se considera una política cuidadosa o contractiva (cuestión que no es así si el PIB crece sobre el potencial). Al mismo tiempo, pareciera que cambios impositivos no importaran para el impulso fiscal.

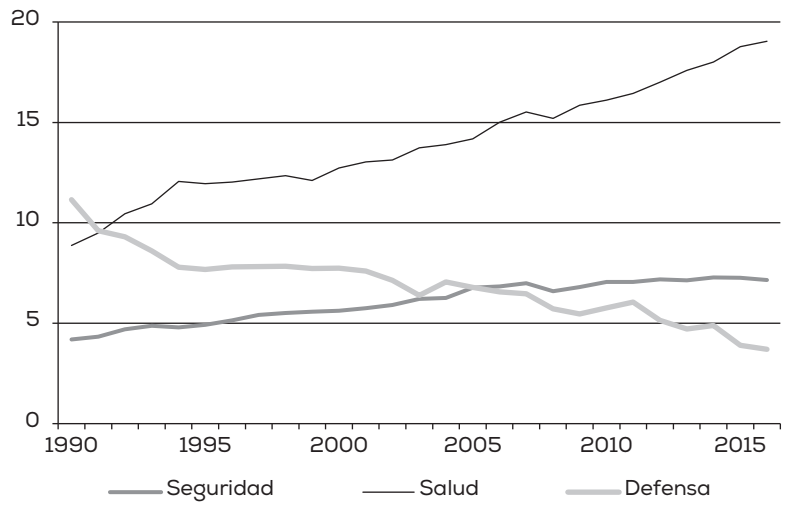
2.4.2. Eficiencia en el gasto

Respecto de las partidas presupuestarias relevantes que ofrecen espacio para más eficiencia, cabe destacar el significativo aumento relativo de las partidas de salud (gráfico 9), que contrasta con la pobre percepción que existe respecto de la calidad de la atención, al tiempo que es un sector que enfrenta, como se comentó antes, problemas de manejo presupuestario como ningún otro.

El sector educación también ha ganado participación en el presupuesto a través de los años (gráfico 10). Esto, sin embargo, parece haber sido una decisión más explícita y, al menos de acuerdo a las últimas encuestas, no se percibe como un sector con carencias urgentes. El espacio lo ha creado la reducción del gasto en vejez (específicamente, pensiones), por la gradual maduración del cambio de sistema a capitalización. El gasto en funciones relacionadas con la economía (como los subsidios a sectores y el presupuesto de la Corfo), que es otro relevante en cuanto a volumen, se ha mantenido más estable.

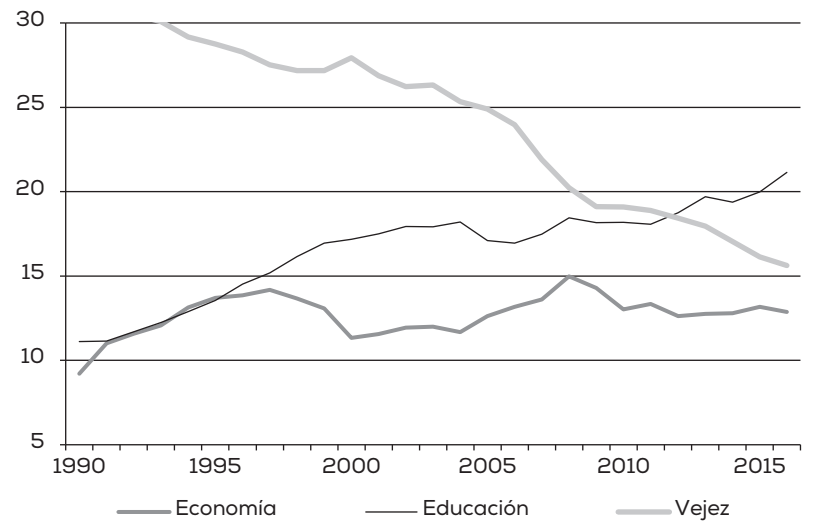
Es interesante también notar la disminución relativa del presupuesto para defensa (con los gastos por Ley Reservada del Cobre ocurre algo parecido. Ver gráfico 9). La idea según la cual se pueden financiar grandes partidas disminuyendo el presupuesto en defensa es un espejismo. En lo reciente, su tamaño absoluto y relativo no es particularmente elevado. En cierta manera, ya se usó ese espacio.

Gráfico 9. GASTO FUNCIONAL 1990-2016: SEGURIDAD, SALUD Y DEFENSA
(% DEL TOTAL)



Fuente: Dipres.

Gráfico 10. GASTO FUNCIONAL 1990-2016: ECONOMÍA, EDUCACIÓN Y VEJEZ
(% DEL TOTAL)



Fuente: Dipres.

Las implicancias respecto de salud son obvias, pero difíciles de implementar. Es necesario revisar la organización y gestión del sector. La deuda hospitalaria es una anomalía grave, que debe ser subsanada. Y, contrario a lo que algunos piensan, es improbable que se solucione con más recursos. La calidad de la gestión y logística hospitalaria también necesitan particular atención.

Lamentablemente, lo anterior también topa con la gestión de recursos humanos en el Estado. Los gremios hacen su trabajo de puja en un marco desregulado (incluso con una prohibición constitucional de huelga), con incentivos muy negativos: parar casi no tiene consecuencias, a pesar de los esfuerzos de la Contraloría y de los equipos de conflictos para descontar sueldos. A final, sólo la presión del público impone algo de disciplina. Pero esto es casi imposible de manejar para un gobierno en el caso de la salud, en que el costo social y político de los paros son muy altos. Y se hace más difícil si los gremios perciben que el gobierno es débil o los directivos intermedios están más cerca de los partidos políticos que del gobierno.

Es necesario cambiar las reglas de cómo se negocian salarios en el sector público. El ideal sería tener acuerdos que duren más de un año, que permitan diferenciación entre estamentos y sectores, y, más importante, que se regule el paro como cualquier huelga, incluyendo la provisión de servicios mínimos robustos con reemplazo. Por supuesto, esto también requiere modificar las normas de inamovilidad. Urge, asimismo, terminar con la práctica de un reajuste general y luego mejoras sectoriales disfrazadas de "modernizaciones", habitualmente hechas bajo presión.

Aunque los reajustes salariales generales de los últimos años fueron modestos, el gasto salarial creció considerablemente. Contra las creencias habituales, sólo una parte del mayor gasto responde a nuevas contrataciones. Más importante fueron los mejoramientos salariales sectoriales, la mayor parte de las veces bajo amenazas o materialización de paros en servicios en que eran políticamente costosos (como en salud, Registro Civil y la Dirección de Aeronáutica). A ello se suman incentivos al retiro y, especialmente, "modernizaciones" de plantas asociadas a cambios institucionales. El margen de contrataciones está finalmente bastante controlado por la Dipres, pero el salarial es mucho más sensible a las presiones políticas.

2.4.3. Rol del Consejo Fiscal Asesor

Respecto de ideas que se discuten sobre el Consejo Fiscal Asesor (CFA) del Ministerio de Hacienda, es importante reconocer el avance gradual en sus atribuciones, algo que ha servido a un propósito básico: debe existir confianza en que los cálculos del balance estructural son correctos. El último cambio fue darle al CFA un rol central en el nombramiento de los comités de expertos independientes que calculan el precio del cobre de largo plazo y el PIB tendencial. Es posible entregar más elementos para lo mismo: más independencia, más influencia sobre el calendario de la citación de las comisiones y de los cálculos del balance estructural, y, posiblemente, un espacio más amplio de opinión.

Sin embargo, otorgarle al CFA poder resolutivo sobre qué hacer con la orientación de la política fiscal sería un error. Ésa es una decisión política que debe estar radicada en el Ejecutivo, sin ambigüedades. Hay buenas razones para que la política monetaria esté en manos de un órgano independiente, en especial por el riesgo de inconsistencia dinámica y su implicancia para la inflación promedio. Estas razones, pienso, no se aplican tan fácilmente a la política fiscal, lo que hace poco razonable entregar estas herramientas a autoridades no elegidas en el proceso democrático.

2.4.4. Un nuevo calendario electoral

Finalmente, respecto del calendario elecciones-presupuesto, es evidente que un período presidencial de cuatro años es un lapso relativamente corto. Si esto no se modifica, igual se ganaría bastante adelantando o retrasando las elecciones por una vez para, digamos, mediados de año. En la actualidad hay sólo tres presupuestos que elabora y ejecuta un gobierno, cuya duración ya es acotada. Este cambio permitiría que fueran cuatro y que las elecciones fueran antes de la discusión presupuestaria.

También sería un avance mover la Cuenta Pública Presidencial más cerca de la presentación del presupuesto. En la actualidad, estos son los dos eventos que generan expectativas de anuncios, con la obvia presión fiscal. La Cuenta debería ocurrir unos días antes de la presentación del presupuesto y constituir un ejercicio de revisión, pero también de alineamiento más claro de la política fiscal con las prioridades políticas. La fecha del 21 de mayo (y ahora 1 de junio) se arrastra del tiempo

en que existían dos períodos en el Congreso: el de sesiones ordinarias y el de extraordinarias, cada uno con distintas reglas sobre temas e iniciativas. En la actualidad, estas fechas no tienen sentido y el discurso podría tener un foco de gestión más claro si se hiciera más avanzado el año. Incluso, se podría agregar un quinto evento a fines de cada gobierno, que tenga sólo la característica de cuenta, unos meses antes de terminar.

3. TRES REFORMAS EMBLEMÁTICAS (Y COMPLEJAS)

Desde su inicio, la segunda administración Bachelet mostró una ambición reformista mayor que los gobiernos anteriores, aunque durante los gobiernos de la Concertación también hubo muchos cambios. Respondiendo al diseño recogido en el programa de gobierno, se impulsaron varias transformaciones, cuyos ejes principales fueron una reforma tributaria significativa, un conjunto de cambios profundos en educación y una nueva constitución. Pero también se aprobaron reformas al mercado laboral, al financiamiento de la política y al sistema de elecciones, y se envió una propuesta para modificar y fortalecer el sistema de pensiones. Esta sección revisa las reformas tributaria, laboral y educacional.

3.1. La reforma tributaria

El programa de gobierno propuso un cambio profundo del sistema tributario. Se planteó recaudar del orden del 3 por ciento del PIB, lo que llevaría nuestra carga tributaria al promedio de los países OCDE, considerando la carga que existía en cada país cuando su PIB per cápita equivalía al que Chile tenía en 2014 (excluyendo ingresos por los aportes de pensiones dado el sistema imperante en Chile). Si bien la ley de Wagner (que asocia positivamente el tamaño del Estado con el nivel de PIB) provee una referencia útil, es necesario también calibrar un aumento de la carga tributaria dados los costos en eficiencia que provocan los impuestos.

Otros objetivos de la reforma fueron hacer al sistema más progresivo, reducir tratamientos especiales (como el IVA a la construcción y la renta presunta) y encarecer algunos “males”, como el consumo de ciga-

rrillos, alcoholes y bebidas azucaradas; así como la emisión de carbono. También se potenciaría la capacidad del Servicio de Impuestos Internos (SII) para disminuir la evasión y elusión.

El proyecto original que se envió al Congreso incluía como eje central cambiar el sistema basado en la tributación integrada de las empresas y personas, con cobros por distribuciones efectivas de las ganancias (que se acumulaban en el llamado Fondo de Utilidades Tributables, FUT), a uno también integrado, pero con base devengada. Para ello sería necesario "atribuir" ganancias a los socios de una empresa de manera que pagaran sus impuestos. Además del cambio de mecanismo, se proponía aumentar la tasa del impuesto a las utilidades corporativas de 20 a 25 por ciento. También se planteó disminuir la tasa máxima de impuesto a las personas y fortalecer el sistema simplificado para pequeñas empresas, basado ahora en la tributación al flujo de caja.

La discusión en el Congreso —junto con ciertas dudas técnicas de algunos expertos relativas a que el sistema atribuido se pudiera implementar en forma exclusiva— llevó a un acuerdo con la oposición en 2014 que modificó este aspecto. Se legisló un tercer sistema, alternativo y voluntario, en el cual los pagos de impuestos a nivel de empresa serían parcialmente acreditados para el impuesto a las personas y este tributo se pagaría sólo cuando las utilidades se distribuyeran (no cuando se devengaran). Este régimen se denominó sistema parcialmente integrado, pues una parte funciona como un sistema desintegrado en que los pagos de impuestos de la firma y el ingreso de los dueños no tienen conexión (como ocurre en una mayoría de los países de la OCDE). En este caso, las empresas estarían gravadas con una tasa de 27 en vez de 25 por ciento, y, además, el 65 por ciento de lo pagado podría imputarse como crédito para el pago del impuesto personal cuando la utilidad se distribuyera.

Aunque la reforma tenía una aplicación gradual y la entrada en vigencia del nuevo sistema parcialmente integrado ocurriría recién en 2018, cuando asumí como ministro en 2015, entre los círculos de economistas y tributaristas, había cierto consenso en cuanto a que el acuerdo gobierno-oposición había dejado un sistema en extremo complicado y que podría ser inaplicable. En paralelo, el mundo empresarial, que había tenido una actitud de rechazo permanente a los cambios, estaba levantando un conjunto de aspectos prácticos que implicaban riesgos para el buen funciona-

miento del sistema tributario. En general, la aprensión de diversos sectores era que la atribución era casi imposible en una cascada de sociedades y en estructuras circulares de propiedad. Si además se mezclaban los sistemas atribuido y semi-integrado, el resultado era impredecible.

Simplificar el sistema, sin embargo, no era fácil en términos técnicos ni tampoco desde la óptica política. "Reformar la reforma" significaba pagar costos políticos importantes; había que hacerlo manteniendo la misma recaudación, que ésta recayera más o menos en los mismos agentes y sectores económicos, y que los cambios se aprobaran en un tiempo reducido. Con todo, se resolvió impulsar una propuesta de ajuste acotada y quirúrgica, ya que si la agenda económica seguía capturada por este tema implicaría entrar en un pantano.

El proyecto de ley enviado al Congreso abordó una simplificación acotada a través de restringir la posibilidad de escoger el sistema atribuido y la simplificación a pequeñas y medianas empresas (pymes), limitada a organizaciones cuya malla societaria fuese simple (socios, propietarios o accionistas que fueran exclusivamente personas naturales contribuyentes del impuesto global complementario). También se perfeccionó una serie de aspectos de la reforma inicial, incluyendo una simplificación de las cuentas que sustituían el FUT y precisiones para los cambios a la tributación del IVA en la construcción de viviendas. Debido a su complejidad, la preparación del proyecto tomó más tiempo del esperado y el texto terminó siendo incluso más extenso que la reforma original. Pero la demora permitió un valioso diálogo técnico con los principales actores involucrados, que facilitó su posterior aprobación en enero de 2016.

Junto con la simplificación (y aplicabilidad) de los cambios en materia tributaria, se hizo un giro comunicacional importante. Durante el primer año de gobierno se argumentó que los mayores impuestos los pagarían sólo los más ricos ("los poderosos de siempre") y, más importante, que los cambios no tendrían impactos en la inversión y en el crecimiento. Esto tuvo un efecto importante en la confianza del empresariado. En el debate sobre el proyecto de simplificación, argumentamos que aumentar los impuestos a las empresas tiene efectos, ya que eleva el costo del capital. Probablemente eran efectos acotados y transitorios, pero no eran cero. No era un "almuerzo gratis", sin costos. Era un esfuerzo que se les pedía a los chilenos, en especial a los más ricos, para

financiar reformas que eran justas y claves para el crecimiento de largo plazo, como mejorar la educación.

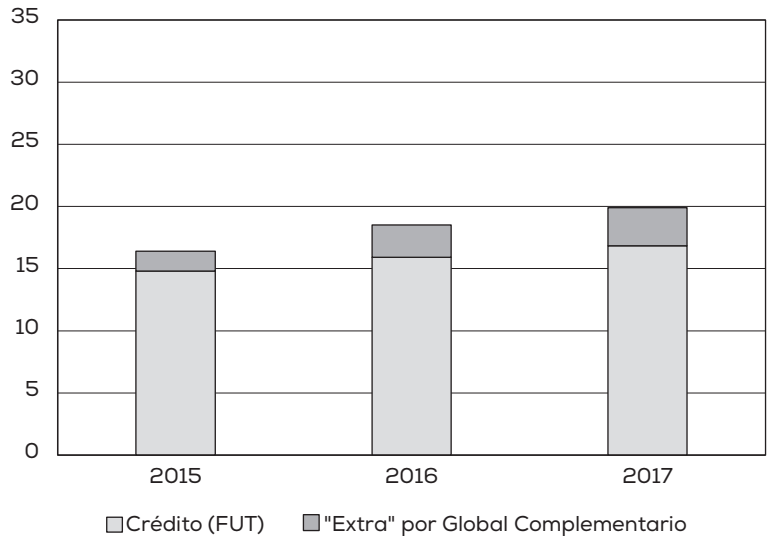
¿Cómo ha funcionado la reforma y su simplificación? Hasta 2017, hay sólo cambios de tasas impositivas y bases tributarias, por lo que no es posible evaluarla por completo. Recién durante 2018 habrá información sobre la interacción de los sistemas.

Gradualmente, los contribuyentes y el sistema de apoyo se han ido adaptando. A mediados de 2017, había 302 mil pymes que habían escogido el sistema simplificado 14 TER. Asimismo, las empresas terminaron su proceso de escoger entre los nuevos dos sistemas, con cuatro veces más empresas en el régimen atribuido. Como se explicó en la sección anterior, la recaudación proveniente de las empresas ha sido algo más baja que lo esperado, especialmente porque la base tributaria de las firmas del sector no cobre disminuyó fuertemente en 2016. Pero es prematuro asignarlo a la reforma.

Existe un aprendizaje particularmente útil proveniente del régimen transitorio que se estableció para acelerar retiros de utilidades empozadas en el FUT (el llamado impuesto sustitutivo al FUT, o ISFUT). Como se sabe, se estableció un régimen transitorio que permitió retirar pagando por una sola vez o una tasa única de 32 por ciento menos los créditos del respectivo FUT, o bien la tasa promedio del global complementario de los últimos años menos el mismo crédito. Este mecanismo permitió una recaudación relevante, pero también mostró que hay muchos contribuyentes que, siendo personas naturales y recibiendo rentas del capital, pagan tasas muy reducidas (gráficos 11 y 12). El mecanismo que parece ser más común es dividir los retiros entre varios dueños (habitualmente, miembros de la misma familia).

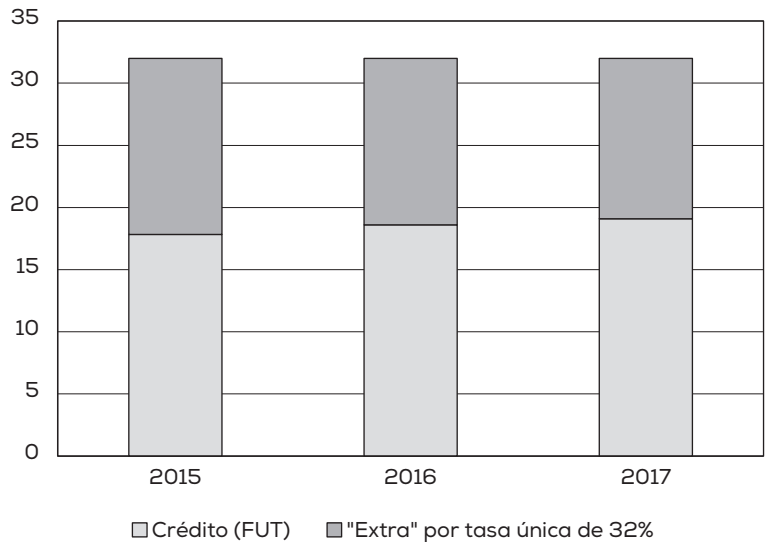
El efecto es preocupante: la tasa adicional que pagan estas personas es en promedio de 2 a 3 por ciento, mientras que entre la tasa máxima del global complementario y las tasas históricas pagadas existe una diferencia de más de 20 puntos porcentuales. La realidad es que las rentas del capital pagan una tasa relevante a nivel corporativo, pero casi insignificante a nivel de personas. Esta realidad también se aprecia en el porcentaje de contribuyentes que, recibiendo dividendos, están en los tramos más altos de impuesto global complementario. Menos de 5 por ciento de los que reciben dividendos están en los tramos sobre 35 por ciento.

Gráfico 11. IMPUESTO SUSTITUTIVO FUT (ISFUT), RÉGIMEN TASA PROMEDIO (%)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12. IMPUESTO SUSTITUTIVO FUT (ISFUT), RÉGIMEN 32 POR CIENTO (%)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

¿Qué hacer con el sistema tributario durante los próximos años? Posiblemente, nada en el corto plazo: estamos terminando una transición compleja y lo razonable es evaluar en detalle el comportamiento del sistema antes de cambiarlo una vez más.

Hacia el mediano plazo, suponiendo que se quiere mantener la carga tributaria al nuevo nivel, surge una pregunta básica: ¿vale la pena volver a integrar el sistema? ¿Conviene simplemente desintegrarlo y de esa manera simplificarlo?

Para decidir lo anterior es necesario contestar seriamente la pregunta de si la posible distorsión que se evita con la integración, llamada "doble tributación", es tan relevante, y si un sistema desintegrado podría también atenuarla. Además, se debe abordar la importancia de que los ingresos del trabajo y del capital paguen, eventualmente, tasas distintas. A nivel teórico, la respuesta es clara: no existe ninguna ganancia importante al integrar.

Adicionalmente, la desintegración permitiría mantener los incentivos al ahorro dentro de la empresa y eliminar la manifiesta inequidad tributaria horizontal que existe actualmente cuando las rentas son de distinta fuente. Además, hay suficientes países que crecen a tasas altas y muchos se han desarrollado con un sistema desintegrado.[11]

Alternativamente, aunque es posible volver a un sistema integrado, parece difícil eliminar los mecanismos para eludir, por ejemplo, empleando esquemas que dividen los ingresos del capital entre distintos individuos que, desde el punto de vista económico, no son sus dueños. En términos de elusión, es particularmente dañina la facilidad de reinvertir en sociedades distintas a la que genera la utilidad.

Finalmente, respecto de nuevos incrementos en recaudación, es probable que las posibilidades se hayan agotado en el ámbito corporativo, tanto por los niveles alcanzados como por las tendencias que se aprecian a nivel global. De hecho, se debe evaluar seriamente la conveniencia de disminuir la tasa corporativa.

Hay, sin embargo, dos espacios a considerar, aunque ambos son políticamente difíciles. El primero a considerar es el impuesto al ingreso de las personas, especialmente aquéllas de clase media, así como

[11] Obviamente, desintegrar implica también tener una tasa de impuesto especial a los dividendos que sea significativamente menor que la tasa del global complementario. Es la manera de evitar gravar al capital con tasas que pondrían severamente en riesgo la inversión.

el mínimo exento. Comparado con cualquier país OCDE, en Chile la tasa de impuesto de un asalariado que gana 1,7 veces el salario promedio (cerca de un millón de pesos) es extremadamente baja (gráfico 13). Cabe notar que la OCDE considera la cotización de salud en Chile como un impuesto (lo que no hace en el caso de las pensiones), por lo que la tasa es marginalmente mayor a siete por ciento. El mínimo exento (relativo al ingreso medio), o el ingreso a partir del cual se comienza a pagar impuestos a las rentas, es por lejos el menor en la OCDE.[12]

Sucede algo similar si se compara a Chile con otros países OCDE en momentos cuando tenían nuestro PIB per cápita o uno menor (gráfico 14). No es casualidad entonces que en las comparaciones internacionales Chile figure entre los países con más bajo impuesto al ingreso personal (a esto se suma el que la renta del capital paga tasas bajas, como se discute más arriba). Por cierto, ésta es una reforma políticamente costosa, pero contribuiría a que el ciudadano promedio actúe bajo el concepto anglosajón de "tax-payer" y exija más eficiencia al Estado, e incluso tener un rol en el destino de sus impuestos.

La segunda fuente es el impuesto al valor agregado (IVA) a los servicios. Si bien Chile mantiene una buena disciplina al tener una tasa uniforme y ausencia de excepciones, el IVA sólo se aplica a los bienes. No parece haber buenas razones para que los servicios estén exentos. Es la práctica en muchos países y permitiría una recaudación significativamente mayor con costos bajos en distorsiones. En principio, todos los servicios deberían pagar este impuesto.

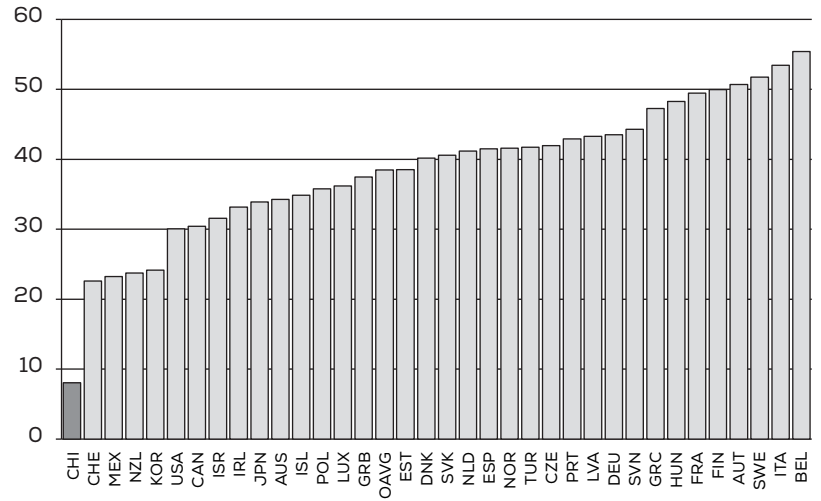
3.2. La reforma laboral

Aunque no era una de las llamadas "reformas estructurales" del programa de gobierno, los cambios al Código del Trabajo ganaron gran protagonismo en 2015 y se transformaron en un nuevo foco para la desconfianza empresarial luego de la reforma tributaria.

La lógica del proyecto original era simple: darles más poder a los sindicatos para negociar, incentivar la sindicalización y eliminar mecanismos que se estimaban como atentatorios para los derechos del trabajador. Se suponía que, con sindicatos más fuertes, se podría lograr

[12] Para una comparación de distintos impuestos y estructuras, ver Rubio y Vergara 2017.

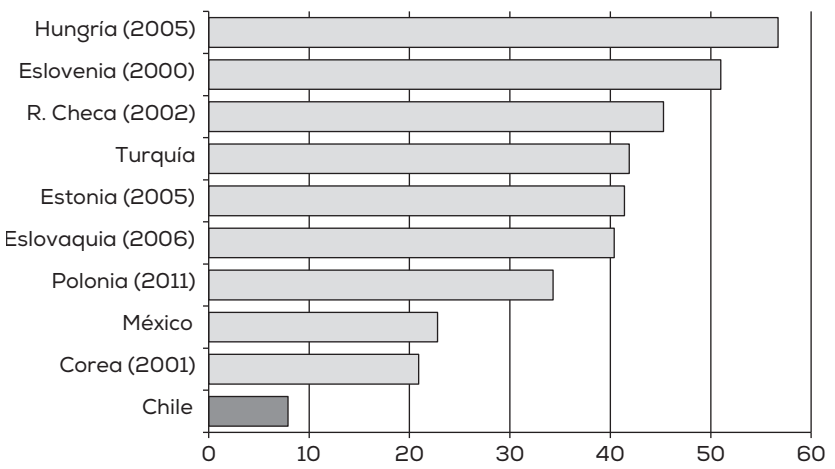
Gráfico 13. OCDE TASA DE IMPUESTO PERSONAL PROMEDIO EN 2015 (%)



Para una persona soltera con salario igual a 1,7 veces el salario medio.

Fuente: OCDE.

Gráfico 14. TASA DE IMPUESTO PERSONAL PROMEDIO PAÍSES PIB PC ≤ CHILE (%)



Para una persona soltera con salario igual a 1,7 veces el salario medio.

Fuente: OCDE.

una mejor distribución del ingreso y, posiblemente, más paz social. Para mantener los costos de una huelga dentro de márgenes razonables, el proyecto daba a los servicios mínimos un rol preponderante e intentaba desincentivar actos de fuerza como las tomas de los accesos a las empresas por parte de los huelguistas.

Es importante reconocer que la regulación laboral es una política pública en la que fácilmente chocan objetivos de eficiencia y productividad con los de equidad.[13] Si el mercado laboral fuese uno cualquiera, no existirían contratos detallados, normativa sobre vacaciones, horas máximas de trabajo, etcétera. Pero este tipo de regulaciones existen desde hace décadas y en casi todas las economías, por buenas razones. También es un área con enfoques multidisciplinarios que no siempre conversan en armonía. Por ejemplo, hay enfoques legales que chocan con principios de la economía, lo que dificulta la construcción de acuerdos.

Éste es también un ámbito en que los efectos de equilibrio parcial y estáticos pueden ser muy distintos a los de equilibrio general y dinámicos; es decir, donde los efectos indirectos y los que suceden con el paso del tiempo pueden ser opuestos a los que se buscan.[14] En general, se trata de realidades que al mundo político le cuesta entender o prefiere no entender.

Esta reforma fue altamente compleja desde el punto de vista de su tramitación y resultados. Hacia abril de 2015, antes del cambio de gabinete, el gobierno ya había pactado varios contenidos con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y el debate había avanzado más allá del programa de gobierno. A esa altura había interpretaciones bastante ambiguas y fronteras poco claras respecto de lo que se entendía por reemplazo de trabajadores en huelga, titularidad sindical, piso de negociación y pactos de adaptabilidad.

Luego de que se eliminara la negociación por ramas y el piso indexado al IPC —incluyendo bonos y otros beneficios— en la negociación colectiva, materias que se habían incluido en la Comisión de Tra-

[13] En la conferencia anual del Banco Central de 2004 sobre mercado laboral, se presentaron dos trabajos empíricos que mostraban estos dilemas: Calderón et al. (2007), para crecimiento, y Calderón et al. (2005), para distribución del ingreso.

[14] Por ejemplo, dificultar fuertemente el despido hace que la cantidad de despidos caiga en el corto plazo, pero que la contratación también lo haga y aumente la mecanización de los procesos, dejando eventualmente en peor condición a los trabajadores.

bajo de la Cámara de Diputados, el proyecto ingresó al Senado, donde se inició un largo camino de tiras y aflojas. Si la reforma tributaria era algo técnico, casi impenetrable para el mundo político y que más bien se discutía entre expertos, la laboral era todo lo contrario: la gran mayoría de los parlamentarios de gobierno tenía opiniones fuertes, forjadas durante años e influidas por los movimientos sindicales. Por el lado de los gremios empresariales y la oposición, la carga ideológica era exactamente la opuesta e igual de fuerte.

Las pymes jugaron su propio partido y lograron una serie de tratamientos diferenciados respecto de las empresas más grandes. En el debate, también se lograron otros avances para todo tipo de empresas, como aquellos mecanismos destinados a balancear el proceso de huelga: posibilidad de descuelgue, que el empleador entregara nuevas ofertas que se votarían en urnas y bajo voto secreto, y algunos elementos contra el comportamiento violento. También fue importante limitar algunas prácticas abusivas (como el sindicato del día después) y reglar mejor el proceso de determinación de servicios mínimos, aunque la práctica ha mostrado que queda aún espacio para acotar la discrecionalidad de la Dirección del Trabajo en este ámbito.

El proyecto aprobado les entregó a los sindicatos la posibilidad de vetar la extensión de beneficios logrados en la negociación a trabajadores no sindicalizados (para incentivar la sindicalización y reducir el *free rider*, como se conoce el hecho de recibir beneficios sin contraprestación alguna), la posibilidad de que el sindicato y el empleador celebren distintos pactos para adaptar la jornada laboral a necesidades específicas y, por último, la titularidad sindical; es decir, la prohibición de que otros grupos negociadores pudieran acordar un contrato colectivo cuando exista un sindicato.

Lo más complejo fue abordar los límites al reemplazo de un trabajador en huelga, lo que fue fuertemente resistido por la mayoría de la coalición de gobierno. La redacción final prohíbe el reemplazo, pero al mismo tiempo permite al empleador efectuar las "adecuaciones necesarias" para que los trabajadores no involucrados en la huelga pudieran ejecutar las funciones convenidas en sus contratos de trabajo. De este modo, se protege la libertad de los trabajadores que no están en huelga e indirectamente se acotan las cuasi rentas que podría extraer una huelga.

Pero la reforma no terminó ahí. La oposición recurrió al Tribunal Constitucional (TC) y éste eliminó la titularidad sindical y algunos elementos secundarios. La Presidenta decidió enviar un veto supresivo para eliminar todos los pactos de adaptabilidad, excepto uno sobre responsabilidades familiares.

Es imposible evaluar hoy los efectos de la reforma laboral porque ellos se verán sólo con el paso del tiempo. Se comenzó a aplicar recién el 1 de abril de 2017 y, si bien se ha observado una disminución en el número de huelgas, existió evidencia de adelantamiento de negociaciones para que se rigieran por la normativa previa a la nueva ley. Cabe destacar, también, que la huelga más costosa de los últimos años, en términos de producción, la de minera BHP, se realizó a comienzos de 2017, bajo las anteriores reglas.

La ley final dejó a todos los actores con algún grado de descontento, lo que sugiere que tuvo cierto equilibrio. Al mundo privado le preocupó el mayor poder de los sindicatos y algunas rigideces que subirán los costos laborales. La CUT quedó insatisfecha porque no obtuvo la titularidad sindical y el reemplazo interno en caso de huelga no quedó completamente cerrado. Desde el punto de vista de la eficiencia del mercado laboral, es costoso no tener la posibilidad de un reemplazo interno mejor reglado y tampoco pactos de adaptabilidad.

El temor que produjo y aún produce la reforma laboral en aquellos que toman decisiones de contratación es un aspecto que debe ser monitoreado. Por ahora, no hay evidencia de una dislocación de la demanda por trabajo. Se apreció más contratación que la que sugiere el ciclo económico, aunque su composición levanta dudas. Algunos cambios que produjo la reforma, como la prohibición del reemplazo, tenían un uso limitado, pero ello no significa que no tuvieran efectos. De hecho, la mera posibilidad de reemplazo interno y externo moderaba el riesgo de que la parte empleadora tuviera que pagar montos excesivos en una negociación. Desde una perspectiva *ex ante*, este riesgo tiene efectos en inversión y contratación.

Pero hay que considerar también que fallos sucesivos de los tribunales de justicia sobre casos laborales, con decisiones pro trabajadores, tanto en el ámbito privado como público, ya habían modificado ciertas prácticas hasta ahora aceptadas, por lo que los cambios de la reforma son menos intensos que lo que un primer análisis sugiere.

¿Qué hacer hacia adelante? No es fácil que el sistema político pueda concordar un mejor equilibrio; por ejemplo, uno con sindicatos empoderados y capaces de internalizar en sus decisiones una perspectiva de largo plazo y los efectos en la empresa, como en el caso de Alemania. O uno que expanda más claramente las posibilidades de reemplazo interno, que el análisis económico sugiere es necesario para delimitar el poder de negociación de la parte trabajadora, de manera que una huelga tenga efectos relevantes, pero, al mismo tiempo, no permita una apropiación indebida de cuasi rentas (y, a partir de la proyección de esta situación por parte de la parte empresarial, lleve a menos contratación).

En esta discusión, no se debe olvidar que ayudar a trabajadores protegidos se hace en buena parte a costa de los no protegidos, que en la mayoría de los casos no existen grandes rentas que pueden redistribuirse, y que despreciar los efectos en los incentivos puede empeorar la situación para los trabajadores más vulnerables. Del mismo modo, se deben dar pasos para generar mayor confianza y sinergia entre los actores sociales en cada empresa y a nivel general, superando las agendas ideológicas que marcan las visiones de las partes y las desconfianzas que existen tanto hacia los objetivos como hacia la capacidad de los dirigentes sindicales o de sus contrapartes empresariales.

Es importante revisar si la determinación de servicios mínimos funciona adecuadamente. Es uno de los pilares de la reforma: delimitar el poder de negociación de las partes de manera de cautelar un equilibrio apropiado (como lo era el reemplazo externo anteriormente). Hasta ahora, los procesos han generado bastante controversia y pocas reglas de utilidad.

Con la decisión del TC, los grupos negociadores quedaron en un vacío legal, con riesgo de judicialización. Una posible solución es hacer un cambio constitucional para tener titularidad a cambio de, por ejemplo, pactos de adaptabilidad amplios, ojalá con menos limitaciones que las que imponía el proyecto aprobado. Alternativamente, se puede legislar sobre grupos, pero probablemente esto es políticamente inviable.

Queda, por último, tratar de mantener los pocos espacios de ajuste de salarios para hacer frente a los distintos *shocks* y buscar maneras para que los nuevos trabajadores, que requieren jornadas flexibles, puedan encontrarlas.

3.3. Las reformas a la educación

Desde el punto de vista fiscal, el grupo de reformas a la educación fue por lejos el que ocupó más recursos. Como ya se mencionó, el conjunto de reformas podría costar 3,2 por ciento del PIB si se incluyera la gratuidad universal. Dependiendo del destino de las reformas en la educación superior, el gasto incremental en régimen comprometido en comparación a 2014 varía entre 1,6 y 2 por ciento del PIB.

Las reformas (y leyes auxiliares) tuvieron como objetivo avanzar hacia garantizar el acceso a una educación de calidad en todos los establecimientos educacionales del país, en los tres niveles educativos. Gracias al nivel de desarrollo obtenido previamente por Chile en materia educacional, se buscó ampliar la cobertura en educación parvularia y superior en lugares donde se consideraban necesarias; consolidar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad y el desarrollo de nuevos marcos regulatorios para cada nivel educativo; y la especialización y profesionalización de la gestión educativa y de quienes trabajan en el sistema educativo en los niveles parvulario y escolar.

Para esto se modificaron cinco grandes áreas, que incluyeron: (i) instalación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y una ampliación significativa de cupos en educación parvularia (salas cunas y jardines infantiles); (ii) cambios regulatorios profundos y de financiamiento en la educación escolar subvencionada;[15] (iii) el establecimiento de una Política Nacional Docente, la que incluyó un carrera docente para profesores de establecimientos públicos y particular subvencionados, con mejores sueldos y evaluación; (iv) el cambio de administración del sistema escolar estatal desde el nivel municipal a 70 servicios especializados, y (v) una reforma regulatoria y de financiamiento de la educación superior con mejoras al Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Aunque habitualmente se piensa que el mayor gasto realizado ha sido en educación superior, en los hechos, dada la secuencia de proyectos, se han concentrado más recursos para la etapa escolar y parvularia. Del 0,8 por ciento del PIB de gasto incremental a 2017, un tercio se ha destinado a educación superior y el resto, a los demás segmentos.

[15] Como referencia, en 2016, el 56 por ciento de los escolares estaba en colegios particulares subvencionados; el 36 por ciento, en municipalizados, y el 8 por ciento, en particulares pagados.

Los cambios en educación parvularia incluyeron la creación de una subsecretaría especializada para este sector en 2015 y un significativo avance en infraestructura y en personal para atender la expansión de la matrícula en este nivel. La cobertura aumentará desde 23 a 30 por ciento entre 2014 y 2018, lo que significa 70.100 nuevos cupos de un total de 226.000. El número es menor que el inicialmente previsto en el programa (124.000), principalmente debido a restricciones de ejecución y de financiamiento.

De las cinco áreas mencionadas, sólo las modificaciones regulatorias a la educación particular subvencionada fueron aprobadas sin el concurso de la oposición. Este proyecto se despachó a comienzos de 2015, antes del cambio de gabinete y de los cambios de composición del TC. Incluyó tres transformaciones profundas que buscaron reducir la alta segregación del sistema escolar: se congeló el copago que podían cobrar los establecimientos subvencionados, el que gradualmente desaparecerá al ser reemplazado por recursos públicos; se sustituyó la selección de alumnos que pueden hacer los colegios por un sistema de asignación según preferencias de la familia y sorteo en caso de exceso de demanda, y se estableció que para participar del sistema los colegios no podían tener fines de lucro. Estos cambios acercan nuestro sistema a lo que es más habitual en otros países.[16]

Esta ley enfrentó varios problemas y críticas. El haber partido por transformaciones para mejorar la educación subvencionada en vez de la estatal ha sido motivo de repetidos debates. El argumento principal para la secuencia escogida fue lo que los economistas llaman "equilibrio general": era difícil avanzar en la parte estatal si la subvencionada mantenía espacios de ventaja que impedían una real integración y competencia con la primera. El argumento contrario ha sido que había que comenzar por mejorar la educación estatal para limitar su disminución en importancia relativa.

Se debe admitir también cierto carácter contracultural del fin de la selección y del copago, que las familias percibían como una vía para aportar a la educación de sus hijos y acceder a calidad, y separarse de otros niños de menor capital social. Es, sin embargo, un costo que valdría la pena pagar si se busca de verdad un sistema de educación integrado.

[16] Ver Epple et al. (2015), para una descripción del sistema de *charter schools* de EE.UU.

También fue compleja la transformación de los colegios en instituciones sin fines de lucro. Por un sesgo ideológico en la izquierda, fue posible legislar sólo a fines de 2017 para que las instituciones puedan pagar un arriendo regulado a perpetuidad por su infraestructura. Las soluciones iniciales basadas en una autocompra a través del sistema financiero (con garantías estatales) o una autocompra directa habían enfrentado dificultades de operación.

Las leyes para la creación de un Nuevo Sistema de Educación Pública (que incluye la desmunicipalización) y de la Política Nacional Docente se aprobaron en acuerdo con la oposición y ambas requieren de una evaluación futura y posiblemente de refinamientos. Las dos constituyen pasos cruciales para mejorar la educación: en un caso, atrayendo talento hacia la pedagogía gracias a mejores salarios, premios por desempeño y una formación más exigente en las universidades; en el otro, mejorando la administración de las salas cunas, jardines infantiles y los colegios municipalizados, que en una gran mayoría es deficiente, no tiene la escala o los profesionales apropiados ni los incentivos adecuados.

En el caso de la carrera docente, se aprobó por primera vez un beneficio contingente al crecimiento del PIB. Específicamente, se ampliarían las horas no lectivas por encima de un aumento mínimo, dependiendo de si el crecimiento económico en los años previos estaba por encima de un umbral. Fue un cambio útil que inició la discusión sobre los factores desencadenantes (que llamamos "gatillos") para avances en gratuidad.

Por último, la reforma de la educación superior, que se separó en un proyecto general para este nivel educativo y otro específico para las universidades estatales, incluye cambios regulatorios significativos que consideran una nueva superintendencia, modificaciones a la Agencia de Calidad y la obligación de acreditación para los establecimientos. También avanza en gratuidad y mayor financiamiento basal, y moderniza el tratamiento regulatorio a las universidades estatales y les entrega un apoyo financiero especial transitorio.[17]

[17] En educación superior también se crearon dos universidades y quince CFT estatales, se avanzó en modernizar la educación técnica para mejorar su pertinencia y empleabilidad, y se lanzó el programa PACE para que jóvenes especialmente capaces pero vulnerables pudieran acceder a la universidad.

Como se discutió en la sección fiscal, los costos de la gratuidad son significativos, al totalizar aproximadamente 1,6 por ciento del PIB, y crecientes en cobertura. De ahí el diseño de gatillos para su avance gradual y contingente a los ingresos fiscales. El costo del avance depende crucialmente de cuántas instituciones adscriben y es creciente en deciles porque un mayor porcentaje de los menos vulnerables estudian en instituciones y eligen carreras más caras (además de que los deciles más vulnerables tienen sistemas de ayuda que son sustituidos por la gratuidad). Por ejemplo, pasar desde el estatus actual (2018) a una cobertura completa de instituciones para los seis primeros deciles prácticamente triplica el gasto. Pasar desde una cobertura de los nueve primeros deciles con todas las instituciones adscritas a una cobertura universal de estudiantes representa un gasto incremental de 20 por ciento (ver "Informe de finanzas públicas 2018").

Hay un sinnúmero de aristas en la reforma de educación superior que deben ser objeto de reflexiones y análisis por su importancia para el diseño de las políticas públicas. Una es (o fue) la madre de las discusiones: la necesidad o no de la gratuidad, ya sea de forma focalizada o universal. Los argumentos principales a favor y en contra son conocidos. Por un lado, reconoce la educación como un derecho, permite que nadie quede excluido si es capaz y trata a todos por igual. Por otro, dado que los que van a la universidad tienen importantes mejoras de ingreso, ellos deberían pagar por su educación en el momento de obtenerla o en el futuro si no se quiere desfocalizar el gasto público.

Sin embargo, el apoyo casi unánime en el Congreso del avance en gratuidad en 2018 para estudiantes que pertenecen al 60 por ciento más vulnerable, junto al establecimiento por ley del avance de la gratuidad de acuerdo al sistema de gatillos, ha generado una nueva realidad que supera esa discusión.[18] Parece imposible que se retrotraiga la gratuidad y es muy improbable que se expanda rápidamente a la universalidad. Lo probable es que lleguemos al 70 por ciento en varios años más, considerando que los ingresos estructurales deben aumentar de manera persistente aproximadamente 1,5 por ciento del PIB para que se gatille ese avance.

[18] A esto se suma el que el nuevo gobierno electo sorpresivamente haya incorporado avances en gratuidad dentro de su programa actualizado para la segunda ronda presidencial.

Una segunda arista, ligada a la gratuidad y su diseño, se refiere a la microeconomía e incentivos, especialmente considerando el sistema de colegiatura cara y heterogénea que existe en Chile. Con gratuidad se pierden las señales de precio, hay riesgos de sobreuso y la transición requiere de un cambio de financiamiento hacia formas basales, lo que despierta una puja enorme entre instituciones. Para funcionar, se requiere de un sistema que mantenga controlado el número de estudiantes matriculados, que costee de manera adecuada distintas carreras y movilice compensaciones hacia las universidades que las necesitan dado el control de la colegiatura. También hay que evaluar que no exista filtración. Hoy, las cifras de alumnos en gratuidad no permiten descartar que algunos que pertenecen a deciles superiores estén recibiendo el beneficio. Queda, por lo tanto, mucho por afinar desde el punto de vista institucional y de implementación para que el sistema funcione adecuadamente.

Un tercer aspecto, es que, con alta probabilidad y por un tiempo prolongado, existirá un número relevante de estudiantes que estará en instituciones que no adscribirán a la gratuidad (tanto por razones de principio como porque no pueden acomodar colegiaturas menores). Para estas entidades y para aquellos estudiantes que por su situación socioeconómica no se benefician de la gratuidad es importante rediseñar el Crédito con Aval del Estado (CAE).

Este nuevo diseño debe llevar el sistema de cobro desde los bancos al Estado, idealmente con la fuerza que se cobran los impuestos. También debe solucionar los casos respecto de los cuales la reducción de la tasas de interés no se ha podido aplicar o las personas no han tenido ingresos suficientes para pagar y se ha producido un aumento desmedido de su deuda. Pero a la vez es deseable que el nuevo crédito tenga no sólo una cuota contingente al ingreso (como se discute habitualmente), sino que a la tasa de interés. Esto permite que los más exitosos entre los futuros profesionales devuelvan el costo económico del crédito y, si se diseña apropiadamente, que el saldo insoluto nunca crezca. Se consigue, de esta manera, un sistema que tiene similitudes al impuesto a los graduados, pero con mejores incentivos. Por ejemplo, el pago en el impuesto a los graduados es ciego respecto de cuánto haya sido el gasto efectivo en educación, lo que incentiva el sobreuso.

Es también importante considerar que será necesario aumentar el monto de los créditos, si se quiere evitar el endeudamiento con el sis-

tema privado. Pero para esto es conveniente diseñar mecanismos que eviten que aumentos del crédito gatillen alzas del copago. Aunque es posible que la competencia se haga cargo de este problema, la evidencia internacional al respecto no es tranquilizadora. Un posible diseño es aumentar el crédito máximo sobre los aranceles regulados y, al mismo tiempo, hacer más estricto el esquema de garantías por parte de la institución de educación para este crédito adicional.

Finalmente, entrego una reflexión que se aplica a la gratuidad universitaria (y, parcialmente, a la educación subvencionada). Es sabido que el gasto total en educación en Chile es similar al promedio de los países de la OCDE, en torno al 5,5 por ciento del PIB. Sin embargo, antes de las reformas, este gasto tenía un componente privado muy alto, del orden de un tercio, en buena parte por lo que sucede en educación subvencionada y superior (donde dos tercios es gasto privado).[19] Cambiar esta combinación es un paso importante por diversos motivos, pero hay que considerar que el avance en gratuidad, especialmente en educación superior, no asigna necesariamente más recursos netos a la educación, sino que, básicamente, sustituye recursos que eran de cargo de las familias. Dado que Chile tiene una matrícula terciaria bruta relativamente alta y una estructura poblacional más joven que el típico país OCDE, es importante redireccionar esfuerzos para allegar más recursos a la educación y no meramente sustituirlos.

4. CRECIMIENTO (Y DESEMPLEO)

El crecimiento económico fue un ámbito en que los resultados estuvieron muy por debajo de las expectativas, aunque en comparación con el desempeño de otros países relevantes tampoco pueden calificarse como negativos. Fue particularmente difícil encontrar instrumentos que ayudaran a una reactivación más palpable y, cuando existían, no era fácil ejecutarlos por restricciones de distinto tipo. En contraposición, en parte gracias a una estrategia de contención salarial y a la propia expansión del gasto fiscal, el desempleo se mantuvo por debajo de sus promedios históricos y muy contenido en comparación con otros períodos de desaceleración.

[19] Ver Galleguillos et al. (2016), para comparaciones y una descripción de la asignación de dineros públicos en la educación superior.

4.1. Diagnósticos

A nivel de economistas no existía (ni parece aún existir) un diagnóstico compartido sobre la importancia de los factores detrás de la desaceleración y, por lo tanto, de la reacción de política más adecuada. Para cualquier observador, era evidente que no había desequilibrios macroeconómicos significativos que frenaran el crecimiento. Y si bien era obvio que Chile estaba absorbiendo un *shock* externo relevante y que la agenda de reformas tenía ciertos efectos contractivos de corto o largo plazo, definir cuánto era el efecto de cada uno de estos factores y las implicancias de política se transformó en una discusión sin fin y con bastante ideología.

Para muchos economistas, una parte sustancial de la desaceleración (que incluso llevó a algunos a predecir una recesión) era autoinfligida por la agenda de reformas. Éstas, se argumentaba, tenían efectos directos en incentivos y distorsiones, e indirectos en confianza y expectativas, que tumbaron la economía. La implicancia era evidente: abandonar esta agenda, deshacer lo más posible las reformas, tratar de apegarnos al *statu quo*.

Para otros, Chile vivía un proceso de ajuste a un *shock* externo intenso, cuyas consecuencias fueron mucho mayores y más duraderas a las esperadas. El precio del cobre en particular, pero también la situación de la región generaban impactos adversos de primer orden. Se necesitaba una política macro algo más estimuladora, una depreciación relevante del peso, coordinación fina con el Banco Central y bastante paciencia.[20]

La discusión giró inicialmente en banda sin mucha evidencia y desde la trinchera política. Por ejemplo, se culpaba a las reformas de toda disminución de la actividad económica y se exageraba la interpretación de estimaciones empíricas de terceros.[21] O se apuntaba a las en-

[20] Cabe notar que esta misma receta se debía aplicar si el *shock* principal era uno de confianza, que es eminentemente un *shock* de demanda. Muy pocos proponían esto.

[21] Por ejemplo, el capítulo especial del *World Economic Outlook* (WEO) del FMI de octubre de 2015, que estudia los efectos macroeconómicos de cambios en los precios de las materias primas en los países que los producen. La discusión no consideraba que las estimaciones entregan un efecto muy persistente, mayor para caídas de precio, y que era válido concluir que se podían explicar entre cero y tres puntos de caída de actividad en Chile cuando se consideran los rangos estadísticos de las estimaciones.

cuestas de expectativas como prueba de un problema de confianza, sin reconocer su evidente endogeneidad al ciclo.

Un esfuerzo más serio fue la construcción de un índice de incertidumbre a partir de contar palabras clave en los medios, cuestión que se ha hecho en diversos países y que muestra alguna correlación adelantada con el ciclo (Cerda et al. 2016). El Banco Central también participó en el debate, deduciendo de algunos ejercicios empíricos que existía un "*shock* autónomo" en el comportamiento de la inversión, una manera elegante de decir que había un problema de confianza relevante. Ambos ejercicios fueron útiles en mostrar que las reformas estaban lejos de ser inocuas, aunque no eran concluyentes respecto de que fueran el factor principal tras la desaceleración.

La carga política detrás de esta discusión aumentó durante 2016, cuando la inflación cedió y se comenzó a discutir la conveniencia de una política monetaria más estimulativa. El nuevo argumento era que bajar las tasas no tendría efectos en la actividad porque lo que enfrentaba Chile era "un problema de expectativas", lo que implicaba que ahora un problema de confianza modificaba elasticidades, no sólo el nivel de inversión deseada.

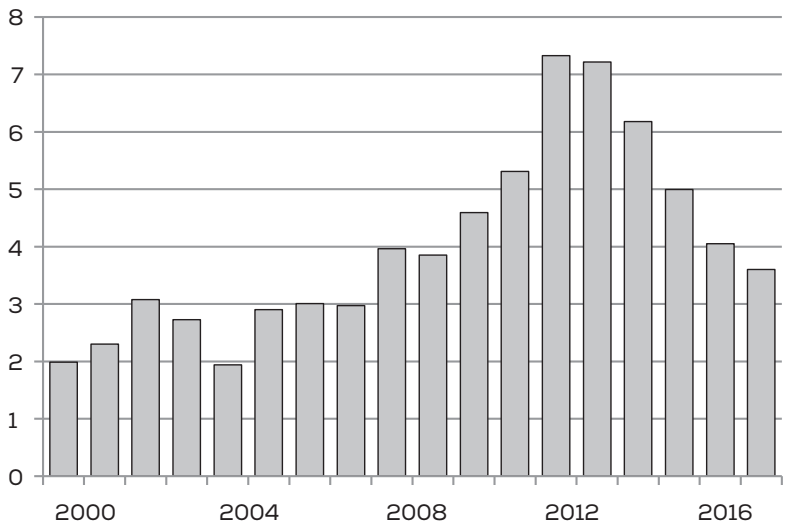
La evaluación interna en Hacienda era que ambos factores incidían, pero con una relevancia mayor del *shock* externo. Si había que explicar unos 3 puntos porcentuales de menor crecimiento, en torno a uno era posiblemente a causa de distintos efectos de las reformas, muchos de los cuales eran transitorios.

Tres elementos fueron centrales para esa convicción. Primero, si se comparaba la disminución del crecimiento del PIB no minero chileno con el de otros países de alto crecimiento de la región, como Colombia y Perú, había muy pocas diferencias.

Segundo, la caída en la inversión minera había sido inesperadamente profunda, mientras que la no minera aumentó tímidamente estos años (gráficos 15 y 16). La parte minera llegó a representar un tercio del total en 2013, y tuvo una caída de 40 por ciento acumulada a 2016 (y otro tanto en 2017). La magnitud de estos cambios implica que el *boom* y *bust* mineros explicaban buena parte del ciclo 2010-2017.

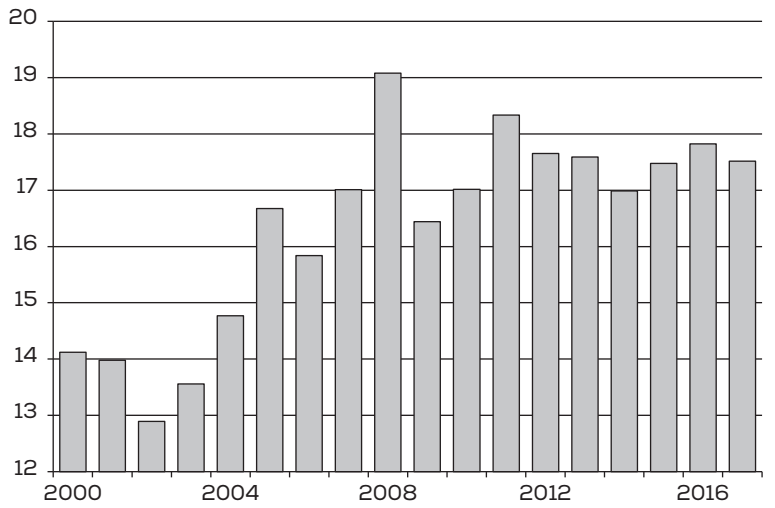
Y tercero, si se comparaba la evolución de la inversión en capital fijo desde 2011 hasta 2016 en Australia, Chile, Canadá y Perú (todos países mineros), las cifras eran prácticamente indistinguibles. Incluso,

Gráfico 15. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN SECTOR MINERÍA (% PIB)



Fuente: Banco Central de Chile. Para 2016 se usan las proyecciones del IPoM de diciembre de 2017.

Gráfico 16. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN SECTORES DISTINTOS A MINERÍA (% PIB)



Fuente: Banco Central de Chile. Para 2016 se usan las proyecciones del IPoM de diciembre de 2017.

la caída acumulada de Chile en 2014-2016, que tanto llamó la atención a nivel local como algo inédito, fue la menor entre estos cuatro países.[22]

Para enfrentar el *shock* externo había un número de instrumentos relativamente limitado y bien conocido. De partida, la política fiscal basada en una regla estructural es básicamente neutral y deja al Banco Central como el encargado de modular el ciclo (en la medida en que la inflación lo permita). Si además la política fiscal se empeña en una consolidación estructural gradual, mayor razón para una política monetaria acomodaticia. Durante 2016-17 se implementó una política monetaria expansiva y hubo un aumento relevante del tipo de cambio real, aunque no es claro qué pensaba el Banco Central respecto del rol de los distintos *shocks* y el rol del instrumental monetario.

Del lado fiscal, y con el presupuesto amarrado por la regla, los esfuerzos se concentraron en la capitalización de las empresas públicas, fuera con montos extraordinarios o retiros limitados de utilidades, en la medida en que avanzaban en sus planes de inversión. Con esto, además de impulsar directamente el gasto en inversión, se incentivaba a las administraciones respectivas a ejecutar los planes a tiempo.

También se logró, aunque con bastante lentitud inicial, expandir la cartera de concesiones. En 2017 incluso se agregaron algunos embalses, además de la cartera habitual de carreteras urbanas e interurbanas y de aeropuertos. Fue imposible reimpulsar las concesiones de hospitales, en parte por temor a la reacción de los gremios del sector salud.

En el lado financiero, las tasas de interés de largo plazo eran bajas y no se enfrentaron episodios de iliquidez que requirieran acciones *ad hoc*. Eso sí, la Corfo y el BancoEstado (en este caso, vía Fogape) continuaron otorgando garantías para facilitar el acceso a financiamiento a pequeñas y medianas empresas.

---

[22] Una pregunta evidente es por qué, entonces, estos tres países tuvieron una desaceleración del PIB menor que la de Chile durante estos años. Una razón poderosa es que el volumen de exportaciones (de bienes y servicios) tuvo un comportamiento muy diferente. Mientras que en Chile el volumen exportado cayó 0,5 por ciento promedio anual en 2014-2016, en Perú creció 4,4 por ciento (debido a una mayor producción de cobre gracias a que el *boom* de inversión previa expandió capacidad), y en Australia y Canadá lo hicieron con 6,7 y 3,4 por ciento, respectivamente (por factores tales como un mayor crecimiento de socios comerciales y una política monetaria más agresiva que se reflejó en un tipo de cambio más competitivo).

También se profundizaron los esfuerzos para integrar el mercado de bonos local con el exterior y así mejorar su liquidez. Pasos importantes en esta dirección fueron la incorporación de Chile a las plataformas de pagos internacionales, algunas simplificaciones impositivas para los impuestos a los intereses, y las primeras emisiones conjuntas en Chile y en el exterior en moneda local y jurisdicción chilena.

Respecto de las reformas, se buscó atenuar el efecto de algunas de las distorsiones y, especialmente, acotar el miedo y desconfianza que producían. La estrategia inicial fue "ponerles orillas" a las distintas reformas; esto es, encapsularlas dentro de algo predecible. Y luego afinarlas dentro de lo políticamente posible.

En la misma línea, se buscó incorporar más racionalidad económica a algunas reformas (tributaria, laboral, educacional y descentralización); así como modular, moderar e incluso postergar ciertos proyectos con claro impacto en la economía (Código de Aguas, Sernac, Ley de Pesca, glaciares, la llamada agenda laboral oculta, la Ley de Isapres y la Ley de Sanitarias, entre otros). También se impulsaron algunas nuevas iniciativas que podían apuntalar la confianza y tener efectos positivos en inversión, como la adscripción al Trans-Pacific Partnership (TPP) —a pesar del disgusto de parte de la coalición— y la aprobación de varias iniciativas relacionadas con la productividad.

También fue importante apoyar la agenda en energía y algunos megaproyectos específicos. Se concretaron cambios regulatorios que mejoraron la competencia en este ámbito, los que, junto con la disminución del precio del petróleo y con desarrollos tecnológicos que hicieron más eficientes las energías renovables no convencionales, permitieron una reducción sustancial de los precios de la electricidad. La licitación de 2017 resultó en un precio —nominal— 75 por ciento inferior al de 2012.

Por otra parte, la maraña de permisos y burocracia que debe sortear un proyecto de inversión de gran tamaño en Chile ha crecido y se ha tornado menos predecible. Para ayudar a movilizar la inversión pública y privada formamos un equipo "destrabador" instalado en el Ministerio de Economía, que ayudó a disminuir tiempos de tramitación, apoyando algunos procesos y coordinando a distintos actores; todo esto, sin saltarse pasos y con pleno apego a la institucionalidad ambiental.

Dentro de la estrategia económica, hubo también un esfuerzo por cambiar el tono de la interacción con el sector privado. Era evidente que había diferencia de visiones sobre las reformas entre el gobierno y

los empresarios, y que asuntos como los casos de colusión, el financiamiento irregular de la política y el discurso antilucro que se inició en la reforma de la educación habían introducido nuevas tensiones. Más que tratar de convencerlos, los invitamos a trabajar en aquellos temas de la agenda en que podíamos construir acuerdos, sin que los disensos en otras áreas nos impidieran interactuar.

La agenda de probidad y transparencia, los temas de energía y los relacionados con mejorar la productividad, entre otros, fueron espacios para avanzar en temas de interés común. Esto fue complementado por diversas intervenciones destinadas a valorar el rol de los mercados competitivos, la propiedad privada y la predictibilidad de las reglas del juego, factores que contribuyen al crecimiento económico.[23] Esto también abarcó la discusión sobre pensiones, donde se buscó mantener un tono lo más objetivo posible respecto del rol que cumplen las AFP.

4.2. Resultados en perspectiva

Comparado con el pasado, los resultados fueron evidentemente pobres. Los datos preliminares muestran que el crecimiento anual promedio entre 2014 y 2017 fue algo mayor a 1,8 por ciento, muy por debajo del 4,7 promedio registrado en los diez años precedentes. Las estimaciones del crecimiento potencial de la economía también se ajustaron significativamente. Por ejemplo, en 2014 la comisión de expertos que calculaba el crecimiento potencial para el balance estructural estimó que éste llegaría a 4,4 por ciento en 2017. La última estimación de ese grupo para ese mismo año fue 2,6 por ciento.

Pero comparar el desempeño sólo con el pasado es un ejercicio incompleto, porque las condiciones que enfrentó la economía pueden haber sido muy distintas en años diferentes (como en el caso de la nota en una prueba, es importante saber la dificultad de la prueba para evaluar la nota). Tampoco es fácil construir un grupo de control adecuado y que el resultado de ese ejercicio sea reconocido por sectores de opinión diversos.

[23] Algo que habría ayudado a despejar eventuales dudas, al menos parcialmente, habría sido el recurrir al Tribunal Constitucional, en algunos de los casos en que diputados aprobaron mociones o indicaciones que eran inconstitucionales. El costo político fue considerado demasiado alto. No recurrir tuvo efectos en incentivos (por ejemplo, en el presupuesto de 2018 el Congreso aprobó cambios que no eran de iniciativa parlamentaria).

El crecimiento mundial bajó desde 4,1 por ciento en la década previa a 3,4 por ciento, una disminución no trivial, pero bastante menor que la que registró Chile. El crecimiento de Latinoamérica, por otro lado, sufrió una caída mucho mayor: pasó de 4,1 por ciento en la década anterior a sólo 0,4 por ciento en los últimos cuatro años, lo que deja al resultado en Chile como bastante positivo. Como se ve, el grupo de comparación puede hacer una diferencia enorme.[24]

Para una evaluación que intenta avanzar en objetividad, consideramos acá algunos ejercicios basados en la relación histórica registrada en los últimos años entre Chile y distintos grupos de comparación, usando los datos del reciente *World Economic Outlook* (WEO) del FMI.

Primero, considerando una regresión lineal entre el crecimiento de Chile y un promedio de países, entre 1998-2013, se proyecta el desempeño esperado de nuestra economía dado el comportamiento del grupo de control en 2014-16 (y hasta 2017).[25] Esto permite controlar tanto por el nivel de crecimiento promedio como por la sensibilidad de Chile a factores comunes. Los resultados indican que el crecimiento esperado depende del grupo de control y va entre 1,6 y 3,7 por ciento (tabla 1).

Tabla 1. PROYECCIONES DE CRECIMIENTO PARA CHILE CON AGREGADOS Y SINTÉTICOS (%)

	2014-16	2014-17 (p)
Mundo	3,7	3,6
Emergentes y ED	3,1	2,5
América Latina	1,6	1,7
Sintético 3 países	2,7	2,7
Sintético 4 países	2,7	2,7
Efectivo	1,7	1,7

Fuente: Elaboración propia con datos WEO.

[24] Bergoeing (2017, 12) hace diversas comparaciones, entre Chile y grupos de países, concluyendo que "Chile se estancó recientemente porque ha hecho las cosas mal…", asignando casi la totalidad de la desaceleración a las reformas. Curiosa conclusión, cuando sus propios cálculos muestran que Chile no tuvo un comportamiento extraño, si se compara con países exportadores de recursos naturales o con América Latina, incluso excluyendo a Brasil.

[25] La muestra de estimación es corta. Sin embargo, tanto el comportamiento cíclico como el crecimiento potencial parecen haber cambiado en Chile postcrisis asiática.

Si se consideran los países emergentes y en desarrollo, que posiblemente sean el comparador adecuado (frente al mundo completo, dado el peso de los países desarrollados, o a América Latina, dado el peso de Brasil), la proyección es de 2,5 por ciento, lo que se compara con crecimientos efectivos de 1,7 por ciento. Asignando todo el residuo a "causas internas", ellas explicarían entonces del orden de tres cuartos de punto de menor crecimiento. Por cierto, éste es un supuesto extremo, porque no considera, por ejemplo, que la política macroeconómica, monetaria en particular, podría explicar también una parte. O que simplemente hay otros *shocks*.

Un segundo ejercicio, más interesante, parte por reconocer que los agregados considerados son *ad hoc* y que no tienen por qué explicar el crecimiento de Chile, sea porque incluyen países irrelevantes o porque ponderan más a los países grandes. Para subsanar esto y construir un mejor comparador, consideramos un indicador sintético que agrega un conjunto de países que mostraron a partir de 1998 una mayor correlación con el crecimiento de Chile.[26]

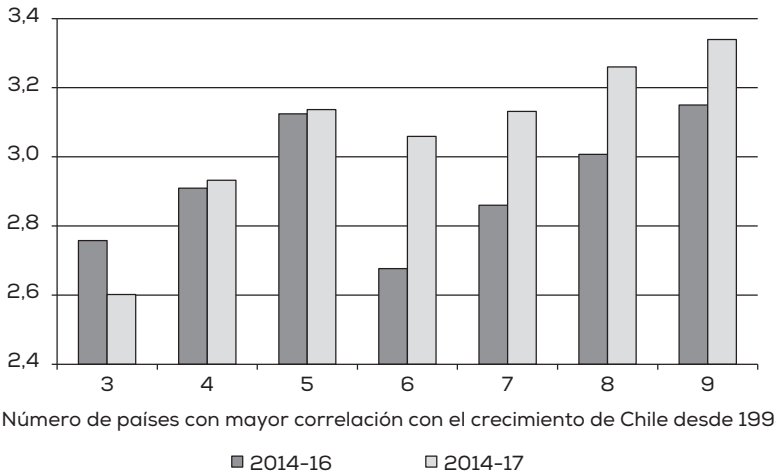
Los resultados ponen el crecimiento proyectado para Chile en 2014-16 (y 2017) en 2,7 por ciento en el caso de los grupos sintéticos, y en un rango de 2,6 a 3,3 por ciento, con varios en torno a 2,8-2,9 por ciento en el caso del promedio de países (gráfico 17). Con este ejercicio, las "causas internas" podrían explicar en torno a un punto de menor crecimiento.

También es posible analizar cambios en el PIB potencial. Para eso, comparamos el cambio en las del WEO del FMI para cada país en los últimos cinco años, entre 2017 y 2013. Una proyección a cinco años contiene la percepción de potencial, ya que a ese horizonte los factores cíclicos han desaparecido.

Comparado con los países que aparecen en la última página de la revista *The Economist* (que entrega estadísticas), el cambio de proyec-

[26] El procedimiento es el siguiente: se ordena un conjunto amplio de países (en este caso 60, los más relevantes en el mundo, la región y Asia, además de algunos exportadores de materias primas, que aparecen regularmente en las estadísticas de la revista *The Economist*) de acuerdo al R^2 de la regresión entre el crecimiento de Chile y el del país respectivo en 2008-2013. En el caso de un sintético, se van agregando países adicionales escogiéndolos según maximicen el R^2 corregido. En el caso del promedio sintético, simplemente se promedian las proyecciones para el periodo de interés tomando en cuenta N países en regresiones independientes.

Gráfico 17. PROYECCIONES DE CRECIMIENTO PARA CHILE CON PROMEDIOS DE PAÍSES SINTÉTICOS (%)



Fuente: Elaboración propia con datos WEO.

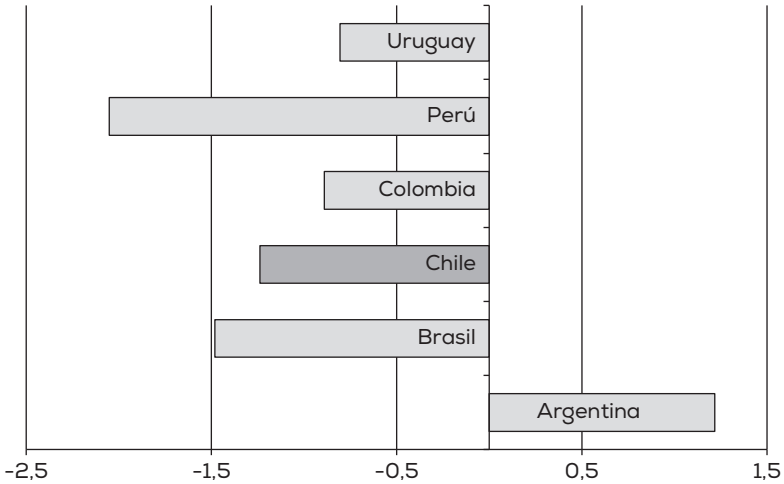
ciones para Chile se ve muy negativo: disminuye 1,2 puntos porcentuales, desde 4,5 a 3,3 por ciento, mientras el promedio de estos países cae sólo 0,4 por ciento. Más relevante, Chile se ubica en el 11 por ciento inferior de la distribución.

Otra vez, sin embargo, es importante contrastar a Chile con países similares, específicamente en la región y con un grupo de países exportadores de materias primas (gráficos 18 y 19). En comparación con el promedio simple de Sudamérica, Chile tuvo una caída de proyecciones sólo un par de décimas mayor y fue similar al promedio simple de los seis países exportadores de materias primas considerados.

En suma, una parte importante de la desaceleración (y, por lo tanto, de la posterior aceleración) obedece a factores externos. La división dos tercios y un tercio parece coherente con los datos analizados.

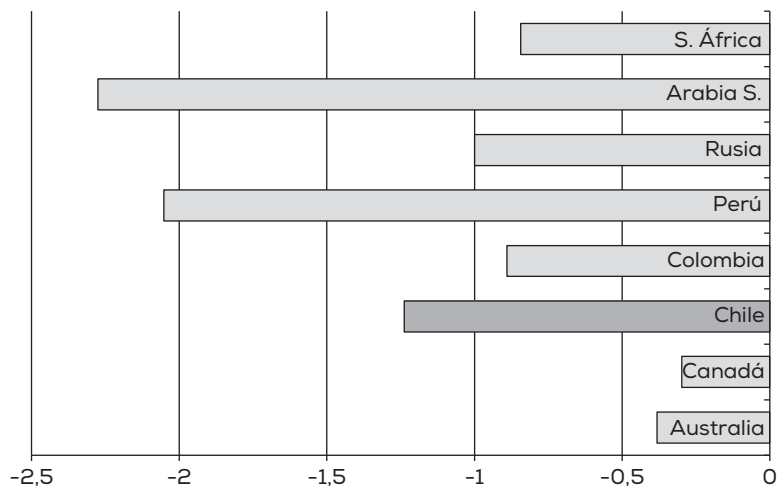
Cabe mencionar que el desempleo se mantuvo sorprendentemente bajo considerando la desaceleración. Tanto en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) como de la Universidad de Chile, la tasa de desempleo durante este periodo fue menor que sus promedios históricos. Por cierto, la creación de empleo fue menos robusta, con un rol más significativo del autoempleo que en algunos períodos anteriores, pero sigue siendo cierto que el mercado laboral capeó bastante bien este

Gráfico 18. CAMBIO DE PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO A 5 AÑOS 2017 VS 2013 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos WEO.

Gráfico 19. CAMBIO DE PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO A 5 AÑOS 2017 VS 2013 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos WEO.

ciclo. Aunque éste fue un fenómeno que también se apreció en otros países de la región, se debe considerar el rol de la contención salarial como un importante factor doméstico.

Estimaciones preparadas en Hacienda y presentadas en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados sugerían que si los salarios no se hubieran desacelerado, el desempleo podría haber sido 2 y hasta 3 puntos porcentuales mayor. El convencimiento siempre fue que el reajuste del sector público y el del salario mínimo debían ser moderados por la dimensión fiscal, pero incluso más relevante era su influencia en la dinámica salarial. Era socialmente mejor que los salarios crecieran poco a que muchos perdieran su empleo.

4.3. ¿Qué priorizar en los próximos trimestres?

Para comenzar, en la medida en que es correcta la hipótesis de que parte importante de este ciclo obedece al ajuste del sector minero y sus efectos colaterales, es esperable que la recuperación del precio del cobre haga que, primero, se desate un aumento de inversiones, de contratación y, más tarde, de producción. Cuando la inversión en este sector ha disminuido tanto —por ejemplo, las importaciones de maquinaria para el sector resultaron en 2017 en torno a 30 por ciento de lo que fueron en 2012—, el potencial de crecimiento es muy grande.

Esto, sin embargo, también enfrenta riesgos. Uno evidente es que el precio del cobre no se mantenga en el tiempo, aunque expertos estiman que la electromovilidad parece ser una nueva realidad que sostendrá la demanda. Otro es la dificultad que enfrenta la inversión para materializarse. Los permisos requeridos y el poco apoyo a grandes proyectos, especialmente a nivel local, podrían ralentizar esta recuperación. Es necesario modernizar el proceso de otorgamiento de permisos, ambientales y de otro tipo, y generar mayores certezas respecto del respaldo con que podrían contar los proyectos en las comunidades donde se insertan y de parte de los actores relevantes de esas zonas.

Para proseguir con qué priorizar en los próximos trimestres, la infraestructura concesionada puede escalarse bastante. En octubre de 2017 se aprobó la ley que crea la Dirección de Concesiones en el Ministerio de Obras Públicas, una nueva institucionalidad que da más herramientas al Estado y que debería hacer más ágil la ejecución. El

Fondo de Infraestructura, también puede ayudar al mismo objetivo, especialmente porque tendrá la responsabilidad de buscar nuevos proyectos. Urge actualizar la cartera de proyectos y dejar de depender tanto de las iniciativas privadas. También hay que aprovechar que los fondos de pensiones pueden invertir en activos alternativos, entre ellos, infraestructura. Si desde la industria de pensiones hay dudas e incertidumbre respecto de cómo se tratarán estos activos en una eventual reforma, es importante clarificarlas y eliminarlas.

Asimismo, hay oportunidades para afinar algunas de las reformas recientes, con modificaciones que reduzcan sus eventuales distorsiones o permitan ganar espacios de eficiencia que no se han ocupado. Por ejemplo, en el tema laboral conviene establecer servicios mínimos más robustos y reincorporar los pactos de adaptabilidad, ojalá amplios. En lo tributario, podría simplificarse el sistema a través de desintegrarlo o integrarlo por completo, con las compensaciones necesarias en recaudación, pagadas por los mismos agentes económicos. En educación es necesario tener una evaluación de cada uno de los cambios que se han impulsado, y parece evidente que hay que seguir invirtiendo más recursos en educación preescolar, idealmente conectando este esfuerzo con los que se hacen en términos de cuidado infantil para aumentar la participación laboral femenina.

Además, la experiencia de tener una Comisión de Productividad independiente y, adicionalmente, de que los proyectos de ley deban ser acompañados de un informe de productividad (además del habitual informe financiero) ha sido positiva. Hay que profundizar estos esfuerzos y avanzar en su institucionalización, de manera que el sistema político, tanto en el diseño como en la discusión de políticas públicas, tome más en cuenta los efectos de sus decisiones.

Y, finalmente, parece necesario redoblar esfuerzos para reconstruir consensos básicos. No es suficiente un cambio de gobierno para eliminar riesgos si la polarización se mantiene, y menos aún si se acrecienta. Temas tan básicos como la constitución, los diseños fundantes del sistema de pensiones o del financiamiento universitario no deberían estar permanentemente bajo amenaza. Por cierto, buscar estos acuerdos es una tarea especialmente ardua, pero sin ellos parece difícil que Chile pueda retomar una senda de desarrollo robusto en el tiempo.

5. COMENTARIOS FINALES

Cuando imaginamos hacia dónde debería encaminarse nuestra sociedad y pensamos en la construcción de nuevos consensos sobre aspectos básicos de nuestra institucionalidad, es útil preguntarnos a qué país queremos parecernos cuando seamos desarrollados. Las respuestas varían, pero nos llevan a varios puntos comunes importantes.

Es difícil encontrar respuestas que propongan países que tengan un sistema económico distinto al capitalista, con un mecanismo de protección claro de lo privado. Es difícil encontrar proponentes de modelos que nos lleven a un tamaño del Estado más pequeño que el actual, y menos a uno con una peor distribución del ingreso. En todos los casos, son naciones en que se valoran enormemente la democracia y la libertad. Aunque es imprescindible construir más mínimos comunes, es posible que exista más coincidencia que la que sugiere el debate diario.

En momentos cuando la socialdemocracia en el mundo y en Chile pasa por momentos difíciles, parece necesario invertir más en reflexión. Hay que partir reconociendo una restricción básica: los países no se construyen en cuatro años ni existen atajos para llegar al desarrollo. Urge también un mejor entendimiento del rol de los incentivos económicos y de la importancia de las ganancias en una economía capitalista del siglo XXI. Y así como hay múltiples temas que requieren de políticas públicas, existen límites que imponen las fallas del Estado para la acción de un gobierno. Un exceso de confianza en la acción estatal puede ser tan problemático como el tema mismo que se quiere atacar.

Por último, hay que considerar que, si bien existen experiencias exitosas de alto crecimiento (Chile es una) y algo sabemos de cómo impulsarlo, prácticamente no existen experiencias exitosas de mejoras rápidas y persistentes en la distribución del ingreso (excepto en revoluciones, con los obvios efectos colaterales). Es perfectamente válido tener como modelo a los países escandinavos, pero no podemos olvidar que éstos han tenido una buena distribución del ingreso por un tiempo prolongado. Las estructuras de Europa continental también se han asentado por largo tiempo y están cruzadas por los efectos de las guerras mundiales. Posiblemente, podemos aprender bastante más de la experiencia de países más nuevos, como Australia, Nueva Zelandia y Canadá, todos con una base amplia de recursos naturales, comunidades indígenas importantes y hoy altamente desarrollados.

REFERENCIAS

Ahumada, B., M. P. Lagos & D. Sugg. 2016. "Sobregasto operacional y deuda del Sistema Nacional de Servicios de Salud". Serie *Estudios de Finanzas Públicas*, Dipres. Octubre.

Bergoeing, R. 2017. "Por qué cayó el crecimiento en Chile". *Puntos de Referencia* 470, Centro de Estudios Públicos.

Calderón, C., A. Chong & R. Valdés. 2005. "Labor Market Regulations and Income Inequality: Evidence for a Panel of Countries". En *Labor Markets and Institutions*, editado por J. Restrepo & A. Tokman. Santiago: Central Bank of Chile.

Calderón, C., A. Chong & G. León. 2007. "Institutional Enforcement, Labor-Market Rigidities, and Economic Performance". *Emerging Markets Review* 8 (1): 38-49.

Cerda, R., A. Silva & T. Valente. 2016. "Índice de incertidumbre económica: medición e impacto". Mimeo, Clapes UC.

Corbo, V., R. Caballero, M. Marcel, F. Rosende, K. Schmidt-Hebbel, R. Vergara & J. Vial. 2011. *Propuestas para perfeccionar la regla fiscal*. Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Segunda Generación para Chile. Santiago: Dipres.

Dipres. ¿2017? "Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018".

Engel, E., C. Neilson & R. Valdés. 2010. "Chile's Fiscal Rule as Social Insurance". En *Fiscal Policy and Macroeconomic Performance*, editado por Luis Felipe Céspedes & Jordi Galí. Santiago: Central Bank of Chile.

Epple, D., R. Romano & R. Zimmer. 2015. "Charter Schools: A Survey of Research on Their Characteristics and Effectiveness". *NBER Working Paper* 21256. Septiembre.

Galleguillos, P., T. Hernández, F. Sepúlveda & R. Valdés. 2016. "Reforma a la educación superior. Financiamiento actual y proyecciones". Serie *Estudios de Finanzas Públicas*, Dipres. Octubre.

Rubio, E. & R. Vergara. 2017. "Carga y estructura tributaria en Chile. Comparación con países OCDE". *Puntos de Referencia* 470, Centro de Estudios Públicos. *E P*

ENSAYO

DEMOCRACIA EN CHILE, BÚSQUEDA SIN TÉRMINO*

Joaquín Fermandois
Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN: ¿Qué tan democrático ha sido Chile a lo largo de su historia? ¿Qué tan real es el mito de su estabilidad política y apego institucional? ¿Hay suficientes argumentos para hablar de un excepcionalismo chileno? Este ensayo intenta responder algunas de estas preguntas y poner el caso de este país y su democracia en perspectiva histórica y comparada.

PALABRAS CLAVE: democracia, historia institucional, Chile, Latinoamérica.

DEMOCRACY IN CHILE, THE NEVER-ENDING QUEST

ABSTRACT: *How democratic has Chile been over its history? How much substance is there to the myth of Chilean political stability and attachment to institutions? Are there sufficient grounds to speak of Chilean exceptionalism? This essay sets out to answer some of these questions and place the country and its democracy in a historical and comparative perspective.*

KEYWORDS: *democracy, institutional history, Chile, Latin America.*

JOAQUÍN FERMANDOIS HUERTA. Profesor titular del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador del Centro de Estudios Públicos. Estudios de postgrado en Alemania Federal y España. Beca Guggenheim 1989. Email: jfermand@uc.cl.

*El autor expresa que esta investigación contó con la colaboración de Maximiliano Jara.

Como lección aprendida, parecía ser verdad evidente que Chile había sido un país más ordenado que otros en el siglo XIX. En el XX, esa imagen pervivió hasta considerársela la democracia más estable de la región. Aunque siempre existió alguna visión que difería de este panorama, el asunto alcanzó la discusión política más intensa e inevitable desde 1973, y pesa todavía en la vida cultural y política del país; la discusión sobre este tema es parte del mismo proceso democrático.[1]

La idea según la cual Chile ha sido un país más ordenado que otros de la región fundamentaba la noción de lo que se llama *excepcionalismo* chileno, concepto surgido de la historia norteamericana pero que ha sido aplicado a otros fenómenos que le son análogos. Implica alguna conciencia de superioridad y es, precisamente eso, de lo que muchos se han burlado o que provoca desdén, sobre todo a partir de 1973. Ha sido casi una especie de buen tono obligatorio en los medios destacar que todo esto habría sido un "mito", invención o construcción más o menos arbitraria para embellecer la autoconciencia nacional. Sería una especie de ideología o factor ideológico en la cultura chilena. La tesis que sostienen las líneas expuestas a continuación va más bien en la dirección de que Chile sí representó, más que otros países latinoamericanos, las tensiones —y también los quiebres— del proceso político democrático en el mundo moderno, aunque se concentra al interior de la sociedad chilena y su pugna por el poder político.

Aquí no puedo entrar a comparar los sistemas políticos latinoamericanos en la historia republicana. En razón de ello, concentraré esta reflexión sobre el tema en lo que parece más atinente: de si ese presunto

[1] En términos positivos, destaca Ricardo Krebs, *Identidad chilena* (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2008). También Sergio Villalobos, quien ve en la aristocracia el agente fundador de la institucionalidad chilena, *Portales, una falsificación histórica* (Santiago: Universitaria, 2016), 225-226. Clásico en este sentido es Francisco Antonio Encina, *Historia de Chile: desde la prehistoria hasta 1891* (Santiago: Editorial Nascimento, 1940-1952). Una visión sólo crítica puede hallarse en Felipe Portales, *Los mitos de la democracia chilena* (Santiago: Catalonia, 2004); Gabriel Salazar, *Violencia política popular en las "Grandes Alamedas"* (Santiago: Sur, 1990); un clásico que se refiere al temprano desarrollo de la democracia chilena, Samuel J. Valenzuela, *Democratización vía reforma. Expansión del sufragio en Chile* (Buenos Aires: Ides, 1985). También, véase una visión cualificada en Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre noción de Estado en Chile* (Santiago: Universitaria, 2010).

orden mostró algún grado de democracia real o más bien constituyó una máscara que escondía una sociedad tradicional, fundamentalmente oligárquica. Por ello, colocamos a la historia del Chile republicano, hasta el presente, en el marco de la pregunta de en qué grado el desarrollo chileno ha respondido a lo que se puede considerar un patrón democrático. De todas maneras, de acuerdo a lo que he planteado en otras partes, la definición de este problema en la historia del país no se puede delinear sin tener presente el desarrollo de la política moderna en su dimensión global, y se recordará en todo momento al lector que esto debe ser así.

EL MODELO OCCIDENTAL

¿Qué es la democracia? Las definiciones podrían atosigar los estantes de una biblioteca y aquí no tengo la intención de remedarlo con una larga enumeración, casi siempre sospechosa. Sólo pretendo ofrecer una categoría según las cual se apreciará el alcance y valor de la democracia chilena en la historia republicana. Este ensayo constituye una pincelada de un libro que interpretará, en lo básico, a todo el Chile republicano desde la perspectiva de si ha sido y es —o no— democrático.

Por democracia entiendo el tipo de sistema político que cristalizó, en el transcurso del siglo XVIII y primera mitad del XIX, como una de las experiencias políticas modernas —las otras son totalitarismo y autoritarismo— con sus manifestaciones en las dos naciones anglosajonas, en la Francia del XIX y en parte los países escandinavos. Sería un foco madre de la civilización moderna y, por eso, lo llamo "modelo occidental", con potencia cultural que puede alcanzar a toda la humanidad. Éste no surgió de la nada. Tuvo prefiguraciones indispensables en la polis griega y en la república romana.[2] Sus raíces más inmediatas están en la historia europea con su pluralismo de poder, desde la sociedad medieval, haciéndose más complejo a lo largo de los siglos; y el pluralismo de soberanías políticas o Estados, en el espacio europeo. No ha sido sólo producto de una experiencia cultural específica, sino que anida, en último término, en una base antropológica relativa a la organización de los hombres en sociedad. Este mismo fundamento también coloca los

[2] Sobre los orígenes de la democracia, Óscar Godoy, *La democracia en Aristóteles: los orígenes del régimen republicano* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2012).

obstáculos que muestran lo arduo que es alcanzar un estadio que consideremos satisfactorio. Aunque sea la creación que más se aproxima al orden superior y posible del ser humano en el tiempo y en el espacio, como toda civilización, está provista también de grietas y abismos.

Se trata, en lo esencial, de un fenómeno político. Cuando se habla de "democracia social" o "democracia económica" se lo hace en forma *un tanto* metafórica. Sin embargo, por su apelación a una legitimidad que hunde sus raíces en el cuerpo social, le es indispensable ser acompañada, de manera más o menos próxima, por eso que se ha llamado el proceso de modernización socioeconómica, que le es *contiguo* pero que no define al fenómeno mismo. Cuando hablamos de "democracia consolidada" se quiere decir que, además de la estabilidad política en lo sustancial, ha sido contigua al desarrollo económico y social.

¿En qué consiste una democracia? La división de poderes le es esencial y no existe ninguna que merezca el nombre de tal cuando no se da esa articulación entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial; la distinción entre Estado y sociedad civil, y la existencia de la opinión pública, entendida no sólo como libertad de comunicación privada y pública, individual o de grupos, sino que también como lo que posibilita que actores individuales y colectivos de la sociedad civil se planteen, en cuanto tales, *de manera pública* ante el Estado, entendido éste como los tres poderes en su conjunto.[3] La práctica electoral competitiva que refleje esta noción es otro acompañante de la democracia. La suma cualitativa de estas realidades, codificadas, es lo que constituye un Estado de Derecho.

Y, ¿por qué una democracia como meta? ¿Para qué? Surgió como un proceso relativamente espontáneo, no del todo consciente, que más tarde se volvió paulatinamente un paradigma, aunque el vocablo admita tantas definiciones. Le es inherente una crítica a la democracia, a veces enmascarada como una democracia más profunda o esencial. El siglo XX fue rico en estos ejemplos y Chile no ha escapado a sus dilemas. La democracia de la modernidad está sometida al reto de la transformación material que creó un proceso que sólo de manera reduccionista denominamos Revolución Industrial, ya que sus cimientos preceden con mucho

[3] Del pozo sin fondo de estudios sobre el concepto de democracia aquí nombro mi metro regulador, uno más posible, uno grande, Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia* (Madrid: Alianza Editorial, 1988 [1987]). En el mismo sentido, para América Latina, Paul W. Drake, *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006* (Stanford, California: Stanford University Press, 2009).

a la segunda mitad del XVIII. Parte de ello, es la transformación de la dialéctica entre cambio y conservación en los dilemas modernos entre derecha e izquierda, si bien rara vez es una distinción tajante.

El orden social aparece ahora como campo de disposición. Por ello, despierta apetencias de brinco a una experiencia radicalmente distinta y evoca también instintos de conservación. La democracia es una marca que termina por derruir la legitimación trascendental o mágica del poder político, reemplazándola por otra de tipo relativo o racional. La experiencia totalitaria del siglo XX constituyó un proyecto más o menos inconsciente de rescatarla.

¿Es la democracia un sistema superior en lo civilizatorio? Sí, en la medida en que responde a un rasgo esencial de lo humano, la relativa autodeterminación de rango exacto desconocido, que le abre nuevos horizontes y también nuevos abismos. En la modernidad, por la contigüidad con los procesos materiales y la planetarización de la sociedad global, no parece posible su reemplazo por otros sistemas, sin regresión, para una humanidad que tenga a la cultura y civilización como modelo regulador.

RAÍZ EN LA EUROPA DE RETAGUARDIA: ORIGEN DE CHILE

Chile está vinculado por un cordón umbilical con la modernidad. Como país y sociedad, sus dos partos fundacionales se relacionan con estremecimientos globales. Primero, fue resultado de la expansión europea del 1500. Hijo de esa Europa que no creó la modernidad es que apareció la sociedad criolla y mestiza como proyecto inconsciente de nación, tal como en muchas partes de Hispanoamérica. Una fuente de su cimiento, las sociedades indígenas preexistentes, no respondía a una sociedad compleja sino que a una arcaica (o *pre* histórica). La síntesis factual que surgió durante la colonia dentro del margen del imperio español, tal como en otras partes de Hispanoamérica, tuvo menos rasgos de autogobierno que su contraparte de la América anglosajona. Diferencia cardinal.[4]

[4] Dos interpretaciones divergentes y complementarias son J. H. Elliot, *Empires of the World. Britain and Spain in America 1492-1830* (New Haven, Londres: Yale University Press, 2006); Claudio Véliz, *Los dos mundos del Nuevo Mundo. Cultura y economía angloamericana e hispanoamericana* (Santiago: Tajamar Editores, 2009).

Tras el momento fundacional del 1500, viene la creación republicana del 1800, parte de la creación de la política y, en general, de la eclosión de la modernidad. Este segundo parto fue también una pieza del primer eslabón del proceso de descolonización, comenzando por las trece colonias de la América anglosajona en 1776. La crisis de la Corona, a partir de 1808, fue otra cara de la transformación euroamericana y, finalmente, mundial. Llama la atención, en primer lugar, la rapidez con que la elite criolla —más extendida en su concepto de lo que comúnmente se dice— adoptó el lenguaje de la política moderna de las tradiciones continentales de Francia e Inglaterra; también algo de Estados Unidos. Su práctica, claro, fue otra cosa. Con todo, mientras en América del Norte estaba la tradición del lenguaje político tanto clásico como aquel que iba siendo el liberalismo, en el sur sólo la "teoría del pacto" podría acercársele.[5]

¿ORDEN, EXCEPCIONALISMO?

Gran parte del debate respecto a si Chile ha sido democrático o no se ha concentrado en torno al desarrollo del siglo XIX. No sin discusión apasionada sobre el llamado sistema portaliano, cuya obra obtuvo valoración positiva y se transformó en visión dominante —en general— hasta 1973. Esta interpretación sostenía que Chile, junto a Brasil, había sido un país más ordenado que otros de América Latina y había constituido una excepción en el panorama de tragedia de Hispanoamérica, las "naciones de América del Sur", como con desdén hablaba Alexis de Tocqueville.[6]

---

[5] Ésta es la idea según la cual la legitimidad del monarca venía de la entrega que el pueblo le había efectuado de sus propias atribuciones y que una vez desaparecido el monarca debería retornar a ese mismo pueblo. En el caso de Chile, esta antigua noción peninsular está expresada en el *Catecismo político cristiano de José Amor de la Patria.* Un muy completo estudio de este decidor opúsculo en Walter Hanisch, *El catecismo político cristiano. Las ideas y la época* (Santiago: Andrés Bello, 1970). Como tanta manifestación cultural de la sociedad, no fue fenómeno aislado, sino que tenía raíz hispanoamericana y peninsular: Rafael Sagredo, *De la colonia a la república. Los catecismos políticos cristianos, 1811-1827* (Madrid: MAPFRE, 2009).

[6] Sobre la idea de estabilidad de Chile, véase Ricardo Krebs, *Identidad chilena*; Véliz, *Los dos mundos*. Para una visión crítica, Brian Loveman, *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism* (Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 2001 [1979]); entre muchos otros. Desde una visión crítica de la historia sudamericana, Alexis de Tocqueville, *De la Democratie en Amérique* (Paris: Gallimard, 1961): I, 166, 169 y sobre todo 235.

La guerra por la Independencia fue menos sanguinaria que en otras partes; lo mismo que el descalabro político que siguió a la derrota realista, llamado muchas veces "anarquía", pero que también, quizás con justicia, se conoce como "aprendizaje". Eso como primer punto a considerar.[7] Como segundo, el sistema que tuvo como principal actor a Diego Portales fue institucional y regulado, poco personalizado, con formas institucionales de alto grado de autoritarismo; en las formas, quizás, más avanzado, si comparamos con la mayoría de la Europa de la época. Con cambio regular de presidentes, persistió hasta comienzos de los 1860, en gran medida porque los gobiernos derrotaron rebeliones sucesivas hasta 1859.[8] Siguió, hasta 1891, una liberalización que es fundamental para definir el carácter democrático de una realidad política.

Hay tres rasgos de interés. El primero es que la violencia política conocida hoy como "represión" fue muy limitada, salvo en los campos de batalla, con alrededor de dos o tres mil muertos de los ejércitos o milicias comprometidos.[9] Los derrotados se exiliaban por un tiempo y después se incorporaban, lo mismo que tras la Independencia. El segundo es que los presidentes en el fondo nominaban a su sucesor, como un antecedente al "tapado" mexicano, lo que no impidió una evolución en el campo político y electoral ni el surgimiento del pluralismo, otra condición básica de la democracia. Y el tercer rasgo es que en Chile el orden está intercalado por enfrentamientos violentos, al menos en lo político. Como el resto de Hispanoamérica —a partir de estos momentos "América Latina"—, seguía el mismo proceso que afectaría a España hasta mediados del XX.

---

[7] Una de los más reconocidos ensayos en hablar de anarquía y orden es Alberto Edwards, *La fronda aristocrática: historia política de Chile* (Santiago: Universitaria, 1976), 56-60; Gabriel Salazar habla de ella como experiencia democrática verdadera "desde abajo", *Construcción de Estado en Chile (1800-1837): democracia de los "pueblos", militarismo ciudadano, golpismo oligárquico* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2005). Por su parte, Julio Heise entiende ese período como uno de aprendizaje político, *Años de formación y aprendizaje políticos: 1810-1830* (Santiago: Editorial Universitaria, 1978).

[8] Véase Joaquín Fernández Abara, *Regionalismo, liberalismo y rebelión: Copiapó en la guerra civil de 1859* (Santiago: Editorial Finis Terrae, 2012).

[9] Véase Alejandro San Francisco, *La guerra civil de 1891* (Santiago: Bicentenario, 2007-2008). Esta guerra provocó diez mil muertos, la cifra máxima en la historia republicana.

Hasta 1861 (o 1891, o 1924), Chile fue una república conservadora, oligárquica, si se quiere, manejada por una "élite", palabra que, en nuestra época, lo explica todo y nada a la vez.[10] Porque se trató también de una era de aprendizaje político y democrático. Se desarrollaron en particular dos de estas prácticas. Una es la de la regularidad de las instituciones, ejemplar en las sucesiones de presidentes. La segunda fue el hábito de los procesos electorales y el carácter competitivo, aunque no pasarían una prueba de blancura del siglo XX; tampoco, la estabilidad protegida por la capacidad del aparato gubernamental de influir en el resultado de las elecciones.[11] Sobre todo, este proceso político hizo surgir, desde los albores de la Independencia, un elemento básico de la democracia, la *clase política*, esa con motivaciones políticas y sectores en potencia de una derecha y una izquierda.

Chile efectuó grandes progresos económicos en el XIX y, sin embargo, el tema dominante en el XX sería el subdesarrollo y la pobreza.[12] ¿Qué sucedió? Si esa democracia no pasaría un examen en el siglo XX, su atraso, en relación con los países que denominamos desarrollados, estalló como tema de escándalo con la polémica del 1900. Chile no era diferente a otros países de la región y, algo evidente en el nuevo siglo, tenía mucho menos de democracia social que Argentina, el país más desarrollado. En este sentido, lo que sucedió en el XIX tuvo un alcance creativo limitado en comparación con el proceso democrático europeo occidental, pero tuvo relativa solidez en la región. Definiendo a la elite chilena del XIX como una "minoría creadora", algo distinto que una pura clase social, la constitución de una genuina clase política que adquirió autonomía puede ser un rasgo específico del siglo. Eso se explica porque, en este país, "la institucionalización precedió a la movilización".

---

[10] Una visión negativa puede hallarse en Julio César Jobet, *Ensayo histórico del desarrollo económico-social de Chile* (Santiago: LOM, 1985).

[11] Antonio Annio (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995). Un ejemplo concreto de la práctica en el sistema electoral, René Millar, *La elección presidencial de 1920: tendencias y prácticas políticas en el Chile parlamentario* (Santiago: Universitaria, 1982).

[12] Alejandro San Francisco et al., *Historia de Chile 1960-2010. Tomo I. Democracia, esperanzas y frustraciones. Chile a mediados del siglo XX* (Santiago: Ediciones CEUSS, 2016), 149-157.

SURGIMIENTO DE LAS QUERELLAS IDEOLÓGICAS

En toda sociedad humana parte de sus comunicaciones colectivas pueden definirse como ideológicas. Aquí, las acoto a un campo más restringido, propio de un fenómeno más evidente en el siglo XX, del cual Chile fue actor autoconsciente. Hacia el 1900, existen dos fenómenos que van a definir gran parte del debate del siglo, y, en cierto sentido, continuarán hasta el presente. Uno era la "cuestión social" ya mencionada.[13] Lo segundo es que, desde el 1900, emergía una nueva izquierda, antisistema, entre socialista y anarquista, a veces de tipo socialdemócrata. Es una zona esencial del sistema de partidos del mundo moderno y quizás lo siga siendo, en tanto punto de referencia. Antisistema y no revolucionario, aunque con algo del espíritu de este último, inevitablemente, sería también canalizada por vías institucionales.[14] No se produciría un "momento revolucionario" en el país: o no se sabían o podían aprovechar los momentos de crisis.

La izquierda moderna, sobre todo aquella que sería marxista, es antes que nada un fenómeno mental, un lenguaje, un discurso. La compañía probable de movimientos sociales, junto con extraer adherentes multiclasistas de la *intelligentzia*, era el mundo sindical y gremial. Y estuvo relacionada con hechos dramáticos, con decenas y hasta centenares de muertos, cuyo símbolo es la Escuela de Santa María de Iquique en 1907, manifestación de un tipo de represión, antes que se generalizaran nuevos métodos de control de multitudes.[15] Surgía así un reto fundamental de la política moderna: el cómo integrar a una persuasión antisistema al corazón de una sociedad abierta, asumiendo sus reglas del juego. Así se podía cambiar el sistema de manera incremental y éste podía canalizar las inquietudes.

---

[13] Sergio Grez, *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)* (Santiago: Dibam, 1997); Cristián Gazmuri, editor, *El Chile del centenario, los ensayistas de la crisis* (Santiago: Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003).

[14] Julio Pinto Vallejos y Verónica Valdivia, ¿Revolución proletaria o querida chusma? Socialismo y *alessandrismo en la pugna por la politización pampina (1911-1932)* (Santiago: LOM, 2001).

[15] Eduardo Devés, *Los que van a morir te saludan. Historia de una masacre: Escuela Santa María de Iquique, 1907* (Santiago: LOM, 1997).

Surgió un fenómeno adicional, un sismo del siglo XX, a partir de 1917: la Revolución Rusa y el comunismo, proceso en el que Chile sería un campo de seducción.[16] Al triunfar la revolución en una gran potencia, se hizo parte del corazón del sistema internacional hasta la década de 1980, lo que incluyó a otras versiones radicales antirrevolucionarias que en cierta manera eran también revolucionarias: su máxima expresión fue la Alemania nazi. Se trataba del fenómeno totalitario que despuntó, y en germen, con la Revolución Francesa y, ahora, en el siglo XX, por momentos parecía presagiar el futuro de la humanidad. Todo esto tendría su correlato en la reacción de la política chilena, con todos sus matices. En la primera década del siglo ya estaban instalados tantos los discursos revolucionarios como los antirrevolucionarios típicos del nuevo siglo.

Sin embargo, este cuadro no estaría completo si no se añadiera que esta época de parlamentarismo u oligárquica —según repetidamente se la ha denominado— fue también de destacada regularidad institucional, en proceso análogo a lo sucedido en Argentina y quizás como parte de la "segunda ola de democratización", en torno a la Primera Guerra Mundial, que influyó en el Cono Sur en mayor medida que la de 1945. Tenía algo de un mundo "normal" y de la calma "burguesa" de la Monarquía de Julio en la historia francesa, a pesar de haber tenido tan mala reputación.[17] Se la asocia también con el despertar de las clases medias, y, por ello, después se hablará del Chile de mediados de siglo como de "república mesocrática". En realidad, las clases medias no "aparecen" simplemente hacia el 1900. A grandes rasgos, toda sociedad compleja se puede entender articulada en tres sectores. Lo que es propio de la modernización socioeconómica es que la gran mayoría de ella adquiere el rostro de clase media, aunque en otros aspectos esto no sea completamente así. Lo que sucedió en Chile, entre el 1900 y la década de 1920, fue que mientras la clase media había sido un hecho de la causa y su clase política no surgía primariamente de allí, la legitimidad política está, desde estos momentos, ligada a traducir una exigencia de clase

[16] Joaquín Fermandois, *La revolución inconclusa: la izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2013), 62-98.

[17] Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (Barcelona: Paidós, 1994), 30-32.

media.[18] Por último, la modernización del Estado que vino a continuación, a 1927, fue casi en su totalidad debatida en la década que siguió; algo falló al momento de ponerla en práctica, vieja piedra en el zapato de los latinoamericanos.

QUIEBRE, RENOVACIÓN, DICTADURA DE DESARROLLO, ABISMO

Luego de 33 años, en un proceso que nace en septiembre de 1924 y continúa hasta 1932, se abrió otro período de quiebre de la democracia.[19] No todo puede calificarse sin más de dictadura o no democracia, pues hubo una combinación como la que muchos países de Europa Oriental estaban experimentando, lo que sucedía a veces interminablemente en el resto de América Latina. Se dio una rebelión de oficiales jóvenes que derrocó al Presidente Alessandri; una junta militar conservadora; otra que representaba a los jóvenes con un caudillo naciente; una convocatoria con gran éxito al defenestrado Presidente, y una nueva Constitución con un impulso de reforma social y del Estado, esta última con participación norteamericana activamente propiciada por los "jóvenes turcos", expresión que se hizo célebre en la política y en la teoría política del siglo XX por la revolución militar en la Turquía de 1908.[20] De todo ello surgió un hombre fuerte que supervigilaba al nuevo Presidente electo por consenso a fines de 1925 bajo la ahora Constitución de 1925, corazón del sistema hasta 1973.[21] Después, sin embargo, provino una dictadura con exilio de una parte de la clase política de izquierda a derecha (se popularizaban estas palabras) y cooptación de otra parte de la clase política, un poco al estilo del régimen militar brasileño (1964-

[18] Azún Candina, *Clase media, Estado y sacrificio: La Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en Chile contemporáneo (1943-1983)* (Santiago: LOM, 2013).

[19] Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973). Volumen III. Arturo Alessandri y los golpes militares (1920-1925)* (Santiago: Santillana, 1987); Millar, *La elección presidencial*.

[20] Robert E. Ward y Dankwart A. Rustow, editores, *Political Modernization in Japan and Turkey* (Princeton: Princeton University Press, 1964), en especial referencias en capítulo de Peter F. Sugar, 161-164; en el de Kemal H. Karpat, 267-270, y en el de Dankwart A. Rustow, 373-377.

[21] Fernando Silva V., "Un contrapunto de medio siglo", en *Historia de Chile*, de Sergio Villalobos, Osvaldo Silva, Fernando Silva y Patricio Estellé (Santiago: Editorial Universitaria, 1977).

1985). En términos internacionales, esto no era tema en el período de entreguerras.

Fue el sistema autoritario —como un régimen distinto al totalitario— el que emergió en los años de entreguerras. Como casos símbolos se pueden nombrar a la ya mencionada Turquía de Atatürk (1923), la China de Chiang Kai-shek (1925), la España de Franco (1939) y, en la segunda postguerra, el Egipto de Gamal Abdel Nasser (1952), inspirador del nacionalismo árabe. Fue una tendencia del siglo y quizás más allá de él, cuando la clase militar se convirtió en clase política, lo que llamó en especial la atención en América Latina, pero tuvo alcance global.[22] Ya no el caudillo del XIX, sino que las instituciones armadas proporcionaban un cimiento político. Ésas fueron las juntas militares.

En este espacio no bastaba el orden: debía ser, además, un camino hacia una democracia fuerte, una especie de pedagogía que la restablecería una vez depurado el país de la corrupción, de la demagogia y de la desidia. Así, Carlos Ibáñez estableció la primera "dictadura de desarrollo" del siglo XX, bajo el amparo de la Constitución de 1925 como fachada, hasta su caída debido a los efectos de la Gran Depresión, en 1931.[23] La siguió un período caótico, confuso, de una elección presidencial con un candidato de los partidos del sistema. Su derrocamiento, a instancias de oficiales que representaban un nacionalismo de izquierda y jóvenes que serían dirigentes socialistas —fundando la República Socialista de once días de duración—, tuvo significativas consecuencias. Siguieron golpes y contragolpes, rebelión de la marinería y rebelión comunista en Copiapó (los únicos hechos con derramamiento de sangre) y, al final, cansancio de los civiles con las intervenciones militares y cansancio de los uniformados con "la política". Fue un caos poco sanguinario; bajo Ibáñez casi no hubo muertos. Es probable que, en todo esto, operara la inercia institucional y la tendencia hacia la democracia dentro del modelo occidental.

---

[22] Este problema, ambientado en la segunda mitad del siglo XX, lo trata Frederick M. Nunn, *The Time of the Generals. Latin American Militarism in World Perspective* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1992).

[23] Jorge Rojas Flores, *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)* (Santiago: Dibam, 1993); Joaquín Fermandois, *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2005* (Santiago: Ediciones de la Universidad Católica, 2005), 102.

LA DEMOCRACIA COMO REFERENCIA: LAS DÉCADAS CLÁSICAS

Si bien en la crisis de la democracia entre guerras Chile convivía con un elenco político análogo —aunque con distintas proporciones— a la Alemania de Weimar y la Francia de la Tercera República, con el segundo gobierno de Arturo Alessandri se inició una secuencia de 41 años de cambios regulares con el sistema político. Fue el punto de partida de una consolidación de la democracia que después de 1945 llamaría la atención, cuando el tema de ser o no democrático entra de lleno al debate interamericano.[24] En sus formas —o contenido, un problema a pensarse— la sociedad chilena desarrolló una cultura democrática de consistencia, considerando el panorama regional y mundial, algo muchas veces soslayado por los análisis sobre el país. Desarrolló también un sentimiento de frustración inevitable en las democracias, pero exacerbado porque el proceso socioeconómico no mostraba una amplitud comparable al político.[25] La práctica democrática, sin embargo, fue un hecho cierto, y a la vez, a partir de un momento, se hipotecó a sí misma.

En primer lugar, entre 1932 y 1973 el sistema de partidos y la regularidad electoral aseguraron la formación de una clase política habituada a normas y al acatamiento de los resultados, si bien muchas veces a regañadientes. Esta clase política —a veces también zaherida por la opinión pública y los medios, a veces despreciada— tenía más raíces sociales y configuraba un país político real, aunque convivía con un país antipolítico. El proceso electoral llegó a adquirir connotaciones de tibio carnaval y los procedimientos se depuraron. El cohecho —entiéndase, compra de votos— ya era marginal en los 1930 —eso sí, en elecciones ajustadas podía decidir el resultado— y es probable que fuera un voto cautivo, pero ya no habrá huellas de él a fines de los 1950.

---

[24] En este sentido, son muy parecidas las palabras de Carlos Martínez Sotomayor —canciller de Jorge Alessandri—, de Eduardo Frei Montalva y de Salvador Allende. En Fermandois, *Mundo y fin de mundo*, 204; para Allende, véase Salvador Allende, "Discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1972", en *Salvador Allende y América Latina: 12 discursos y 2 conferencias de prensa*, de Salvador Allende (México: Casa de Chile en México, 1978), 135.

[25] Dos críticos típicos de la época son Jorge Ahumada, *En vez de la miseria* (Santiago: Editorial Pacífico, 1958); Alberto Hurtado, ¿Es Chile un país católico? (Santiago: Ediciones Splendor, 1941). Un libro a debatirse, pero de título decidor, Aníbal Pinto Santa Cruz, *Chile. Un caso de desarrollo frustrado* (Santiago: Universitaria, 1958).

Las campañas electorales eran ardorosas y el juego sucio no estaba ausente. El día de la elección era de calma chicha. El resultado mismo era de una rapidez extraordinaria. Para las ajustadísimas y polarizadas elecciones presidenciales de 1938, con un uno por ciento de diferencia entre los dos candidatos, el gobierno entregó el resultado a las 9:30 P.M., informando del triunfo del candidato opositor. Varias veces, eso sí, el perdedor fallaba a la caballerosidad democrática y no saludaba al vencedor o no lo reconocía moralmente; tan sólo lo aceptaba de hecho. El cuerpo electoral fue creciendo con el voto femenino (1949), un poco a la retaguardia en este caso del desarrollo en América y Europa, pero luego arrojó una alta participación.[26] Nuevas medidas hasta 1962, con inscripción y voto obligatorio, conllevaron que en la década de 1960 sufragara un tercio de la población, entre el 70 y el 80 por ciento de los inscritos.[27] Esto, junto con el activo sistema de partidos y la prensa libre —en la tradición del modelo occidental— y la importancia de la figura del Presidente, resume el corazón que alimentaba a esta democracia. Su símbolo máximo estaba en dos ritos. El primero: cualquier chileno podía ingresar a La Moneda y pasear por el corredor principal; el segundo (de más breve duración): el Presidente Jorge Alessandri (1958-1964) caminaba todos los días desde su departamento a La Moneda, situado a pocas manzanas, muchas veces completamente solo.

Dentro del sistema presidencial, los mandatarios nunca gozaron de una mayoría parlamentaria que los apoyara de forma segura. Incluso, tuvieron amargas disputas, las cuales, al final, lo esterilizaban casi todo con su propio partido o coalición, con la excepción parcial de Arturo Alessandri en los 1930. Se ha bautizado estos años como "Estado de compromiso", en el sentido de que había un pacto subyacente para que ninguna parte avasallara a la contraria, lo que se fue perdiendo en el

---

[26] Sobre el episodio de las elecciones de 1938 entre Gustavo Ross y Pedro Aguirre Cerda, véase Marcus Klein, "La elección presidencial de 1938", en *Camino a la Moneda. Las elecciones presidenciales en la historia de Chile 1920-2000*, de los editores Alejandro San Francisco y Ángel Soto (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario / Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica, 2005), 164-165; Fermandois, *Abismo y cimiento: Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos* (Santiago: Ediciones Universidad Católica, 1996), 27-64.

[27] Germán Urzúa Valenzuela, *Historia política electoral de Chile: 1931-1973* (Santiago: Editorial Jurídica, 1986).

curso de los 1960.[28] En cierta manera, a *toda* democracia le es propia una orientación hacia el compromiso expreso o mejor, tácito. Más que una fase hacia otro eslabón superior, fue un rozar una meta siempre elusiva, pero de la que se estaba más cerca o más lejos, y que es el vigor del modelo occidental en las costas del Pacífico sur. Además de los casos de América Latina, en el orden mundial estará la Grecia de la segunda postguerra, surgida de una guerra civil, cuya democracia fue derribada por un golpe militar antimarxista en 1967. Y la India, de Gandhi y Nehru, con conflictos innumerables, pero con un panorama general de estabilidad, con una breve excepción entre 1975 y 1977. Es el punto de fuga que nos hace aquilatar un fondo de verdad —si se puede llamar así— que había en la democracia chilena.

Lo nuevo —si bien tenía raíces en los 1930— fue la instalación de la izquierda marxista en el paisaje político chileno, orientada hacia un sistema alternativo que admiraba a las grandes experiencias revolucionarias del siglo XX, el marxismo soviético, la Revolución Argelina, la Revolución Cubana, hasta que al final se agregó el régimen comunista de Alemania Oriental. Ser marxista, en este sentido, no era una manifestación esporádica, sino que en la militancia y en una subcultura política llegó a ser un modo de vida que exigía y al que se entrega un esfuerzo con abnegación. La persuasión socialdemócrata, o "reformismo", nunca tuvo muy buen nombre y luego sería repudiada por los socialistas, para los cuales, con contadas excepciones, Lenin llegaría a ser un compañero inseparable. Se vivía un espíritu revolucionario en un sistema institucional cuya regla sagrada —tabú, si se quiere— era que para ser integral debe acogerse a todas las posiciones e integrar a éstas convirtiéndolas en parte del sistema.[29]

La polaridad marxismo-antimarxismo definió la cultura política chilena entre los 1930 y los 1980.[30] No se trató de una polarización —sólo válida para los años de la Unidad Popular—, sino de polaridad, ya que por largas décadas las persuasiones intermedias, centro si se quiere, eran más numerosas e influyentes que los polos. Hacia

[28] Tomás Moulian, "El régimen de gobierno 1933-1973. Algunos problemas institucionales", *Documento de Trabajo Flacso* 406, mayo 1989.

[29] Sobre el debate entre el alma rupturista y gradualista, véase Sergio Grez Toso, "La izquierda chilena y las elecciones: una perspectiva histórica (1882-2013), *Cuadernos de Historia* 40 (2014).

[30] Marcelo Casals Araya, *La creación de la amenaza roja. Del surgimiento del anticomunismo a la "campaña del terror" en 1964* (Santiago: LOM, 2016).

1970, la izquierda marxista se había identificado completamente con un proyecto revolucionario y sólo se dividía entre los partidarios de la acción directa y quienes insistían en la toma de poder institucional, con una mayoría *esencial* —la mayoría explotada— que debería, tarde o temprano, sumarse a sus filas. Si hubiera perdido las elecciones de 1970 —ganadas con el 1,4 por ciento de los votos—, una parte de ella se hubiera deslizado a la insurrección de un modo u otro; diez años después la evolución de la política mundial hubiera hecho surgir la fuerza reformista. El marxismo sabía convivir con el sistema estando en la oposición, participando en las instituciones y no encabezando el gobierno; si sucedía lo último, estaba condenada a encaminarse al modelo revolucionario.

La historia ideológica de Chile no se relaciona sólo con la Guerra Fría —en la cual fue prominente el papel de las llamadas superpotencias, aunque tampoco fue lo único—, sino que también deviene de una larga trayectoria en la que destaca su enraizamiento en las querellas ideológicas del siglo XX y en los dilemas entre democracia, autoritarismo y totalitarismo. Es de esta manera que Chile se integró, como un actor activo desde un primer momento, a la Guerra Fría, entendida ésta no sólo como juego de superpotencias, sino que también de fuerzas que pugnaban entre modelos alternativos enraizados en la modernidad.[31]

La subordinación de los militares a las instituciones políticas es lo que distinguía a Chile de otros países latinoamericanos. De hecho, había sido una base de esta democracia de referencia que era el Chile desde 1932, y hacia 1960 parecía que estaba la pleamar del retiro de los uniformados del interés público, hasta crearse un foso entre la vida militar y la civil. Por cierto, la noción de seguridad nacional —algo exagerada después por los estudiosos— o la defensa de las fronteras parecían, en la mayoría de los uniformados, implicar una posición antimarxista frente a una revolución de este tipo.[32] En contrapartida, sobre todo en el

---

[31] Fermandois, *Mundo y fin de mundo*; Fermandois, *La revolución inconclusa*; Tanya Harmer Harmer, *El gobierno de Allende y la guerra fría interamericana* (Santiago: Ediciones Diego Portales, 2013); Fernando Purcell y Alfredo Riquelme, coordinadores, *Ampliando miradas: Chile y su historia en el tiempo global* (Santiago: RIL, 2009).

[32] Frederick M. Nunn, *The military in Chilean History: Essays on Civil-military, 1810-1973* (Albuquerque: Albuquerque University of New Mexico Press, 1976).

personal subalterno, se habían desarrollado, por mucho tiempo, células que respondían al mundo de la izquierda marxista. El tema de la guerra de insurgencia se añadió al de la preparación para defender las fronteras del país; también había algún tipo de identificación con algunos rasgos centrales de la economía política nacional que se podría denominar desarrollismo.[33]

La sensación de crisis en los años 1960 y los reclamos gremiales de los uniformados precipitaron una primera fase de repolitización a fines de la década. La polaridad política que se convertía en polarización dejaba indicios de penetración en el cuerpo de las instituciones armadas. El hecho de que Chile estuviera rodeado de regímenes militares, y que Brasil ejerciera alguna hegemonía ideológica, proyectaba una influencia contradictoria: la de ser un país de excepción, la del peligro para las fronteras y la de la legitimidad relativa de la potencial intervención militar en política. El que oficiales superiores hubieran complotado con cierta anuencia política y apoyo norteamericano en septiembre y octubre de 1970 —lo que incluyó el asesinato no premeditado del general Schneider, comandante en jefe del ejército— se debía a la conciencia antirrevolucionaria que *también* definía al ambiente político.

HACIA LA GUERRA CIVIL POLÍTICA

El objetivo de la Unidad Popular era efectuar la "transición al socialismo" en los seis años del período presidencial; cuando Allende entregase el mando todavía no habría un auténtico socialismo, el de los países marxistas; no hay otra manera de decirlo.[34] Los opositores lo sabían, intuían, elucidaban. Las bases del sistema habrían cambiado radicalmente y el nuevo estado de cosas estaría apoyado por esa *mayoría esencial* que es el pueblo o sus representantes. Se ha

[33] John R. Bawden, *The Pinochet Generation. The Chilean Military in the Twentieth Century* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2016).

[34] Fermandois, *La revolución inconclusa*; Adolfo Ibáñez Santa María, *Historia de Chile: 1860-1973*. Tomo II (Santiago: Editorial Bicentenario, 2014); Arturo Valenzuela, *El quiebre de la democracia en Chile* (Santiago: Flacso, 1989); Luis Corvalán Márquez, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile. Izquierda, centro y derecha en la lucha entre los proyectos globales, 1950-2000* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2001).

destacado que el procedimiento fue rigurosamente constitucional. En efecto, lo fue en sus formas, pero con rechazo íntimo al espíritu tanto de la Constitución como del modelo occidental. En el discurso de la izquierda marxista *antes* del triunfo electoral de 1970, las referencias a la Constitución eran negativas; sólo cuando pasa a ser parte de la legitimidad de Allende como Presidente, será canónico lo del carácter constitucional del proyecto. No podía ser de otra manera; había poco espacio para la violencia revolucionaria y la izquierda no estaba preparada para ella ni tenía mucha experiencia, aunque un sector de la misma se sumaba incluso en la preparación desde mediados de los 1960. En caso de consolidación del socialismo —tal como era entendido por la Unidad Popular— quizás hubiera significado un "socialismo real" más liberal, aunque no haya ninguna experiencia al respecto en todo el siglo XX.

La "experiencia chilena" tuvo dos rasgos distintivos. Uno: que Allende, a pesar de la proyección internacional con que se lo invistió, no era el líder indiscutido de un proyecto al modo como Lenin lo fue en Rusia, Mao en China, Castro en Cuba o Ho Chi-Minh en Vietnam, y esto lo privó de capacidad estratégica (aunque era un gran táctico). El otro: que en esas reglas del juego la Unidad Popular jamás alcanzó una mayoría política en elecciones, salvo en una municipal. Es cierto que el factor institucional fue acompañado de una movilización, casi siempre semilegal, con ocupación de la calle, hasta que la oposición, con unidad precaria pero real en momentos decisivos, respondió con una contramovilización; en realidad, ésta más bien surgió de una sociedad civil que estallaba. Desde octubre de 1972 hasta el día del golpe el país vivió en una suerte de "guerra civil política", en la cual la mayoría de la población se divide en dos sectores en los que se escindió el cuerpo político, a la vez que cada segmento cree que no puede vivir con el otro. Hubo casi cien muertos por violencia política en los tres años del gobierno de Allende, máxima cota en la democracia clásica.

La Unidad Popular tenía una noción de democracia como desplazamiento, movimiento hacia una meta: la sociedad socialista. La misma Constitución —para volver a ella— sólo era válida como vía de salida a una nueva realidad, si es que podía construirse algo distinto y casi opuesto a lo que ya existía. Esto se aprecia en la Declaración de la Cámara del 22 de agosto de 1973 —una apenas velada convocatoria a las

fuerzas armadas— y en la respuesta de Allende en la que decía que se referían dos constituciones distintas. Así era en efecto.[35]

Los militares estaban mucho más sometidos a dudas constantes acerca de su papel en épocas de crisis que lo que se supone. El escenario de la Guerra Fría estaba inscrito en la cultura política; no era sólo refracción de un esquema internacional bipolar; éste, como la realidad global, se filtraba por la experiencia histórica de Chile. Mientras el sistema sorteaba las crisis, los uniformados mantuvieron el papel institucional; cuando la guerra civil y política se expandió a gran parte de la sociedad fue entonces cuando penetró en el mundo militar. Ha habido una clase militar que fundó regímenes de izquierda nacionalista aunque con rapidez originan un autoritarismo rígido y en cierta manera conservador, como el del nacionalismo árabe. Nunca, con la sola excepción de Etiopía en 1974, un ejército tradicional ha encabezado una revolución radical de tipo marxista.

EL RÉGIMEN DE PINOCHET

Surgido de una abismal crisis del Estado y la sociedad, el régimen de Pinochet, semiinstitucional y semipersonalista, no fue más que la profundización y permanencia de la misma crisis en la década de 1970.[36] Nació de una emoción previa más fuerte que la de los oficiales de 1924. Nació también con una voluntad de instaurar un período de renovación, en el cual el empleo de la fuerza le era fundamental y que no debía —ni podía, por lo demás— consistir en una simple deposición del Presidente.

Como todo estado de excepción que parece eternizarse, esta dictadura, en suma, transitó desde una legitimación en la primerísima hora

---

[35] Luis Corvalán Márquez, *Los partidos políticos y el golpe del 11 de septiembre. Contribución al estudio del contexto histórico* (Santiago: Universidad Bolivariana, 2000). Sobre la idea de democracia en la Unidad Popular y su carácter de moverse hacia algo distinto, véase Diego Hurtado, *Las palabras no se las lleva el viento: lenguajes políticos y democracia durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973)*, tesis de magíster en historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015.

[36] Sobre el régimen de Pinochet se han escrito varios trabajos, entre ellos aparecen Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet* (Santiago: Debate, 2016); Robert Barros, *La junta militar: Pinochet y la Constitución de 1980* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2005); Gonzalo Rojas, *Chile escoge la libertad. La presidencia de Augusto Pinochet Ugarte 11. IX. 1973 - 11. III. 1981* (Santiago: Zig-Zag, 1998).

de violación de la Constitución por parte de la Unidad Popular, hasta otra, de preparación del país para una democracia ulterior, más segura, ajena a tentaciones totalitarias, aunque, en términos puramente políticos se asemejó, al comienzo, a un régimen de "Estado total". Esta democracia ulterior se transformó en la razón política de una primera fase del régimen. Más que el golpe mismo, es la voluntad de cambio radical de régimen, prescindiendo de manera absoluta de la clase política formal —pese a que sectores mayoritarios de la misma habían dado su apoyo en diverso grado al golpe mismo—, lo que hizo de este momento el período más antidemocrático de la historia de Chile republicano (que, por cierto, no surgió de una pura veleidad, sino de una crisis de la democracia). Sin embargo, la democracia que lo siguió tuvo sus raíces en la experiencia del régimen y en sus opositores, como en la evolución mundial, reproduciendo el proceso de la modernidad como tránsito desde los sistemas autoritarios premodernos a la democracia.

Primero, fue el período más antidemocrático no sólo por el golpe mismo y la ausencia por un tiempo de casi todo pluralismo, sino que también por la violencia desatada después de la toma del poder, una vez asegurado el control del país. De alrededor de tres mil muertos del período entre 1973 y 1990, casi el 60 por ciento corresponde al lapso entre septiembre y diciembre de 1973, y sólo una cantidad mínima de ellos se originaron en circunstancias de lucha armada.[37] Existía un aparato militar de la Unidad Popular, menor de lo que temían y exageraron sus adversarios y partidarios, aunque real. Éste fue desactivado porque falló tanto la dirección como un presupuesto: la división de las fuerzas armadas. La muerte de Allende le robó el principal incentivo de lucha. El resto de los muertos puede dividirse en varias categorías. En una estuvieron los fusilados en diversas provincias como forma de comprometer a oficiales del ejército y de amedrentar a los restos de la Unidad Popular, de lo cual la Caravana de la Muerte fue el episodio principal. En otra, estuvieron las muertes llevadas a cabo por el Comando Conjunto y más que nada por la Dina entre 1974 y fines de 1976, con la finalidad de

[37] Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, *Informe sobre calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política* (Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1996), 539. De un total de 3.196 víctimas, 1.824 corresponden a los meses entre septiembre y diciembre de 1973. Según un recuento, hubo 47 víctimas uniformadas de la violencia en los años del régimen. *La Tercera*, 11 de septiembre de 2016.

destruir las organizaciones clandestinas, en general no armadas, de los partidos de izquierda, formadas antes del golpe. Sólo una mínima parte de ellas estaba preparada o tenía un proyecto y trayectoria de lucha armada. Por ello, se llama a esto terrorismo de Estado. Aquí se originó la mayoría de los detenidos-desaparecidos, que según las evidencias eran torturados hasta morir.

Hay una etapa de remanso entre 1977 y 1980, excepto por un intento de crear guerra de guerrillas en Neltume por parte del MIR, cuyos combatientes fueron exterminados. Después, vino la violencia insurgente y la represión esporádica. Más adelante, de una forma muy organizada a partir del bloque soviético y de Cuba, el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) por tres años creó lo que se llamó guerrilla urbana, muy eficaz, aunque de alcance limitado y, al final, derrotada en lo militar y en lo político.[38] La lucha de contrainsurgencia encabezada por una organización más racional, la CNI, terminó por recurrir, de manera más ocasional que la Dina, a formas horribles de represión, que crearon alarma pública precisamente porque había más libertad de expresión. No fue sistemático y había una real amenaza militar. El FPMR surgía de una fe en una orientación de raíz totalitaria, si bien en muchos casos nacida de una emoción comprensible. Finalmente, estuvieron las víctimas de las movilizaciones políticas en torno a las "protestas", a veces de mucha violencia, seguidas de represión excesiva en su contención entre 1983 y 1986. Fue algo parecido a la alta cantidad de víctimas de ambos sectores que existió durante los años de la Unidad Popular.

Para el límite espacial de este ensayo me he detenido en este punto, ya que es lo que pesa gravosamente, no sólo sobre los actores del régimen militar —en especial Augusto Pinochet, Manuel Contreras y sus numerosos colaboradores y partidarios—, sino que también sobre el Chile que devino, que en parte se originó en la experiencia directa en estos años. Esto es una referencia abierta o latente del debate de nuestros días. No cabe duda de que la responsabilidad central recae en los jefes. ¿Es posible y es siquiera sano destruir todo vestigio de pecado original? Lo "inevitable" en el número de víctimas aparece muy avaro en relación con la totalidad de las víctimas, los más numerosos casos de detenidos torturados y el exilio forzoso al menos para más de 30 mil

[38] Sobre la izquierda en la clandestinidad, véase Rolando Álvarez, *Desde las sombras. Una historia de la clandestinidad comunista* (Santiago: LOM, 2003).

personas, más sus familias. La crisis previa puede ser homologada a las grandes crisis ideológicas de la modernidad, pero estos hechos de represión no tenían antecedentes en la historia de Chile.

El otro rasgo del régimen militar fue su carácter semiinstitucional, régimen de las fuerzas armadas en un grado que no tuvo el gobierno de Ibáñez en los 1920; y fue un régimen semipersonalista en torno a quien llegó a ser su líder, el general Pinochet, el que se invistió de un poder —y boato— al que no podían aspirar ni siquiera los gobernadores de los siglos coloniales. Incluso, el itinerario constitucional y la transición a la democracia planeada a partir de 1977 estaban muy manufacturadas para sus expectativas personales. Para mayor paradoja, fue el actor que, al final, le entregó más dirección estratégica, incluyendo a la parte creativa de una nueva realidad que ayudó a configurar el Chile actual.

Fue un régimen autoritario, no totalitario. Asumió la totalidad del poder público y pretendió dirigir y copar los debates públicos, pero había relativa autonomía en otros ámbitos. Por instantes, ha habido en el siglo XX regímenes autoritarios mucho más sanguinarios que algunos totalitarios. Chile, en la época de la Dina, era más feroz, en lo político, que la Hungría o Polonia contemporáneas, pese a que estos todavía tenían vigente gran parte o la totalidad de su armazón totalitaria.

Con todo, nunca dejó de haber algún grado de libertad política en Chile, al comienzo precaria y después más vital; ya sea en la existencia de la Iglesia Católica, todo un caso de actor político que se enfrentó al régimen no sin desgarro en sus filas y en sus fieles; en algunas ONG, entre las que sobresalían la Flacso y la Cepal (esta última no hacía ningún asomo en Cuba, pero sí dejaba muy en claro su posición ante el caso chileno); radios y revistas autocensuradas de oposición.[39] Sobre

[39] Véase Rolando Franco, *La Flacso clásica (1957-1973). Vicisitudes de las ciencias sociales latinoamericanas* (Santiago: Flacso-Chile, Catalonia, 2007); Patricio Silva, "Technocrats and Politics in Chile from the Chicago Boys to the Cieplan monks", *Journal of Latin American Studies* 23, n.° 2 (1991). Sobre la acción de los centros académicos durante la década de 1980, véase Jeffrey Puryear, *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988* (Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1994); Manuel Antonio Garretón, "Social Science and Society in Chile: Institutionalization, Breakdown and Rebirth", *Social Science Information* 44, n.° 1 y 3 (2005). Sobre la radio, véase Carla Rivera Aravena, "La verdad está en los hechos: una tensión entre objetividad y oposición. Radio Cooperativa en dictadura", *Historia* 41, n.º 1 (2008).

todo, no fue un régimen estático y esto es clave para comprender la transición a la democracia.

Nunca ha habido régimen militar de alguna duración en el que no haya ocupado un lugar destacado, al menos, una parte de la clase política, comprendida en un sentido amplio. En un primer momento, su apoyo fue la oposición a la Unidad Popular, pero el antimarxismo se disolvió en cuestión de semanas, aunque pervivió en cierta mayoría un vago sentimiento de rechazo a ese pasado; la participación de la Democracia Cristiana fue parcial y finalizó antes de los dos años. Quedó, básicamente, la antigua derecha —aunque no aceptada como tal por el régimen— y sectores anexos a ella y otros, como el gremialismo de Jaime Guzmán, que representaba a una derecha emergente. Los nacionalistas más puros tuvieron un papel subordinado, de poco peso en el desarrollo del sistema. Surgió un tipo de empresario y de economista como *intelligentzia*, que repitió un discurso tecnocrático que no veía mayor problema en la situación, pero que, con su propia palabra, debilitaba lo que podía haber de creencias fundamentales del régimen, ya que el puro lenguaje económico jamás ha sido suficiente como justificación política en el siglo XX. Aquí la libertad era la libertad económica. Gran parte de la legitimidad del régimen se jugó en este plano, y por ello puede ser denominada la segunda dictadura de desarrollo del siglo.

Este apoyo de la gran mayoría de la antigua derecha, ¿demostró descreimiento en la democracia o francamente una conducta antidemocrática? Se respondía con un supuesto, también tácito, según el cual la libertad económica era más apetecible que la libertad política, una especie de materialismo histórico liberal. La economía fundaría a la política. En un primer momento, hubo un descanso total en el régimen, sin pensar ni querer pensar en su cambio; no se tomó el peso tanto a la gravedad de los excesos —hasta que el caso Letelier amenazó con un descalabro mayor—, ni a pesar de la experiencia latinoamericana de inestabilidad inherente de cualquier autoritarismo. Luego, hay tres momentos cuando actores de derecha influyen en apuntar hacia un grado de retorno a la democracia. El primero fue hacia 1977, con la disolución de la Dina y el enfoque hacia una democracia supervigilada, un poco como el modelo coetáneo en Brasil. El segundo fue en torno a la grave crisis que se delineaba en 1982 y 1983, cuando se aceptó, en la práctica, la acción pública de muchos partidos opositores y se ampliaba el rango

de tolerancia.[40] Y el tercero fue a raíz de la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988 y se anotó la fragilidad de un orden que no fuera asumido también por la oposición. Así se llegó a un amplio acuerdo con ésta para reformar la Constitución y ampliar el espíritu democrático de la misma en medio de un ambiente de pacificación del país. Al mismo tiempo se fundaba así, en la práctica política, lo que sería la "democracia de los acuerdos".

En paralelo vino una gran transformación en la cultura política de izquierda, que incubó principalmente el exilio europeo.[41] Mientras en los 1950 y 1960 el mundo cultural europeo irradiaba una cultura política radical hacia el llamado Tercer Mundo, ahora el exilio se encontró con un fenómeno inverso, con una crítica al marxismo más allá de la anterior crítica al estalinismo. Quizás ello permitió a la izquierda chilena abrirse a la socialdemocracia, la izquierda posible dentro del modelo occidental, antes vilipendiada como "reformista", una grave descalificación en el mundo progresista chileno de los 1960 y de la Unidad Popular. También hubo desilusión de una parte de esa izquierda ante la experiencia directa con los sistemas marxistas. Este hallazgo es uno de los fundamentos más sólidos de la refundación de la democracia chilena. Hay otros.

Uno de ellos consiste en el aparato institucional y en la estrategia de economía política del régimen militar, racionalizado en el lenguaje tecnocrático.[42] ¿Ayudó a la democracia? Fortaleció a la sociedad civil económica y fue parte de una pluralidad de poderes, si bien la con-

---

[40] Pablo Rubio Apiolaza, *Los civiles de Pinochet. La derecha en el régimen militar chileno, 1983-1990* (Santiago: Dibam, 2014); Tomás Moulian y Isabel Torres Dujisin, "La reorganización de los partidos de la derecha entre 1983-1988", en *Documentos de Trabajo Flacso* 388, noviembre 1988.

[41] Eugenio Ortega Frei, *Historia de una alianza política: el Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano*. Tesis para optar al grado de licenciatura en historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992); Mariana Perry, *La dimensión internacional del pensamiento político chileno. Aprendizaje y transferencia en el exilio*, tesis doctoral de la Universidad de Leiden, 2016; Puryear, *Thinking Politics*. Mireya Dávila Avendaño, *Historia de las ideas de la renovación socialista 1974-1989*, tesis de licenciatura en historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994.

[42] Mario Góngora incluye en esta perspectiva como parte de las "planificaciones globales" no sólo al régimen militar, sino que también a los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende, en *Ensayo histórico sobre noción de Estado en Chile*, 280-305.

vivencia entre régimen autoritario y economía de mercado, amén de muy abierta al mundo, ha sido un hecho bastante repetido. Ayudó así de forma oblicua a fortalecer una atmósfera diversa pero *no* existe una causalidad directa. Quizás en Chile el empresariado, a través de sus organizaciones, había tenido un papel más político que en otras partes —no era puro *lobby*— y en un momento, sobre todo en 1988, entendió la necesidad de asumir una apertura decidida a la democracia (la derecha tradicional lo entendía desde 1983).[43]

Hubo evolución del régimen en etapas más marcadas que en la España franquista o la Polonia de Jaruzelski. En efecto, desde un primer momento *franquista*, por llamarlo así —una inspiración fundante hasta 1977—, éste se vio inviable por varias razones que confluían. La Dina se escapó de las manos con el caso Letelier; la llegada de la administración Carter había terminado por colocar a Estados Unidos en una posición hostil al gobierno chileno, aunque al final no tomó medidas demasiado duras; temía un desenlace revolucionario. La transición, en España, demostró lo difícil que era construir un régimen autoritario que sobreviviera en el tiempo, sobre todo en Europa y en América Latina. Los sectores —o la nueva descripción quizás más acertada de "sensibilidades"— de derecha habían sido formados por más de siglo y medio republicano; le conferían algunos rasgos autoritarios a la democracia, pero no se sentían familiares con una ordenación autoritaria de tipo corporativista, y utópica, por lo demás. En cada instancia, como las nombradas —y en el proceso en que estaban comprehendidas—, fue imponiéndose esta consideración de la mayoría de los asesores —no quizás los más directos— del régimen de Pinochet, y que podrían llamarse de derecha. ¿Prueba un talente democrático o mera táctica? Quizás ante el miedo de un momento revolucionario —rara vez de desenlace democrático si éste logra vencer— existe la

[43] Joaquín Fermandois, "Modernización, desarrollo, dictadura: el papel de Sergio de Castro", *Estudios Públicos* 108 (2007): 281-313; Rodrigo Vergara, "Sergio de Castro, el arquitecto del modelo chileno (comentario al libro de Arancibia y Balart)", *Estudios Públicos* 110 (2008): 1-11; Arturo Fontaine Aldunate, *Los economistas y el presidente Pinochet* (Santiago: Zig-Zag, 1988); Juan Gabriel Valdés, *La Escuela de Chicago. Operación Chile* (Buenos Aires: Grupo Zeta, 1989); Manuel Gárate Chateau, *La revolución capitalista de Chile: 1973-2003* (Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013).

preferencia a largo plazo por el autoritarismo. También operaba el temor a que del golpe de 1973, como la extrema violencia que lo siguió, cultivaran un afán de venganza inextinguible en la persuasión revolucionaria, que ahora no tendría miramientos dado que combatía a una dictadura.[44] En la mentalidad del régimen la cultura del antimarxismo siguió ocupando un lugar.

Hay una etapa que culmina en 1977 con la disolución de la Dina y el naufragio del proyecto autoritario (se llamó "democracia autoritaria") puro si es que existió como tal, y la decisión de crear una democracia "protegida" y, añadimos, postergada hasta la década de 1990. La Constitución de 1980 en cierta medida corresponde a esta idea aunque en un ambiente político algo más abierto. El plebiscito de 1980, y todo lo que lo rodeó, no sería aceptable en ninguna versión del modelo occidental, aunque la oposición —liderada en lo visible por Eduardo Frei— pudo asomar su cabeza en público. El régimen sabía que corría contra el tiempo y que, además, era importante que los oficiales hubiesen jurado a una constitución; esa tradición tenía alguna fuerza.

La crisis de los años de las protestas —resultado más del derrumbe económico de 1982 antes que de la limitada apertura política— abrió otra compuerta. Esta crisis y las protestas subsecuentes llevaron a que en 1983 el gobierno asumiera que debía aceptar a la oposición democrática e incluso llevar a cabo una negociación inconducente con ella. Parte de este proceso fue el Acuerdo Nacional prohijado por el cardenal Juan Francisco Fresno, carente de resultado práctico. Fue, sin embargo, la primera vez en que fuerzas de derecha a izquierda —o la mayoría de éstas— convinieron en un marco relativamente común en lo político y económico, con adhesión explícita al modelo occidental. El régimen sobrevivió a la crisis pese a las extremas turbulencias internas y la presión externa. No obstante, pagó un precio. Ese precio fue que la apertura, valga la redundancia, abrió todavía más una puerta a una opinión pública que actuaba dentro del régimen o de sus propios simpatizantes. En 1985, una institución nombrada por el gobierno, el Tribunal Constitucional, tomó una decisión que obligó a que el futuro plebiscito se reali-

[44] Arturo Fontaine Talavera, "Sobre el pecado original de la transformación capitalista chilena", en *El desafío neoliberal: el fin del tercermundismo en América Latina*, del compilador Barry Levine (Barcelona: Norma, 1992), 93-119.

zara de acuerdo a las reglas del juego de un sistema democrático.[45] No podría haber otro plebiscito relativamente manipulado.

El triunfo del No en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, tras el primer momento de festejo de los vencedores, en el estilo de las antiguas elecciones presidenciales, desató, en el correr de las semanas y meses siguientes, una visible descompresión en el país, un "estallido de la paz".[46] Se resaltó un estado de ánimo colectivo de hastío con las divisiones y tensiones en la sociedad chilena. Todos volvían a ser amigos de todos. Las negociaciones que siguieron entre las partes y el plebiscito que siguió, aprobado por el 85,7 por ciento, produjeron reformas constitucionales de peso a la Carta, que reforzaban el pluralismo y limitaban el poder de veto de las fuerzas armadas, incomprensibles sin la presión de una nueva mentalidad que quizás ansiaba superar el pasado mediante el olvido. La oposición asumía, poco a poco, en la práctica, la economía política del régimen militar cuyo desarrollo en la década que siguió sería una marca de prestigio para el país.[47] El régimen aceptó entregar el poder —según su propia institucionalidad diseñada en su origen para el mismo Pinochet— y la oposición democrática se avino a una especie de firma de tratado de paz. En un reforzamiento irónico de este proceso, en gesto que para algunos apareció como sarcasmo pero que fue efectivo, Pinochet sacó de bajo de la manga otra carta, una según la cual la nueva democracia la había construido él junto al gobierno de las fuerzas armadas. No otra cosa fue su consigna de "misión cumplida". Hasta se podría decir que alguna razón le asistía. En todo caso, ni el régimen pudo imponer su proyecto original, ni la oposición democrática u oposición a secas obtuvo una capitulación del régimen como en Argentina, en 1983.

Así como en la crisis de la democracia hubo un factor internacional: la política mundial hacía que estuviéramos insertos de lleno en la

---

[45] Gonzalo Vial, *Pinochet: la biografía* (Santiago: Aguilar / El Mercurio, 2002); Víctor Figueroa Clark, "The Forgotten History of the Chilean Transition: Armed Resistance Against Pinochet and US Policy towards Chile in the 1980s", *Journal of Latin American Studies* 47 (2015). Sobre el Tribunal Constitucional, véase Teodoro Rivera Neumann, "El Tribunal Constitucional y su aporte al derecho. Aspectos relevantes de los primeros 59 fallos", *Estudios Públicos* 34 (1989).

[46] Alan Angell, *Elecciones presidenciales, Democracia y partidos políticos en el Chile post Pinochet* (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario / Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica, 2005).

[47] Patricio Navia, "Participación electoral en Chile, 1988-2001", *Revista de Ciencia Política* XXIV, n.º 1 (2004): 92.

crisis ideológica del siglo. El momento de transición desde el autoritarismo a la nueva democracia —con un éxito extraordinario medido en la historia contemporánea del planeta— resultó posible debido a todo ese fenómeno que denominamos Caída del Muro, que fue mucho más allá de todo lo asombroso sucedido ese año 1989 y que reforzó, de un palazo, todo lo obrado en Chile (asumiéndose el modelo occidental e incluyendo a la sociedad civil económica). La transición fue una transacción, y también resumió —o repitió la historia— del tránsito del antiguo régimen a una democracia moderna como sucedió y sucede en muchos países de aquello que un tiempo se llamó Tercer Mundo.[48]

Entonces, ¿fue el factor internacional el decisivo como lo habría sido en el golpe de 1973? Me he rebelado contra esta interpretación establecida casi como dogma. El desarrollo posterior demostró que la democracia chilena tenía más garra que otras de la región y de más allá. Por ello, habría que considerar que la antigua tendencia chilena hacia la obediencia (o inercia, a veces) institucional predominó al momento de pensar y practicar, en torno a metas, procedimientos e instituciones de la política moderna. La transición a la democracia se desarrolló en lo que se ha llamado la "tercera ola de democratización".[49] Chile había sido escogido como modelo (anti)moral, como antiutopía por el mundo de las democracias y no sólo por ellas. En los años de la Dina, mucha prensa europea y hasta norteamericana ponía a Chile en los titulares, aunque no hacía lo mismo con el genocidio en Camboya que se ejecutaba al mismo tiempo.

ESPLENDOR Y MALESTAR: LA NUEVA DEMOCRACIA

En muchos sentidos, ésta ha sido la mejor época de Chile. Desde fines de los 1980 abandonó su estatus de antiutopía y pasó a ser un modelo de adaptación al mundo contemporáneo, en especial aquél de la

[48] Óscar Godoy, "Algunas claves de la transición política en Chile", *Estudios Públicos* 38 (1990); y "La transición chilena a la democracia: pactada", *Estudios Públicos* 74 (1999).

[49] Samuel Huntington, *La tercera ola,* 19-40; Paul Sigmund, *The United Stated and the Chilean Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993); Mark Falcoff, *Modern Chile 1970-1989. A Critical History* (New Brunswick / London: Transaction Publisher, 1989).

post Guerra Fría y de sus valoraciones ideales. Con casi unanimidad, el mundo euroamericano lo alabó como desempeño económico en comparación con otros de calidad análoga; ha sido muy citado y todavía lo es como un caso de éxito en lo político (democracia) y en lo económico. Nadie duda tampoco de que Chile todavía no es un país desarrollado, lo cual, a su vez, empalma con la evaluación de la democracia y con el debate de hoy y de siempre dentro de los límites de la modernidad.

Aunque en el siglo XXI disminuyeron un tanto las referencias positivas a Chile, haciendo un balance la imagen externa sigue siendo buena y ocasionalmente siguen apareciendo referencias positivas en este sentido. Las críticas han surgido fundamentalmente desde una perspectiva hostil al desarrollo del modelo occidental en el mundo, hacia aquello que se denomina demasiado esquemáticamente como "neoliberalismo", críticas que tuvieron mucho que ver con la evolución cultural e intelectual de América Latina. Sin embargo, como lo he afirmado en varias partes, uno puede estar convencido de que cuando esta época ya no se la viva, sobre todo de ser seguida por "tiempos revueltos", se la va a llorar, por mucho que carezca de epopeya. Los tiempos normales son poco propicios para una lectura heroica.

Ni en 1818, 1830, 1891 ni 1932 hubo una realidad o un sentimiento tan auspicioso como el que ocurrió en torno a 1990, cuando se configuran en su amplitud las bases de la nueva democracia en Chile. Existió un proceso de pacificación de los espíritus que fue tan importante como la evolución de la clase política y la relación de amistad cívica que se dio al interior de ella. Fue demasiado como para que no existiera después una pregunta de qué se olvidaba, a pesar de que tanto el recuerdo como el olvido son dos funciones esenciales de la existencia humana (y no puede haber una sin la otra). Esa pregunta tuvo, luego, su traducción en el orden político. Los dos plebiscitos y las elecciones parlamentarias y presidenciales que van de 1988 a 1989, con gran participación, parecieron fundar una realidad completamente nueva, y, en cierta manera, lo fue. Ni la investigación acerca de la razón de los muertos durante el régimen militar provocó un quiebre en el país; no obstante, el terrorismo residual cobró una víctima importante en Jaime Guzmán, principal asesor político del régimen militar y un actor especial en la última fase de la transición, con una extraordinaria capacidad de adaptarse a la

nueva etapa que venía y en la cual aparecía como figura destacada y legitimada.[50]

En la primera mitad de los 1990, tanto el general Pinochet como la acción del régimen militar tuvieron reconocimientos incluso desde sus adversarios, y en parte, también, del mundo exterior. Fue una pequeña parcela de la época de la democracia de los acuerdos, que en algunos sentidos funcionó hasta bien avanzada la primera década del siglo XXI. Como régimen presidencial, la figura de los presidentes concitaba legitimidad especial con los límites de todo presidencialismo, del que se ha debatido pero el que todavía el país parece apoyar. Hubo dos figuras que reunían en sí las virtudes del antiguo y el nuevo Chile, o que por lo menos parecían como tales: Patricio Aylwin y Ricardo Lagos. Este último estaba dotado, además, del lenguaje intelectual, lo cual es probable que le dé peso en la memoria histórica. Pero en los dos primeros, Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle —sexto hijo de Presidente que es Presidente—, permaneció casi inalterable la sensación de optimismo histórico. Además, en 1998 se cumplió un ciclo de quince años de crecimiento económico, el más largo desde que hay cifras, con especial brillo en la década de 1990.[51]

Los presidentes que siguieron reflejaron una realidad con más vericuetos, aunque no hay un quiebre en el impulso general ni finalmente en la percepción del país. Michelle Bachelet fue la primera mujer Presidenta y en la intimidad mantuvo una lealtad emocional hacia fórmulas radicalizadas junto con un desempeño racional y en lo básico de continuidad hasta el año 2010. Con Sebastián Piñera, la derecha retornó al poder con un dirigente que provenía del mundo socialcristiano, pero que adoptó con pasión las normas de la economía política que emergieron en el mundo desde la década de 1980. Fue la segunda vez, en más

[50] Para un libro completo sobre la década de los 1990, véase Carlos Huneeus, *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet* (Santiago: Penguin Random House, 2014). En la misma vena de mostrar una cierta falsedad de la democracia, Alfredo Jocelyn-Holt, *El Chile perplejo. De avanzar sin transar, al transar sin parar* (Santiago: Planeta, 1998). Lo mismo, Gabriel Salazar, *La enervante levedad histórica de la clase política civil* (Santiago: Debate, 2015).

[51] Patricio Navia*, Las grandes alamedas. El Chile post-Pinochet* (Santiago: La Tercera / Mondadori, 2003); Eugenio Tironi, "¿Es Chile un país moderno?", en *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década 1992-2002*, de varios autores (Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, 2003), 15-76.

de 60 años, que un candidato de derecha triunfaba por medios electorales, y su gobierno, en términos de calidad democrática tradicional, no desmereció del otro caso, Jorge Alessandri Rodríguez. También experimentó la mayor puesta en tela de juicio de la nueva democracia y del Chile actual, sin haber podido sacar una clara respuesta política de esto. Ello también incidió en la crisis que desencadenó el retorno de Michelle Bachelet con un triunfo electoral extraordinario y un empantanamiento posterior.

El arco político —y ésta fue la novedad frente a la democracia clásica— se articuló en torno a dos grandes coaliciones, en lo cual algún aspecto del sistema constitucional ayudó, como, por ejemplo, el rasgo binominal en los distritos electorales. Creo que esto, sin embargo, no es definitivo, ya que ni las elecciones presidenciales ni las municipales se regían por esta ley y tenían resultados parecidos. La articulación que comenzó con el plebiscito de 1988 respondía a una estructuración más permanente que el solo Sí o No. La polaridad no fue polarización, aunque tenía el aspecto complejo cada vez más evidente de que la política parecía una especie de mercado de intercambio entre una élite, restándole dinamismo. Ésta es una eterna historia de la democracia.

No es que no existieran desgarros. Uno de ellos fue la derrota político-cultural del pinochetismo, que se produjo particularmente después de la detención del general en Londres, en octubre de 1998, y que afectaba sin duda a la derecha, aunque en general se libró de ella.[52] La búsqueda por una justicia retrospectiva, apoyada en una fuerte presión cultural y política de la opinión pública mundial, incluyendo no pocas injusticias, no afectó sin embargo la estabilidad del sistema y, curiosamente, según varias encuestas, la percepción de los chilenos todavía ve a las fuerzas armadas y de orden como las instituciones más confiables del país. Resistió también los sucesivos cuestionamientos al orden constitucional producto de la escasa legitimidad de origen de la Constitución que le legaba el plebiscito de 1980. Su hito más significativo fueron las

[52] Augusto Varas, *Defensa nacional, Chile 1990-1994* (Santiago: Flacso, 1994); Claudio Fuentes, *El discurso militar en la transición chilena* (Santiago: Flacso, 1996). Mónica Pérez, *Augusto Pinochet: 503 días atrapado en Londres* (Santiago: Los Andes, 2000); Ernesto Ekaizer, *Yo Augusto (*Madrid: Aguilar, 2003); José Rodríguez Elizondo, *Historia de la relación cívica-militar en Chile: desde Eduardo Frei Montalva hasta Michelle Bachelet Jeria* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2018).

reformas del año 2005, consideradas, en su momento, por la gran mayoría de la clase política, como la vigencia de una nueva carta. Había temas pendientes, pero siempre flotaba un aire de crítica a pesar de que había acompañado al país en un momento que se veía como esplendor. Sin embargo, un rasgo importante del afloramiento de una conciencia de crisis en la segunda década del presente siglo XXI fue la idea de una nueva constitución y el debate respecto a la forma de impulsar el cambio. Éste podría ser una modificación y proclama como nueva carta; o bien, en el estilo del populismo latinoamericano, crear las bases para una transformación sustancial del régimen en un sentido más aproximado a la experiencia revolucionaria.[53]

Como en casi todo el mundo donde hay democracia y como le es inherente a su mismo ser, el problema de una época de normalidad es el eclipse del sentido. Es lo que en todo el mundo ha sucedido y que con resonancia freudiana podría definirse como "malestar con la política", desafección, indiferencia, rabia, también objeto de humor fácil. Primero se hizo visible con la caída de la participación electoral, ya que la inscripción era voluntaria y la votación, obligatoria; cuando en un gesto desesperado apareció una ley que hizo el procedimiento al revés —inscripción automática y voto voluntario—, creció la abstención, aunque con la participación de nuevos electores. Se ha dicho que esa abstención se explica por la falta de una real alternativa. Esto empujó, sobre todo, a los sectores que acompañaron a la coalición gobernante la mayor parte del tiempo, es decir, la centroizquierda, a tomar una posición de reformismo radical. Aquí operaba —junto con haber asumido el modelo occidental y recoger los frutos de un período mirado por muchos como

[53] Fernando Atria, *La constitución tramposa* (Santiago: LOM, 2013); Alberto Mayol, *El derrumbe del modelo: la crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo* (Santiago: LOM, 2014); Claudio Alvarado, *La ilusión constitucional. Sentido y límites del proceso constituyente* (Santiago: IES, 2016). La crítica más profunda al nuevo Chile, y al mismo tiempo diferenciada y con un buen grado de sofisticación, es la de Tomás Moulian, *Chile actual. Anatomía de un mito* (Santiago: LOM, 2002); Joaquín Fermandois, "Verdad y mito del Chile actual", *Estudios Públicos* 69 (1998); Lois Hecht Oppenheim, *Politics in Chile. Socialism, Authoritarianism, and Market Democracy* (Boulder, Colorado: Westview Press, 2007); Carlos Ruiz, *De nuevo la sociedad* (Santiago: LOM, 2015). Que la noción de malestar no proviene de uno solo de los polos, sino que de una crítica a los rasgos de la modernidad, puede verse en el libro de Daniel Mansuy, *Nos fuimos quedando en silencio* (Santiago: IES, 2016).

francamente próspero y pacífico— una mala conciencia por el cambio de posiciones y una actitud ambivalente ante la oleada neopopulista en la región.

Si la imagen externa y en parte la interna han sido una de éxito con el énfasis exagerado que se quiera, en esta mirada ha habido también una evolución. De manera gradual, aunque con pulsiones explosivas intercaladas, se han ido manifestando una crítica y un malestar que tienen que ver con las insatisfacciones económicas y sociales, como una reacción de mentalidad colectiva educada por las élites culturales ante una sociedad que muestra muchos de los rasgos de la llamada era postideológica. Esta última es una definición tan imperfecta como aquélla de neoliberal. La reacción procede de dos capas.

La primera es una capa más concentrada en las elites intelectuales y culturales, que luego, progresivamente, permea a grupos políticos que se sienten extraños por estas transformaciones y donde todos se suman a una reacción global, autodenominada de "crítica", contra la evolución del mundo post Guerra Fría, en especial en sus rasgos sociales y económicos, y en la aparentemente imparable interconexión social y económica que es, junto a una fragmentación, su contracara. En parte, esta crítica procede de una aprensión que me atrevo a llamar postmarxista, aunque por cierto el marxismo político o cultural tiene una cuota de presencia pero no alcanza a expresar la totalidad de esta visión.

La segunda fuente de reacción ha sido la insatisfacción social y económica percibida por grandes masas que no desconocen, sino que incluso aplauden, muchos aspectos de la evolución material, pero a la vez se sienten excluidos de sus beneficios o al menos de una parte que les correspondería. Cuando esto alcanzó la política afectó mucho más gravemente a la centroizquierda que a la centroderecha. Esta última sólo se veía afectada por carecer de una respuesta creativa a este fenómeno, aunque también se manifestó en diversos grados de aturdimiento por los cambios culturales y valóricos que tuvo que absorber sin digerirlos.

Lo interesante del caso es que —a pesar de que por un instante se logró conformar una gran mayoría unida en torno a la idea de un cambio, no muy distinta de la que, por señalar un metro comparativo, reinaba en el país a mediados de la década de 1960— la condena al pasado reciente, sobre todo cuando implica el período de la nueva democracia, no alcanza a traducirse, en la práctica, en un abandono de esa estrella

polar que comenzó a manifestarse con el Acuerdo Nacional de 1985. Además, los chilenos se lamentan por carencias en lo social y económico, pero a la vez declaran hallarse satisfechos con la vida que llevan.[54] Por ello, hay que preguntarse si es que el malestar, salvo muchos casos puntuales pero al mismo tiempo claves —como educación, salud, rol de las grandes empresas, conflicto mapuche con quiebre de Estado de Derecho en una región, inseguridad que también es una suerte de crisis del mismo—, antes que un rechazo visceral del mundo de nuestro tiempo actualizado en Chile no es más que una expresión propia del proceso democrático, y que sería una suerte de Mayo de 1968, con mucho de carnaval, en el sentido original del término. Mi idea es que la situación está entremedio de los dos, en lo cual el estado del país no es diferente al de una realidad latinoamericana, aun dentro de una situación claramente mejorada en muchos aspectos, si bien no en todos.

Se ha citado mucho la mala distribución de los ingresos como una fuente de malestar. El índice Gini, por citar un caso, si se reconstruye históricamente no ha variado demasiado, salvo artificialmente durante la Unidad Popular. Dentro de América Latina, su posición en índice per cápita tuvo un avance hacia los primeros lugares, aunque existen ciertas actitudes socioculturales que le dan un rasgo distinto.[55] Chile tiene la mala suerte de estar junto a la más importante democracia social de la región, Argentina, pese a que sí es un caso de desarrollo político frustrado; cuando no se compara con este vecino se hace con la OCDE, pero esto ya es harina de otro costal. En este último quinquenio, hasta donde nos permiten ver las cifras, la progresión en la distribución desigual ha tenido una tendencia a la disminución. Si ésta se relaciona con el crecimiento, se puede notar que todos los países de rápido mejoramiento económico manifiestan la misma tendencia, y hay que recordar que lo importante es si mejora la calidad de vida de la base de la pirámide social. Existen muchos elementos que permiten entregar una respuesta afirmativa a esta pregunta.

---

[54] De manera consistente, las encuestas CEP de los últimos años han mostrado que casi los dos tercios de los chilenos dicen estar satisfechos con su vida personal.

[55] Para un estudio de la desigualdad en el Chile reciente, ver Harald Beyer, "¿Qué veinte años no es nada…? Una mirada a la desigualdad de ingresos a partir de las encuestas Casen", *Estudios Públicos* 121 (2011). Más reciente, Claudio Sapelli, *Chile: ¿país desigual? Una mirada a la dinámica del Chile de ayer, hoy y mañana* (Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2016).

El modelo chileno ha sido admirado y zaherido. Líderes políticos y económicos lo citan como ejemplo; es de rigor que a la Cepal, aun reconociendo logros, le fascine señalar sus carencias. Se puede afirmar que, por más de cuatro décadas, al comienzo a empellones por dos sucesivas caídas abismales del producto, la economía chilena mostró que podía adecuarse a la nueva realidad y que el país poseía un potencial escondido asimilándose a la economía mundial de mercado. Aunque hubo algún tránsito de recursos naturales no renovables a renovables, al igual que el resto de América Latina y de la gran mayoría de las sociedades del mundo, Chile todavía no puede ser calificado como parte del mundo desarrollado. No se potencializó la innovación tecnológica ni el carácter abstracto del proceso económico más moderno. Sólo sucede que, dentro de la senda al desarrollo, este país dio un brinco en que mejoró de manera importante sus posibilidades y su calidad; a los límites antes señalados hay que anotar la idea de una persistencia adaptable, conductas no muy frecuentes en la región y en la historia de Chile.[56] Quizás hay que mirarlo de otra manera. Lo que llamamos comúnmente desarrollo está, básicamente, situado en dos regiones del mundo: Europa occidental y las reproducciones suyas a lo largo del globo, y parte del mundo confuciano. Se puede decir que Chile, como sociedad y economía, se halla situado en un escalafón inmediatamente inferior.

Evaluar una democracia por sus carencias es parte de una labor crítica en el sentido apreciativo y parte, también, de una respuesta a que lo moderno, para poseer legitimidad, requiere de un mejoramiento del cual tenemos una noción inexacta pero no necesariamente falsa. En las últimas tres décadas ha habido una tendencia hacia una mayor estabilidad democrática en Argentina y Brasil, y algo fracturada en México. Chile aquí se compara con Uruguay en cuanto a que el malestar puede ser hasta el momento canalizado, aunque en nuestro país exista un cierto pasmo sobre la dirección a trazarse. Y en un marco global, se

---

[56] José Luis Díaz Gallardo et al., *La república en cifras: Chile 1810-2010. Historical statistics* (Santiago: Ediciones Universidad Católica, 20016); Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, ed., *La transformación económica de Chile* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000); Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad* (Santiago: Cepal / LOM Ediciones, 2003). Un resumen en Rolf Lüders, "El proceso económico", en *América Latina en la historia contemporánea. Chile. La búsqueda de la democracia*, coordinado por Joaquín Fermandois (Madrid: MAPFRE, Taurus, 2015), tomo V.

observa a España, que en cierta manera llegó a ser desarrollada, lo cual alienta esperanzas para el mundo latinoamericano; a pesar de la crisis financiera actual en relación con su historia, muestra también un afincamiento siempre precario, como le es propia a la democracia moderna. Desde un punto de vista macroeconómico y de legitimidad general del sistema, Chile no ha vivido la experiencia griega, teniendo en cuenta el paralelismo anotado en otras partes de este texto. Un espejo lejano pero que me parece imprescindible presentarlo es el caso de la India, con otro tamaño y otra complejidad. Con gran violencia dispersa, junto a una estabilidad democrática, recién una parte de la sociedad transita al desarrollo, aunque su camino será mucho más arduo. Es en este marco, y no en uno ideal que nunca se alcanzará, donde debe ser evaluada la posición de Chile para quien quiera entender y poder atreverse a expresar un juicio acerca de su calidad.[57]

Al destacar las posibilidades del modelo occidental en Chile, no se pueden perder de vista dos elementos sustanciales que se deben cultivar, si bien no deben someterse a una planificación, sino que son parte de una experiencia que se vive y visualiza. Uno es el vigor de una clase política entendida en un sentido amplio, que siempre termina constituyendo el factor clave de la democracia, con flexibilidad y duración, capacidad de transformarse y de transformar a sus críticos, de absorber y transmutarse en un sentido limitado, quizás sólo incremental. Además, para que la democracia signifique algo, al menos como punto de referencia de una continuidad republicana, debe estar acompañado al menos de otro fenómeno todavía más inasible y quizás más concreto y esencial para el proceso civilizatorio: las *minorías creadoras,* fecundo concepto de Arnold Toynbee que se manifiesta en el plano político, cultural, estético, social y económico. Jamás va a ser de una manera proporcional en todos ellos, pero debe cruzar más de una de estas esferas. La democracia no va a tener la solidez permanente ya que la precariedad le es inherente a su autoconciencia. Por ello, para que adquiera sentido y un fondo de referencia debe estar inserta en la experiencia de la cultura y civilización.

[57] Una reciente mirada sobre el tema, ver en Christopher H. Achen y Larry M. Bartels, *Democracy for Realist. Why Elections Do Not Produce Responsive Government* (Princeton / Oxford: Princeton University Press, 2016).

BIBLIOGRAFÍA

Achen, Christopher H. & Larry M. Bartels. *Democracy for Realist. Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton / Oxford: Princeton University Press, 2016.

Ahumada, Jorge. *En vez de la miseria*. Santiago: Editorial Pacífico, 1958.

Allende, Salvador. "Discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1972". En *Salvador Allende y América Latina: 12 discursos y 2 conferencias de prensa*, de Salvador Allende. México: Casa de Chile en México, 1978.

Alvarado, Claudio. *La ilusión constitucional. Sentido y límites del proceso constituyente*. Santiago: IES, 2016.

Álvarez, Rolando. *Desde las sombras. Una historia de la clandestinidad comunista*. Santiago: LOM, 2003.

Angell, Alan. *Elecciones presidenciales, Democracia y partidos políticos en el Chile post Pinochet*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario / Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica, 2005.

Annio, Antonio, coordinador. *Historia de las elecciones en Iberoamérica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Atria, Fernando. *La constitución tramposa*. Santiago: LOM, 2013.

Barros, Robert. *La junta militar: Pinochet y la Constitución de 1980*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2005.

Bawden, John R. *The Pinochet Generation. The Chilean Military in the Twentieth Century*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2016.

Beyer, Harald. "¿Qué veinte años no es nada…? Una mirada a la desigualdad de ingresos a partir de las encuestas Casen". *Estudios Públicos* 121 (2011).

Candina, Azún. *Clase media, Estado y sacrificio: La Agrupación Nacional de Empleados Fiscales en Chile contemporáneo (1943-1983)*. Santiago: LOM, 2013.

Casals Araya, Marcelo. *La creación de la amenaza roja. Del surgimiento del anticomunismo a la "campaña del terror" en 1964*. Santiago: LOM, 2016.

Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. *Informe sobre calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política*. Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1996.

Corvalán Márquez, Luis. *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile. Izquierda, centro y derecha en la lucha entre los proyectos globales, 1950-2000*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2001.

———. *Los partidos políticos y el golpe del 11 de septiembre. Contribución al estudio del contexto histórico*. Santiago: Universidad Bolivariana, 2000.

Dávila Avendaño, Mireya. *Historia de las ideas de la renovación socialista 1974-1989*. Tesis de licenciatura en historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994.

Devés, Eduardo. *Los que van a morir te saludan. Historia de una masacre: Escuela Santa María de Iquique, 1907*. Santiago: LOM, 1997.

Díaz Gallardo, José Luis, Rolf Lüders & Gert Wagner. *La república en cifras: Chile 1810-2010. Historical statistics*. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2016.

Drake, Paul W. *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*. Stanford, California: Stanford University Press, 2009.

Edwards, Alberto. *La fronda aristocrática: historia política de Chile*. Santiago: Universitaria, 1976.

Ekaizer, Ernesto. *Yo Augusto (*Madrid: Aguilar, 2003).

Elliot, J. H. *Empires of the World. Britain and Spain in America 1492-1830*. New Haven, Londres: Yale University Press, 2006.

Encina, Francisco Antonio. *Historia de Chile: desde la prehistoria hasta 1891*. Santiago: Editorial Nascimento, 1940-1952.

Falcoff, Mark. *Modern Chile 1970-1989. A Critical History*. New Brunswick / Londres: Transaction Publisher, 1989.

Fermandois, Joaquín. *Abismo y cimiento: Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos*. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 1996.

———. "Modernización, desarrollo, dictadura: el papel de Sergio de Castro". *Estudios Públicos* 108 (2007): 281-313.

———. *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2005*. Santiago: Ediciones de la Universidad Católica, 2005.

———. *La revolución inconclusa: la izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2013.

———. "Verdad y mito del Chile actual". *Estudios Públicos* 69 (1998).

Fernández Abara, Joaquín. *Regionalismo, liberalismo y rebelión: Copiapó en la guerra civil de 1859*. Santiago: Editorial Finis Terrae, 2012.

Ffrench-Davis, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Santiago: Cepal / LOM Ediciones, 2003.

Figueroa Clark, Víctor. "The Forgotten History of the Chilean Transition: Armed Resistance against Pinochet and US Policy towards Chile in the 1980s". *Journal of Latin American Studies* 47 (2015).

Fontaine Aldunate, Arturo. *Los economistas y el presidente Pinochet*. Santiago: Zig-Zag, 1988.

Fontaine Talavera, Arturo. "Sobre el pecado original de la transformación capitalista chilena". En *El desafío neoliberal: el fin del tercermundismo en América Latina*, del compilador Barry Levine. 93-119. Barcelona: Norma, 1992.

Franco, Rolando. *La Flacso clásica (1957-1973). Vicisitudes de las ciencias sociales latinoamericanas*. Santiago: Flacso-Chile, Catalonia, 2007.

Fuentes, Claudio. *El discurso militar en la transición chilena*. Santiago: Flacso, 1996.

Gárate Chateau, Manuel. *La revolución capitalista de Chile: 1973-2003*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013.

Garretón, Manuel Antonio. "Social Science and Society in Chile: Institutionalization, Breakdown and Rebirth". *Social Science Information* 44, n.° 1 y 3 (2005).

Gazmuri, Cristián, editor. *El Chile del centenario, los ensayistas de la crisis*. Santiago: Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica, 2003.

Godoy, Óscar. "Algunas claves de la transición política en Chile". *Estudios Públicos* 38 (1990).

———. "La transición chilena a la democracia: pactada". *Estudios Públicos* 74 (1999).

———. *La democracia en Aristóteles: los orígenes del régimen republicano*. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2012.

Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre noción de Estado en Chile*. Santiago: Universitaria, 2010.

Grez Toso, Sergio. "La izquierda chilena y las elecciones: una perspectiva histórica (1882-2013)". *Cuadernos de Historia* 40 (2014).

———. *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)*. Santiago: Dibam, 1997.

Hanisch, Walter. *El catecismo político cristiano. Las ideas y la época*. Santiago: Andrés Bello, 1970.

Harmer Harmer, Tanya. *El gobierno de Allende y la guerra fría interamericana*. Santiago: Ediciones Diego Portales, 2013.

Hecht Oppenheim, Lois. *Politics in Chile. Socialism, Authoritarianism, and Market Democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007.

Heise, Julio. *Años de formación y aprendizaje políticos: 1810-1830*. Santiago: Editorial Universitaria, 1978.

Huneeus, Carlos. *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Santiago: Penguin Random House, 2014.

———. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Debate, 2016.

Huntington, Samuel P. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.

Hurtado, Alberto. ¿Es Chile un país católico? Santiago: Ediciones Splendor, 1941.

Hurtado, Diego. *Las palabras no se las lleva el viento: lenguajes políticos y democracia durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973)*. Tesis de magíster en historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015.

Ibáñez Santa María, Adolfo. *Historia de Chile: 1860-1973*. Tomo II. Santiago: Editorial Bicentenario, 2014.

Jobet, Julio César. *Ensayo histórico del desarrollo económico-social de Chile*. Santiago: LOM, 1985.

Jocelyn-Holt, Alfredo. *El Chile perplejo. De avanzar sin transar, al transar sin parar*. Santiago: Planeta, 1998.

Klein, Marcus. "La elección presidencial de 1938". En *Camino a la Moneda. Las elecciones presidenciales en la historia de Chile 1920-2000*, de los editores Alejandro San Francisco & Ángel Soto. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario / Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica, 2005.

Krebs, Ricardo. *Identidad chilena*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2008.

Larraín, Felipe & Rodrigo Vergara, ed. *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.

Loveman, Brian. *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press, 2001.

Lüders, Rolf. "El proceso económico". En *América Latina en la historia contemporánea. Chile. La búsqueda de la democracia*, tomo V, coordinado por Joaquín Fermandois. Madrid: MAPFRE, Taurus, 2015.

Mansuy, Daniel. *Nos fuimos quedando en silencio*. Santiago: IES, 2016.

Mayol, Alberto. *El derrumbe del modelo: la crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM, 2014.

Millar, René. *La elección presidencial de 1920: tendencias y prácticas políticas en el Chile parlamentario*. Santiago: Universitaria, 1982.

Moulian, Tomás. *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM, 2002.

———. "El régimen de gobierno 1933-1973. Algunos problemas institucionales". *Documento de Trabajo Flacso* 406, mayo 1989.

Moulian, Tomás & Isabel Torres Dujisin. "La reorganización de los partidos de la derecha entre 1983-1988". *Documentos de Trabajo Flacso* 388, noviembre 1988.

Navia, Patricio. "Participación electoral en Chile, 1988-2001", *Revista de Ciencia Política* XXIV, n.º 1 (2004).

———. *Las grandes alamedas. El Chile post-Pinochet*. Santiago: La Tercera / Mondadori, 2003.

Nunn, Frederick M. *The military in Chilean History: Essays on Civil-military, 1810-1973*. Albuquerque: Albuquerque University of New Mexico Press, 1976.

———. *The Time of the Generals. Latin American Militarism in World Perspective*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1992.

Ortega Frei, Eugenio. *Historia de una alianza política: el Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano*. Tesis para optar al grado de licenciatura en historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992.

Pérez, Mónica. *Augusto Pinochet: 503 días atrapado en Londres* (Santiago: Los Andes, 2000).

Perry, Mariana. *La dimensión internacional del pensamiento político chileno. Aprendizaje y transferencia en el exilio*. Tesis doctoral de la Universidad de Leiden, 2016.

Pinto Santa Cruz, Aníbal. *Chile. Un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Universitaria, 1958.

Pinto Vallejos, Julio & Verónica Valdivia. ¿Revolución proletaria o querida chusma? *Socialismo y alessandrismo en la pugna por la politización pampina (1911-1932)*. Santiago: LOM, 2001.

Portales, Felipe. *Los mitos de la democracia chilena*. Santiago: Catalonia, 2004.

Purcell, Fernando & Alfredo Riquelme, coordinadores. *Ampliando miradas: Chile y su historia en el tiempo global*. Santiago: RIL, 2009.

Puryear, Jeffrey. *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Rivera Aravena, Carla. "La verdad está en los hechos: una tensión entre objetividad y oposición. Radio Cooperativa en dictadura". *Historia* 41, n.º 1 (2008).

Rivera Neumann, Teodoro. "El Tribunal Constitucional y su aporte al derecho. Aspectos relevantes de los primeros 59 fallos". *Estudios Públicos* 34 (1989).

Rodríguez Elizondo, José. *Historia de la relación cívica-militar en Chile: desde Eduardo Frei Montalva hasta Michelle Bachelet Jeria* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2018).

Rojas Flores, Jorge. *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)*. Santiago: Dibam, 1993.

Rojas, Gonzalo. *Chile escoge la libertad. La presidencia de Augusto Pinochet Ugarte 11. IX. 1973 - 11. III. 1981*. Santiago: Zig-Zag, 1998.

Rubio Apiolaza, Pablo. *Los civiles de Pinochet. La derecha en el régimen militar chileno, 1983-1990*. Santiago: Dibam, 2014.

Ruiz, Carlos. *De nuevo la sociedad*. Santiago: LOM, 2015.

Sagredo, Rafael. *De la colonia a la república. Los catecismos políticos cristianos, 1811-1827*. Madrid: MAPFRE, 2009.

Salazar, Gabriel, *Construcción de Estado en Chile (1800-1837): democracia de los "pueblos", militarismo ciudadano, golpismo oligárquico*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2005.

———. *La enervante levedad histórica de la clase política civil*. Santiago: Debate, 2015.

———. *Violencia política popular en las "Grandes Alamedas". La violencia en Chile 1947-1987 (Una perspectiva histórico popular)*. Santiago: Sur, 1990.

San Francisco, Alejandro et al. *Historia de Chile 1960-2010. Tomo I. Democracia, esperanzas y frustraciones. Chile a mediados del siglo XX*. Santiago: Ediciones CEUSS, 2016.

———. *La guerra civil de 1891*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2007-2008.

Sapelli, Claudio. *Chile: ¿país desigual? Una mirada a la dinámica del Chile de ayer, hoy y mañana*. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2016.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

Sigmund, Paul. *The United Stated and the Chilean Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

Silva V., Fernando. "Un contrapunto de medio siglo". En *Historia de Chile*, de Sergio Villalobos, Osvaldo Silva, Fernando Silva & Patricio Estellé. Santiago: Editorial Universitaria, 1977.

Silva, Patricio. "Technocrats and politics in Chile from the Chicago Boys to the Cieplan monks". *Journal of Latin American Studies* 23, n.° 2 (1991).

Tironi, Eugenio. "¿Es Chile un país moderno?". En *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década 1992-2002*, de varios autores, 15-76. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, 2003.

Tocqueville, Alexis de. *De la Democratie en Amérique*. París: Gallimard, 1961.

Urzúa Valenzuela, Germán. *Historia política electoral de Chile: 1931-1973*. Santiago: Editorial Jurídica, 1986.

Valdés, Juan Gabriel. *La Escuela de Chicago. Operación Chile*. Buenos Aires: Grupo Zeta, 1989.

Valenzuela, Arturo. *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago: Flacso, 1989.

Valenzuela, Samuel J. *Democratización vía reforma. Expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires: Ides, 1985.

Varas, Augusto. *Defensa nacional, Chile 1990-1994*. Santiago: Flacso, 1994.

Véliz, Claudio. *Los dos mundos del Nuevo Mundo. Cultura y economía anglo-americana e hispanoamericana*. Santiago: Tajamar Editores, 2009.

Vergara, Rodrigo. "Sergio de Castro, el arquitecto del modelo chileno (comentario al libro de Arancibia y Balart)". *Estudios Públicos* 110 (2008).

Vial, Gonzalo. *Historia de Chile (1891-1973). Volumen III. Arturo Alessandri y los golpes militares (1920-1925)*. Santiago: Santillana, 1987.

———. *Pinochet: la biografía*. Santiago: Aguilar / El Mercurio, 2002.

Villalobos, Sergio. *Portales, una falsificación histórica*. Santiago: Universitaria, 2016.

Ward, Robert E. & Dankwart A. Rustow, editores. *Political Modernization in Japan and Turkey*. Princeton: Princeton University Press, 1964. *EP*

Iván Jaksic y Juan Luis Ossa (editores), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo I. Prácticas políticas* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2017).

RESEÑA

LA HISTORIA POLÍTICA SE TOMA LA PALABRA

Manuel Vicuña
Universidad Diego Portales

Durante mucho tiempo, tal vez demasiado, la historia política despertó sospechas en varias provincias del mundo académico. No fueron tan raros quienes especularon con jubilarla. Para esto aducían el tradicionalismo de sus enfoques. Los juzgaban encandilados por el destino de los "grandes hombres" (papas, reyes, presidentes, ministros o parlamentarios), y presas de un protocolo de escritura que se conformaba con narrar acontecimientos con la parsimonia descriptiva de una crónica incapaz de calar el significado profundo de los fenómenos del pasado. Dicho en simple, la historia política fue desautorizada por otras corrientes historiográficas, como la historia de las mentalidades, la historia social, la historia cultural y un largo etcétera, que contempló fértiles cruces disciplinarios (por ejemplo, con la antropología simbólica) y asaltos teóricos procedentes de los cuarteles del postestructuralismo y sus aliados. Todas estas corrientes hicieron lo posible por irrigar en diversas direcciones, movidas por afanes imperialistas más o menos encubiertos, y por la convicción de representar un avance teórico y me-

Manuel Vicuña. Doctor en historia de la Universidad de Cambridge. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales. Autor, entre otros libros, de *La belle époque chilena. Alta sociedad y mujeres de elite en el cambio de siglo* (2001, 2010); *Un juez en los infiernos. Benjamín Vicuña Mackenna* (2009), y *Reconstitución de escena* (2016). Email: manuel.vicuna@udp.cl.

todológico con potencial para reformular el código epistemológico del conocimiento histórico.

La escuela francesa de los *Annales*, quizá la más influyente del siglo XX, a veces tendió a restarle protagonismo a la historia política, en la misma medida en que cuestionó el valor de los eventos, de la narrativa y del género biográfico. De esas reprobaciones queda poco o nada, precisamente porque quienes se interesaban en narrar acontecimientos y la vida de personajes mostraron cómo, haciendo algo en apariencia muy acotado, era posible dar cuenta de fenómenos más amplios, como el imaginario del mundo popular o el repertorio valórico de los señores del orden feudal. En el caso específico de la historia política, su retorno a la primera plana también respondió, entre otros motivos, a los desafíos planteados por las relaciones entre agencia y estructura y a la fascinación por la cultura política como universo simbólico al interior del cual los actores del pasado les otorgaban sentido a sus experiencias.

En países como Brasil, Argentina y Uruguay, y en menor medida en Chile, la renovación de la historia política, actualmente muy inclinada al diálogo con otras disciplinas y tendencias historiográficas, también ha sido abonada por el cultivo de la historia reciente, un campo de estudio al cual se han dirigido muchos de los académicos interesados en los avatares de la última oleada de dictaduras militares y de los procesos de transición a la democracia. Las subjetividades de los militantes, los traumas históricos derivados del terrorismo de Estado y las reelaboraciones de la memoria colectiva han concentrado la atención de investigadores ya habituados a conjugar las pesquisas documentales con la historia oral, y a perseguir los rastros de la política en espacios que antes se creían al margen de sus trayectorias.

En este contexto, el primer tomo de la *Historia política de Chile, 1810-2010*,[1] centrado en las *prácticas políticas*, pretende contribuir a la renovación de la historia política referente a Chile, expandiendo su radio de acción "más allá de instituciones y organizaciones" (12). Se trata de un esfuerzo colaborativo serio, que responde a una rigurosa metodología de trabajo grupal, y promete instalarse como una obra de

[1] Iván Jaksic y Juan Luis Ossa (editores), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo I. Prácticas políticas* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2017). En adelante el libro se citará tan sólo con su número de página entre paréntesis.

referencia. Dieciséis autores participaron en la redacción de los catorce capítulos de este volumen. Varios son especialistas en el tema tratado, de modo que los capítulos a su cuidado responden al balance de años de trabajo. Como suele ocurrir con los libros que reúnen colaboraciones de distintos autores, el nivel de los capítulos es dispar, aunque las fluctuaciones en calidad tienden a mantenerse en un reducido ancho de banda. Tomando distancia de los capítulos a fin de discernir los "problemas historiográficos" que los articulan con prescindencia de sus particularidades, el editor de este primer tomo, Juan Luis Ossa Santa Cruz, identifica cuatro cuestiones subyacentes: "revolución y guerra; política asociativa; participación social en la política nacional, y el binomio democracia y dictadura" (16).

DIVERSIDAD DE EXPRESIONES POLÍTICAS

La *Historia política de Chile, 1810-2010* contempla una diversidad de perspectivas. Ésta permite ampliar el rango de las cuestiones tradicionalmente asociadas a la historia política, al mismo tiempo que expone los vínculos (a veces manifiestos, en otras ocasiones subterráneos) entre estas diferentes áreas de estudio. En atención a la particularidad de cada una de ellas, el libro no presenta una periodización uniforme. Cada autor elabora una división temporal propia, logrando un calce adecuado con la materia abordada. Esta opción metodológica permite perfilar procesos relevantes, evidenciar episodios críticos y trazar un cuadro de continuidades y rupturas.

Tratándose de una historia del Chile republicano, el volumen empieza con el estudio del proceso de Independencia —en realidad, una "guerra civil revolucionaria"—, de la cual se quiere hacer ver su carácter revolucionario, para después hacerse cargo de las cuatro guerras civiles (1829-30, 1851, 1859 y 1891) que acompañaron y trastornaron el proceso de consolidación del sistema institucional. La historiografía sobre la Independencia y las guerras externas presenta un mayor desarrollo que el estudio de los conflictos internos, por lo que otorgarles protagonismo resulta muy oportuno. Lo interesante del capítulo sobre este asunto, obra de Joaquín Fernández Abara, es que deja a un lado el énfasis en la dimensión militar de los conflictos, para centrarse en sus motivos y efectos políticos, en las relaciones entre oficialismo y oposi-

ción, entre los poderes ejecutivo y legislativo, entre la clase dirigente y los notables locales y la expansión y la autonomización de la burocracia estatal, y entre centralismo y regionalismo. Todas las guerras civiles aluden a la precariedad del orden republicano, que se fracturó una y otra vez en respuesta a problemas a la vez constantes y variables. El poder del ejecutivo para manipular el resultado de las elecciones y el sesgo autoritario de sus actuaciones desataron crisis políticas que, junto con movilizar ejércitos, consolidaron un horizonte normativo proclive a la limitación del poder del gobierno en nombre de principios liberales.

Aquí se advierten dos afinidades electivas entre capítulos aparentemente inconexos. En "Democracia y dictadura en el Chile republicano. Prácticas, debates y conflictos políticos", Marcelo Casals rastrea, de modo convincente y conceptualmente sofisticado, el desarrollo de la "matriz liberal de la cultura política chilena" (353). Con su promesa de participación y actualización democrática, esa matriz se instituyó en consenso básico de todos los sectores políticos, obligando incluso a los regímenes autoritarios a rendirle honores, mañosamente, como ideal normativo. El estudio de las guerras civiles también puede asociarse con la investigación sobre la violencia política emprendida por Brian Loveman y Elizabeth Lira, un recordatorio de que la tan cacareada excepcionalidad del caso chileno en el contexto latinoamericano, excepcionalidad derivada de su temprana consolidación institucional y de la continuidad electoral de su tradición democrática, reposa en el uso de la violencia política en variadas versiones, y no sólo por parte del Estado o en nombre del orden público de acuerdo a los criterios del gobierno de turno.

Quizá podría pensarse buena parte del volumen desde esta perspectiva: las promesas, los avances sinuosos y los retrocesos abruptos en el proceso de actualización de la democracia, entendida como un horizonte normativo móvil, que reformula, con cada desplazamiento, los alcances del régimen republicano adoptado a propósito de la Independencia. Varios capítulos aluden, directa o indirectamente, a este fenómeno. El texto de Andrés Baeza Ruz, por ejemplo, explora las asociaciones que, por fuera o en comunicación con el sistema de partidos, van dándole densidad a la sociedad civil. En ese espacio intermedio entre el Estado y el mercado se desenvuelven procesos de constitución de ciudadanía más allá del circuito electoral, más allá del juego político en sentido es-

tricto, en tanto aglutinan a individuos de otro modo impotentes en torno a causas comunes, y de paso ofrecen herramientas para interpelar a las autoridades y forjar identidades colectivas.

En sintonía con este capítulo, el trabajo de Eduardo Posada Carbó ahonda en las vías de maduración de prácticas ciudadanas, cuyo radio de influencia alcanzó desde temprano a sectores privados del derecho a voto, en el marco de un calendario electoral intenso, a veces incluso congestionado, que se mantiene vigente, salvo por algunas coyunturas críticas, entre 1833 y 1970. Inspirado en el trabajo de Frank O'Gorman, Posada Carbó sabe que el estudio de la participación electoral no puede restringirse al análisis del número de votantes efectivos, porque las formas de movilización asociadas a esas contiendas imantan, y por lo tanto politizan, a sectores en principio al margen de la política partidista, como fue el caso, durante más de un siglo, de las mujeres y de los analfabetos. A ratos, Posada Carbó enlaza con los intentos por dar cuenta de la "cultura de la movilización política", aunque sin aludir a uno de los grandes motores detrás de ella: la oratoria como una práctica destinada a persuadir al intelecto y movilizar los afectos, al extremo de constituir comunidades basadas en ideas y sentimientos compartidos, con repercusiones en el repertorio de la acción colectiva.

Bajo el prisma de la actualización de la democracia como clave de acceso al interior del libro, también hay que destacar el trabajo de María Rosaria Stabili sobre la "res-pública de las mujeres". Stabili aborda las formas de movilización, los actos de toma de palabra, los tipos de recursos asociativos y los recursos argumentales utilizados en la lucha por la conquista de derechos (políticos, civiles y sociales), cruzando todas estas variables con los clivajes del sistema de partidos, el tejido y las desgarraduras del mundo asociativo, y la tensión entre demandas de género, con liderazgos femeninos autónomos, y programas de acción supeditados a otras agendas, como las reivindicaciones de clase, históricamente más funcionales a los intereses masculinos. De nuevo, se trata de mapear "escuelas de ciudadanía" y fuentes de agencia orientadas a extender derechos, consumar promesas y enriquecer la representación y la participación política como instancias de ejercicio democrático. En el fondo, este volumen se propone ampliar el elenco de la historia política, o, para ser más precisos, reconocer la coexistencia y conexión de escenarios diversos, que comprometen las actuaciones de las élites tra-

dicionales, de las clases medias, de los sectores obreros, de las mujeres y del campesinado, en una obra de estructura coral, con narrativas que a ratos se entrelazan y se anudan, a medida que avanza la lectura de los capítulos.

Esa heterogeneidad social y política se expresa de distintos modos. Una de las vertientes más interesantes de la misma alude a la condición plural de la clase media. El estudio de las clases medias realizado por Elizabeth Quay Hutchison y María Soledad Zárate Campos es uno de los puntos altos del libro. En pleno dominio de la bibliografía pertinente sobre América Latina y Chile, este capítulo pone el acento en el periodo que va de los años veinte a los setenta del siglo XX, logrando identificar las fuerzas motrices del crecimiento y de la diversificación de las clases medias, a la vez que enriquece el análisis introduciendo la variable de género, iluminando por esta vía una dimensión de las relaciones de poder comúnmente descartada por la bibliografía sobre el tema. Hutchison y Zárate combinan el análisis de la estructura social y de los aspectos relacionales en la conformación de identidades colectivas, con la sociología de las profesiones y el estudio de los repertorios valóricos, de los niveles de ingreso y de la afiliación a partidos situados a todo lo ancho del espectro político. En otras palabras, atacan el tema desde distintos frentes, y concertadamente, intersectando la trayectoria de las clases medias con el desarrollo de la burocracia estatal y, sobre todo, con la historia del Estado de bienestar y del proyecto modernizador que lo inspiró.

La nueva historia política, vuelvo a señalarlo, busca mostrar cómo la política también se desenvuelve en ámbitos poco transitados por la historiografía hasta hace unas décadas. La cultura es una de esas áreas antes periféricas, que la expansión del estudio de la política ha ido incorporando al centro de sus preocupaciones. ¿Cómo crear comunidades nacionales que tributen a una coalición o a una clase social, en su afán por hegemonizar el espacio público e imprimirle su sello al orden institucional? En esta línea, el trabajo de Patrick Barr-Melej, "Manipulando el 'alma del pueblo': Cultura y prácticas políticas en Chile contemporáneo", explora la dimensión política de la cultura a través del análisis del folclor como capital simbólico, usado para validar proyectos políticos con toques de nacionalismo, que alegaban representar, en beneficio propio, lo auténticamente chileno. El repertorio de las

tradiciones y los personajes del campo, la llamada "cultura huasa" originalmente idealizada por el criollismo, durante el siglo XX se constituyó en parte importante del menú de las masas urbanas. De ahí el interés, común a las fuerzas de izquierda, de centro y de derecha, por apropiarse de esa fuente de legitimidad social redituable en términos políticos y éticos.

El folclorismo remite al campo desde una perspectiva urbana, pero el campo, en este tomo, no es sólo el patrimonio disputado en el marco de las "políticas de la cultura" activadas para impulsar o contener las transformaciones de signo reformista o revolucionario. En el último capítulo del libro, Claudio Robles Ortiz se ocupa de la sociedad rural, y de sus relaciones de ida y vuelta con la política nacional, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la reforma agraria, sin pasar por alto la micropolítica acotada a espacios locales de dominación, contestación y negociación. Hacendados, medieros, inquilinos, peones afuerinos, militantes de partidos, agentes de sindicatos y funcionarios públicos conforman la nómina de actores que giran en torno a las vicisitudes del sistema de la hacienda; a la conformación de un "movimiento campesino", menos tardío de lo esperado; al destino accidentado de la sindicalización campesina, trabada por acuerdos políticos autorizados en nombre de los requerimientos del proyecto desarrollista, y a las tácticas de resistencia al poder patronal (disimuladas al principio, desembozadas después) de los obreros agrícolas y los inquilinos cuyas condiciones laborales fueron deteriorándose con el avance del capitalismo agrario en el valle central.

PROMESAS INCUMPLIDAS

"Las prácticas políticas", observa Robles Ortiz, "pueden ser definidas como las formas de acción colectiva por medio de las cuales distintos actores participan en las instancias y ámbitos en los que tienen lugar el ejercicio, la negociación y la contestación del poder. Dada la complejidad que puede alcanzar el repertorio de formas de acción colectiva, la agencia de los actores involucrados en esas dimensiones de la acción política construye una 'arena de poder' compleja, formada por una multiplicidad de escenarios concretos, desde el nivel nacional de la política en las instituciones centrales del Estado hasta los espacios polí-

ticos locales" (423). La definición de prácticas políticas, considerando el subtítulo del volumen, debiese haber ocupado un lugar central en la trama teórica que sostiene los distintos capítulos. Cuesta entender por qué hay que llegar al último texto del libro para encontrar la formulación más clara del asunto. Los libros académicos deben ser evaluados, como mínimo, teniendo en cuenta esta pregunta: el texto, ¿de verdad entrega todo lo que compromete?

Esta historia política de Chile, aunque meritoria en muchos aspectos, defrauda algunas de sus mayores promesas. La escasa elaboración del concepto de prácticas políticas obliga a preguntarse, en el curso de varios capítulos, exactamente en qué pueden haber consistido; y ese vacío, en los pasajes más flojos del volumen, que son los destinados al análisis de los partidos políticos en Chile, nos deja librados a la lectura de un tipo de historia cuyo convencionalismo contradice las pretensiones renovadoras de este trabajo colectivo. Si las prácticas políticas reclaman el centro de la atención, ¿tiene sentido explorar la penetración capilar de los partidos en la sociedad chilena, sin ocuparse, por ejemplo, del alcance de las redes del clientelismo?

Otra promesa defraudada, de modo todavía más flagrante: la convicción de estar cultivando un tipo de historiografía enriquecida con los aportes de los estudios comparados y transnacionales. En el último tiempo, el calificativo "transnacional" se ha convertido en una vistosa etiqueta, a menudo adoptada de modo irreflexivo, en el empeño por revestirse del aura que, desde la década de 1990, otorga el producto de moda en el mercado académico. El pecado que atormenta a los historiadores de hoy, descolocados por el "giro transnacional": confinar sus narrativas a la historia del Estado-nación, como si esta formación histórica, bastante reciente, fuese la unidad básica de análisis o el contenedor natural en cuyo interior reside el secreto para la comprensión de una multiplicidad de fenómenos tan relevantes en el pasado como en el presente. Quienes practican la perspectiva transnacional (muy interesados en cuestiones como las diásporas y la circulación de ideas y objetos a través de fronteras varias) han resultado persuasivos a la hora de exponer las limitaciones de un enfoque historiográfico que creció de la mano del nacionalismo, o por lo menos a su sombra. La heterodoxia transnacional de los años noventa va camino de situarse en el lugar de la ortodoxia, si es que ya no lo ha hecho. En este panorama, los historiadores chilenos han destacado por

su fidelidad al modelo de una historia nacional introvertida, poco dada a levantar la vista para establecer comparaciones que ayuden a distinguir lo singular de lo compartido con otras experiencias.

Los historiadores congregados en este volumen desaprovecharon (salvo por algunos momentos fugaces, destellos que se extinguen en segundos de lectura) la oportunidad de remediar esa insuficiencia. Los editores del proyecto, impulsados por la necesidad de dilucidar el problema del "excepcionalismo chileno", solicitaron a los autores incorporar "elementos comparativos y transnacionales" a sus trabajos. Hay que decir que los autores no respondieron a la solicitud, y, por lo visto, los editores optaron por hacerse los desentendidos. Abundan los ejemplos para acreditar esta afirmación; comienzo con uno, a mi juicio muy ilustrativo, porque alude al propio editor del presente volumen. En el primer capítulo del libro, Ossa Santa Cruz reduce su vocación comparatista a esta expresión: "La revolución en Chile tuvo muchas similitudes, pero también muchas diferencias, con otras zonas de Sudamérica" (30). ¿Cuáles son esas similitudes? ¿Cuáles son esas diferencias? Silencio.

Existen varias encrucijadas análogas a lo largo del libro, pasajes en los que el mismo despliegue de los argumentos invitaba, casi sin necesidad de insinuarse, a cederles la palabra a las aproximaciones comparatistas o transnacionales. ¿Cómo no hacerlo al hablar del papel de la prensa como "actor clave en la formación de la nueva comunidad política" (212), teniendo en cuenta que el primer periódico chileno nació en 1812, mientras en las capitales virreinales la prensa llevaba décadas y décadas de ventaja en la carrera por la articulación de una esfera pública ilustrada? ¿Cómo no adentrarse en las implicancias del internacionalismo obrero, de manifiesto en la presencia en Chile de la organización anarcosindicalista International Workers of the World, y en la bolchevización del Partido Obrero Socialista? Al ocuparse de la reforma agraria en Chile, ¿no cae de cajón insertar ese proceso en un marco explicativo amplio y diverso, reparando en otras experiencias análogas, y no sólo en América Latina, además de remitir el análisis a las dinámicas de la Guerra Fría y a los esfuerzos de contención revolucionaria por parte de Estados Unidos, esfuerzos concretados en iniciativas como la Alianza para el Progreso, que apostó a la "Revolución en libertad" de la DC como camino alternativo al modelo de la Revolución Cubana? Si la pre-

tensión era contrarrestar el ensimismamiento de la historiografía nacional, ¿basta con describir determinadas coyunturas y fenómenos como ecos locales de fenómenos globales?

Tampoco pueden desconocerse las omisiones bibliográficas y temáticas. Hay libros que atacan la médula de los tópicos elegidos en este volumen, cuya ausencia acaba por debilitar su contextura. Aclaro que no hablo, necesariamente, de literatura publicada antes de ayer; hablo de "clásicos", incluso, con décadas de historia. Basta pensar en *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (1977), del politólogo Arturo Valenzuela, una referencia obligada en el estudio del rol del clientelismo como eslabón de la cadena de representación política que ataba el destino de la política local a la política nacional. Igual de injustificable parece la exclusión de Timothy R. Scully, con su libro *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-Century Chile* (1992), debido a su destreza para analizar el desarrollo del sistema de partidos con una lógica dinámico-estructural que revela su carácter tripartito, los clivajes que movilizan a sus actores y las funciones del centro político como eje articulador y, más tarde, factor de polarización de la democracia chilena. Otra ausencia curiosa: Carmen Mc Evoy, con su texto *Guerreros civilizadores. Política, sociedad y cultura durante la Guerra del Pacífico* (2011), en cuyas páginas se aborda, con lujo de detalles, tanto la explosión de asociatividad cívica detonada por la guerra —base de un despliegue de prácticas políticas que activaron formas inusitadas de patriotismo local—, como el protagonismo de la prensa en la movilización de recursos, en la legitimación del conflicto arguyendo su carácter de cruzada civilizatoria, y en el consiguiente compromiso emocional de la ciudadanía, en una encrucijada crítica de la historia de Chile, con repercusiones de largo plazo en la fisonomía adquirida por el Estado, en el carácter de la economía chilena y en la consolidación de las clases medias.

Ahora observaremos las omisiones temáticas. Sólo señalaré algunas que apuntan al núcleo expositivo de los capítulos, no a su periferia, porque en estos casos las omisiones resultan comprensibles atendidas las limitaciones de espacio. Parto con el capítulo sobre la prensa, a cargo de Carla Rivera, de lo mejor del libro. En él se echa de menos el tratamiento de la prensa obrera, vital en la diversificación de la esfera

pública, en la circulación de nuevos referentes ideológicos como pilares de un perdurable discurso contra-hegemónico, y en la constitución de un sujeto político capaz de acomodar en su interior buena parte de la heterogeneidad sociológica del mundo popular. Líderes como Luis Emilio Recabarren, tipógrafo de oficio, y un periódico como *El Despertar de los Trabajadores*, caballo de batalla de su programa emancipador, no tienen cabida en esta narrativa. Tampoco queda claro por qué se dejó a un lado el análisis de la "Lira popular", artífice y representante de una sensibilidad plebeya crítica, que usó las décimas de origen medieval, vendidas por miles en pliegos rústicos, como medio de irrisión de los sectores dirigentes.

Otra omisión, emparentada temáticamente con las anteriores, se advierte en el texto sobre el asociacionismo político, de Andrés Baeza Ruz, también muy logrado, pese a todo. Como era esperable, el autor destina una atención preferente a la historia del mutualismo y del movimiento obrero, pero no se refiere al conjunto de prácticas implementadas por parte de sus organizaciones, para promover la constitución de ciudadanos maduros y, por lo tanto, con mayor capacidad de interlocución con la clase dirigente y arrastre en la base social. Pienso en las iniciativas destinadas a la "redención moral" del pueblo según parámetros ilustrados, algo que supuso esfuerzos por modificar las formas de sociabilidad popular, promover el uso autónomo del voto y propagar la alfabetización como antesala de la concientización de clase. Todo esto derivó en el ejercicio de prácticas políticas a nivel micro (controlar el consumo de alcohol y la afición a los juegos de azar, forzar el envío de los hijos a la escuela y formar liderazgos con capacidades oratorias), las que tenían como finalidad dotar de mayor agencia histórica a las luchas reivindicativas asociadas a la "cuestión social". Todavía menos entendible resulta el descarte del programa de "Promoción popular" llevado adelante por el gobierno de Eduardo Frei Montalva, que significó la propagación de organizaciones de base (léase, juntas de vecinos y centros de madres), cuyo objetivo era la incorporación política y la cooptación electoral de sectores hasta entonces relegados a los márgenes de la actividad democrática.

En todo caso, ninguna de las objeciones anteriores debiese desincentivar la lectura del primer tomo de la *Historia política de Chile, 1810-2010. Prácticas políticas*. Los aportes superan por mucho a las

insuficiencias. Los temas tratados ofrecen un espectro amplio, que le otorga a la política una condición multidimensional imprescindible si queremos hacerle justicia y comprenderla. Quien lea este volumen de principio a fin seguramente quedará a la espera de los restantes. *EP*

Álvaro Fischer, *De naturaleza liberal* (Santiago: Catalonia, 2017).

RESEÑA

A LA NATURALEZA SE LA RESPETA

Cristóbal Bellolio
Universidad Adolfo Ibáñez

Asediado por las fuerzas policiales y sus adversarios en el negocio de la droga, Pablo Escobar Gaviria resiste en la selva. Por más que lo intentan, no pueden doblegarlo. Es una fuerza indomable en su territorio. Desde el teléfono, les advierte a sus enemigos: "A Pablo Escobar se le respeta". Se me vino a la cabeza la escena —tomada de la serie *Narcos*— a propósito del nuevo libro de Álvaro Fischer que lleva por título *De naturaleza liberal* (Santiago: Catalonia, 2017). Asediada por el ímpetu transformador de la cultura y la vocación utópica de ciertas ideologías políticas, la naturaleza resiste. No es cosa de llegar y cambiar la matriz de la especie humana. Algunos elementos son de fábrica. A veces yacen dormidos, pero despiertan cuando las pistas del medio ambiente lo sugieren. Con la naturaleza, en definitiva, no se juega. Y cada vez que se intenta, el resultado es tan infructuoso y frustrante como la cacería de Escobar. Esta analogía, sin embargo, se queda corta: el "patrón" colombiano fue finalmente abatido y su imperio, desmembrado. La natura, en cambio, no da señales de fatiga. Salvo que volquemos nuestros esfuerzos a modificar la genética humana a gran escala, lo más probable es que nuestra arquitectura original, labrada por millones de años de evolución, no sufra más que abollones menores tras el embate de la cultura.

Cristóbal Bellolio. Abogado y licenciado en ciencia política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en filosofía política por la University College London, Reino Unido. Profesor asistente de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Email: cristobal.bellolio@uai.cl.

 ISSN: 0716-1115 (impresa), 0718-3089 (en línea)

Éste es el argumento central del libro de Fischer. Es un argumento provocador por varias razones. Primero, porque el autor introduce la variable del saber científico para constreñir el ámbito de las intervenciones posibles en el campo político y económico, lo que aparentemente viola la llamada Ley de Hume. Segundo, porque recurre al mismo paradigma evolucionario para explicar la emergencia del orden tanto en la naturaleza como en la vida económica, como si cada uno sirviera de evidencia para probar al otro. Tercero, porque limita considerablemente el espacio del debate normativo y las consideraciones constructivistas sobre la justicia, sobre las cuales descansa buena parte del ideario liberal contemporáneo. Y cuarto, porque reduce al socialismo a una maladaptación. Paso a revisar estos temas a continuación.

1. LA LEY DE HIERRO DE LA SOCIOBIOLOGÍA

Álvaro Fischer es un conocedor del estado del arte en psicología evolucionaria, extensión disciplinaria de lo que alguna vez se conoció como sociobiología. En su libro desfilan los trabajos de Robert Axelrod, Leda Cosmides, Jonathan Haidt, William Hamilton, Steven Pinker, Robert Trivers y E.O. Wilson, entre otros. La conclusión de este proyecto intelectual apunta a que no somos una página en blanco susceptible de ser rellenada a voluntad. Por el contrario, nuestra sensibilidad moral y disposición conductual es parte de la herencia que hemos recibido como especie. Dicho de otro modo, nuestra mirada ética es innata antes que aprendida. Así, encriptada en nuestra arquitectura neuronal, sesga las posibilidades de interacción social. Esto no quiere decir que la naturaleza elimine la posibilidad de innovación cultural, pero sí la restringe en forma relevante. La evolución puramente cultural no tendría el poder de alterar significativamente nuestras herramientas mentales originarias. De ahí, infiere Fischer, que la cultura se subordina a la naturaleza humana y no al revés.

¿Cuál es la implicancia de lo anterior? Que hay que cuidarse de promover reglas y normas que contradigan los impulsores conductuales básicos de la naturaleza humana. Aunque es posible intuir que estas reglas y normas provocarán tensiones que a su vez generarán grados de sufrimiento, el argumento recurrente de Fischer es que las personas

encontrarán su manera de esquivarlas. O, como diría el escéptico personaje de Jeff Goldblum en la película hollywoodense *Jurassic Park*, la vida siempre se abre camino. La posición de la psicología evolutiva, en este sentido, colisiona al menos parcialmente con las aspiraciones normativas de las ideologías que buscan modelar el comportamiento de las personas a través del diseño deliberado de instituciones sociales, políticas y económicas. Choca, sobre todo, con la pretensión de parir un hombre nuevo sobre la faz de la Tierra.

La pregunta metodológica es si acaso es legítimo introducir un argumento de índole científica en el debate normativo. La sospecha es que Fischer viola la Ley de Hume, que separa estrictamente la discusión sobre aquello que *es* y aquello que *debe ser*. La ciencia participa en la primera. La política, en la segunda. Sin embargo, el autor propone que las conclusiones obtenidas en la primera discusión afectan la segunda. Esto no es nuevo. La empresa intelectual conocida como darwinismo social —asociada a la figura de Herbert Spencer y luego al proyecto eugenésico de Francis Galton y los nazis— fue tristemente célebre justamente por violar la Ley de Hume y perpetrar la llamada falacia naturalista. Los promotores del darwinismo social pensaron que la dinámica evolucionaria escondía un patrón que, una vez descubierto, debía ser imitado por las instituciones humanas. De ese modo, extendieron la noción de la supervivencia del más fuerte a nuestras relaciones políticas, económicas y sociales.

Sería injusto, sin embargo, confundir la psicología evolucionaria como disciplina con el mal afamado darwinismo social. Aunque hay pensadores que sostienen que hay algo intrínsecamente perverso en recurrir a argumentos científicos sobre nuestra naturaleza para terciar en debates filosóficos o políticos (Midgley 2002), lo cierto es que es difícil pensar en ambas discusiones como completamente separadas e independientes. La Ley de Hume se sostiene en el sentido estricto de que no se puede colegir automáticamente una prescripción de una descripción. Pero lo que hacen Fischer y sus colegas en el campo de la sociobiología es sutilmente distinto: llaman la atención respecto de la viabilidad y deseabilidad de ciertas prescripciones que ignoran el conocimiento actual respecto de nuestra constitución fundamental como especie. Esto será normalmente interpretado como una limitante ante los ojos del pensamiento utópico, que no se contenta con la realidad y desea fervien-

temente transformarla (de ahí la undécima tesis sobre Feuerbach que desfila orgullosa en el acervo marxista). Pero, en sí misma, no constituye una falacia naturalista, pues la psicología evolutiva no hace proselitismo en torno a los mecanismos de la naturaleza como si éstos fuesen moralmente *buenos* y por ende dignos de imitación. En cambio, lo que reclama Fischer es que la política entienda y respete las características duras de la naturaleza humana. En cierto modo, esto sí constituye una apostasía del mandato humeano de separar hechos y valores. Pero, en tanto Fischer declara su simpatía hacia el proyecto de E.O. Wilson (1998) de unificar el conocimiento de las distintas ciencias y humanidades, es una apostasía que debiese asumirse en forma impenitente.

2. LA CONEXIÓN SMITH-DARWIN

En defensa de la libertad —especial, pero no exclusivamente económica—, el autor produce el siguiente argumento: con el objetivo de incrementar nuestras opciones reproductivas —pulsión innata no sólo de nuestra especie, sino que también de muchos otros animales—, los seres humanos estamos en continua búsqueda de mejorar nuestro estatus frente a nuestros pares. Esta competencia por estatus, inevitablemente, nos lleva a querer diferenciarnos más que igualarnos. La institución social idónea para dicha pulsión básica será entonces la que reconozca ese afán diferenciador. En el ámbito económico, por ejemplo, será una economía de mercado. En oposición a la crítica de la izquierda —que acusa a dicho modelo de haber sido impuesto a la fuerza y en cierta forma "naturalizado" desde el discurso político—, Fischer sostiene que las leyes de dicho orden son efectivamente naturales pues se conectan de mejor manera con nuestras tendencias innatas.

La libertad altera todos los patrones, escribió Robert Nozick (1974). Que nadie la detenga, agregaría Fischer. Su libro no pretende ocultar las propiedades subversivas de la libertad. Por el contrario, las celebra. Cuando hay libertad, se produce desigualdad. Eso no es necesariamente problemático para el liberalismo de cuño darwinista del autor. La desigualdad es testimonio de nuestro motor diferenciador, que a su vez obedece al imperativo biológico de la búsqueda de estatus, como dijimos, para mejorar nuestras opciones reproductivas. Las maneras de

obtener dicho estatus son variadas. En algunos casos y épocas será la fuerza, en otros la riqueza, en otros el poder, en otros la casta, en otros la estética, etcétera. Lo relevante es que las personas sean libres de escoger sus estrategias. Si se les prohíbe la diferenciación (castigando ciertas estrategias) en nombre de la igualdad, se contradice la naturaleza. Por eso es necesario, piensa Fischer, que el valor de la libertad sea privilegiado en la estructura normativa de la sociedad. La libertad altera los patrones porque, justamente, de eso se trata. En palabras de Fischer, "si uno de los impulsores básicos de nuestra conducta social es nuestro afán por diferenciarnos más que por igualarnos, ¿por qué habríamos de preferir la igualdad?" (2017, 221).[1]

La libertad económica y su efecto subversivo, entonces, tendrían un fundamento natural. Es un argumento que, como reconoce el autor, estaba ya presente en Adam Smith, quien creía que el intercambio económico era una función natural de la especie humana. El orden que se produce, en consecuencia, no es producto de un plan central deliberado. Es, en la terminología hayekiana, espontáneo. Nadie lo diseñó *ex ante*. Emerge del caos de las relaciones humanas y encuentra su equilibrio sin necesidad de intervención de ningún poder superior. Lo mismo, advierte Fischer, ocurre en el orden de la naturaleza. El cosmos y la rica biodiversidad del planeta que habitamos no fueron diseñados por ninguna mente superinteligente. La mano invisible de Smith encontraría su símil en la selección natural de Charles Darwin: ambos serían órdenes emergentes que no necesitaron un planificador central pues alcanzan su equilibrio, económico y ecológico respectivamente, en un infinito juego de ensayo y error entre los diversos agentes que participan en ellos. Sin ir más lejos, F.A. Hayek fundó su liberalismo en esta reflexión epistemológica. En específico, Hayek (1960) subrayó que no fue Darwin sino los filósofos de la ilustración escocesa quienes revolucionaron la manera de pensar las instituciones sociales, ya no *de-arriba-hacia-abajo,* sino *de-abajo-hacia-arriba*. La acción humana, sostenía en este contexto Adam Ferguson, no es lo mismo que el diseño humano. Darwin, insistió Hayek, se apoyó intelectualmente en Smith y compañía para desarrollar su teoría. Fischer, en tanto, recurre a Darwin para mostrar que los órdenes sin planificación central no son sólo posibles, sino que naturales.

[1] En adelante, el libro de Fischer se citará tan sólo con la página en paréntesis.

Esta conexión entre Smith y Darwin ha generado históricamente cierta incomodidad en ambos extremos del espectro político. Smith ha sido apropiado por la derecha en función de su predilección por los mercados libres y los gobiernos limitados, pero esos mismos círculos rechazan la teoría de Darwin por sus complejas implicancias teológicas. En Estados Unidos, por ejemplo, no es extraño encontrar libertarios económicos que simultáneamente son creacionistas. En contrapartida, la teoría de la evolución por selección natural es comúnmente abrazada por la izquierda —sin ir más lejos, fue originalmente celebrada por Marx y Engels, pues le daba un *golpe de gracia* al discurso teleológico de la religión—, que a su vez promueve políticas económicas que no tienen nada que ver con la mecánica descentralizada que caracteriza al proceso darwiniano. Aunque esta alineación —Smith para la derecha, Darwin para la izquierda— puede parecer caduca, la crítica de inconsistencia filosófica que esta alineación sugiere se ha renovado con fuerza en los últimos años (Arnhart 2005; Shermer 2006; Ridley 2012). Sin embargo, ante la posible crítica de inconsistencia —que Álvaro Fischer no hace expresamente, pero que se desprende de su argumento—, tanto creacionistas como marxistas podrían argüir que la similitud entre ambos órdenes es trivial, pues discurren en planos distintos: Dios podría haber creado cada especie en su forma actual y eso no sería obstáculo filosófico para endosar una economía de mercado. Del mismo modo, la biodiversidad podría haber surgido de acuerdo con la tesis darwiniana y eso no sería objeción filosófica en contra de la organización de un sistema económico bajo control estatal.

Lo anterior no implica que la conexión Smith-Darwin sea espuria. Sigue siendo una conexión potente, aunque en un sentido ligeramente diverso: si bien sugiere que tanto las instituciones sociales como las realidades ecológicas son empresas acumulativas, que se construyen sobre información dispersa y desagregada, su contribución específicamente política apunta a la existencia de ciertas tendencias innatas y disposiciones conductuales naturales que no serán fácilmente derogadas por intervención cultural. Paradójicamente, fue justamente Hume (1739) quien señaló que lo máximo a lo que los políticos podían aspirar era a proyectar los sentimientos naturales del ser humano, pero tomando siempre en consideración que la naturaleza es la que provee los materiales originales y entrega las nociones morales básicas. En este

registro, la ilustración escocesa y la psicología evolucionaria parecen estar de acuerdo: a la naturaleza se la respeta. Aparentemente, Hume no estaría enteramente comprometido con su propia ley, pues, al igual que Fischer, parece condicionar los debates normativos a las posibilidades y limitaciones de la naturaleza humana. Para salvar la aparente contradicción, ambos podrían argumentar que no es lo mismo sostener que (a) lo normativo se deriva de lo descriptivo —que es lo que prohíbe la Ley de Hume— que sostener que (b) la naturaleza condiciona las posibilidades de éxito de la acción política (que no viola necesariamente la Ley de Hume).

3. CONTRA EL LIBERALISMO RACIONALISTA

La preferencia de Fischer por Hume no termina aquí. Mientras Kant señalaba que la libertad consiste en sobreponerse a las pasiones e inclinaciones naturales para elevarse a la categoría de criatura racional, Hume pensaba que la razón actuaba como sirviente de nuestras emociones básicas. En otras palabras, mientras Kant articulaba la noción de libertad moral como libertad *de* la naturaleza, Hume sostenía que cualquier libertad relevante se despliega *dentro* de la naturaleza. Como buen darwinista, Fischer endosa la segunda tesis. Es más, siguiendo a Haidt (2012), destaca que los argumentos que desplegamos en nuestras conversaciones cotidianas y debates políticos no son realmente productos de una reflexión racional, sino que más bien la razón se encarga de justificar una emoción o sentimiento que es anterior al proceso racional y que determina a fin de cuentas nuestra posición.

Ése sería el principal obstáculo que enfrentarían las teorías racionalistas sobre la justicia, para las cuales es posible arribar a una definición respecto a lo justo sobre la confianza en que los individuos están tomando decisiones racionales. Es, sin ir más lejos, la esperanza del proyecto rawlsiano —de inspiración kantiana— que ha dominado la teoría política liberal en los últimos cuarenta años. Sería más prometedor, arguye Fischer, implementar reglas que reconozcan nuestras pulsiones innatas. La naturaleza humana es más porfiada que los imperativos categóricos. Su propuesta, entonces, es ponerse del lado de las fuerzas de la naturaleza antes que luchar contra ellas cuando se trata de diseñar políticas y normas: “Más que estar en permanente combate

o negación", concluye Fischer, "nos conviene utilizar los rasgos característicos de la naturaleza humana, porque ellos están encriptados en nuestro genoma y no se modifican por persuasión ni por decreto" (280). El autor recurre en un par de ocasiones a la metáfora del judo: si pensamos que la naturaleza es nuestra adversaria, tenemos que ser capaces de usar su fuerza a nuestro favor.

Esto es claro en el caso de nuestro espíritu competitivo y el afán diferenciador: hay que darle cauce antes que restringirlo, piensa Fischer. Por eso conviene que la regulación de la actividad económica sea limitada. También parece claro en aquellos casos en los cuales hemos penalizado ciertas conductas que nuestra inteligencia evolucionaria ha identificado como dañinas, como el incesto. Pero hay otros casos más complejos. El autor reconoce que nuestro cableado neuronal también incluye una tendencia a formar grupos y a excluir a aquellos que no son parte de la tribu. Sería entonces natural mantener relaciones adversariales con los hinchas del equipo rival, los militantes del partido político opuesto, los fieles de una religión distinta. Sin embargo, pocas cosas generan más tribalismo que la raza. El racismo, desde este punto de vista, también sería una expresión natural. ¿Significa este reconocimiento que hay que legitimarlo en el espacio político? Fischer tiene una coartada a mano: la división racial es una construcción cultural, pues nuestra especie no estaba aún dividida en razas cuando nuestro entramado neuronal quedó fijado. Es una salida plausible, pero da cuenta de un problema latente en la teoría: ¿qué hacer cuando no haya coartada disponible? ¿Admitir, sin más, que la naturaleza manda y que el rol de la política es buscar la forma de adaptarse a ella para *darle cauce*?

Piénsese en el caso del nepotismo. Fischer indica correctamente que estamos predispuestos por naturaleza a beneficiar a nuestros seres queridos, en especial a aquéllos con quienes compartimos identidad genética. Siempre queremos lo mejor para nuestros hijos. Esto explicaría, según el autor, por qué las políticas educacionales tendientes a uniformar —por ejemplo, la que elimina la posibilidad del copago en los colegios particulares subvencionados— están destinadas a fracasar. Es antinatural, por decirlo de alguna forma, exigirles a los padres que no traten de aventajar a sus hijos en la carrera de la vida (lo que implica, en la práctica, entregarles mejores opciones que a los hijos del vecino). Pero la misma tendencia puede reconocerse en otras esferas de la vida.

Por ejemplo, sería natural que los gobernantes ubicaran a sus parientes en posiciones de poder e influencia. Sin embargo, esto nos hace ruido. Nepotismo no es precisamente un término de elogio. Por eso elaboramos reglas para evitar que se produzcan dichas situaciones. ¿Deberíamos desprendernos de dichas reglas por el hecho de contravenir una inclinación tan arraigada en la conducta del ser humano?

En cualquier caso, las tensiones entre el proyecto liberal-igualitario de cuño rawlsiano y el tipo de liberalismo evolutivo que defiende Fischer no deben ser exageradas. Fischer admite que las personas manifiestan la disposición de buscar formas de corregir lo que les parece injusto; por ejemplo, aquellas desigualdades que no tienen relación con el mérito, el esfuerzo o el talento. Del mismo modo, reconoce que naturalmente nos compadecemos de la miseria de los menos aventajados de la sociedad. No es sorpresivo, entonces, que activemos ciertos mecanismos redistributivos. Se trata de respuestas similares a las que proporciona Rawls (1971) en su seminal teoría de la justicia: las desigualdades serán aceptables si son el resultado de una competencia abierta a todos los participantes —igualdad de oportunidades formal y efectiva— y si operan en favor de los menos aventajados (el llamado principio de diferencia). Fischer tiene reservas respecto del principio de igualdad de oportunidades, pues, como vimos, piensa que en general los padres tienen el derecho de traspasar a sus hijos ciertas ventajas obtenidas en la vida. Pero parece estar dispuesto a hacer concesiones al respecto. Por su parte, Rawls tampoco ignora el papel que juegan los incentivos —para mejorar estatus, diría Fischer— en la vida social. Sostiene que siempre será preferible una sociedad cuya distribución sea igualitaria salvo que una distribución desigual mejore las condiciones de los más vulnerables. Es decir, prefiere la distribución desigual porque reconoce que la distribución igualitaria anularía el espíritu emprendedor y creador de riqueza que impacta positivamente en el bienestar agregado, y especialmente en los más pobres. Ésa es, precisamente, la crítica que recibe el proyecto rawlsiano desde la izquierda. En cualquier caso, Rawls pensaba que nuestras posiciones sociales no son realmente merecidas. Fischer insiste que están fuertemente vinculadas a la actitud que exhibimos frente al riesgo, cuestión que parece implausible a la luz de su propia teoría: estamos donde estamos porque les permitimos a nuestros antecesores traspasar sus ventajas a las nuevas generaciones.

Subsiste, sin embargo, una tensión más importante entre la teoría de Fischer y el liberalismo estrictamente político, el segundo gran proyecto de Rawls (1993). Este último indica que el contenido de los esenciales constitucionales y asuntos de justicia fundamental no será determinado por doctrinas particulares y comprehensivas de la vida buena, sino por elementos comunes a las doctrinas —razonables— que estén presentes en una sociedad pluralista, aquello que Rawls denomina "consenso traslapado". Del mismo modo, para participar en la discusión de dichos contenidos, los ciudadanos deben idealmente esgrimir razones públicas; esto es, razones que no sean exclusivas de una doctrina ética o metafísica controvertida. La pregunta crucial, en este sentido, es si acaso los postulados de Fischer no están descansando en una filosofía naturalista (o materialista) tan controvertida como puede serlo una doctrina religiosa. Puesto de otro modo: si la psicología evolutiva representa un conjunto de ideas que pueden ser clasificadas como doctrina comprehensiva, en la medida en que está asociada a una serie de presupuestos cosmológicos, teorías epistemológicas y proposiciones metaéticas, entonces quedaría descalificada para estructurar los principios políticos en una sociedad pluralista. Las razones que ofrecería esta filosofía naturalista, en terminología rawlsiana, no serían públicas. Es decir, la perspectiva darwiniana no sería una epistemología compartida sino un credo combatiente.

La respuesta de Fischer podría reconstruirse de la siguiente forma: hay que distinguir entre ciencia e ideología. Las doctrinas comprehensivas controvertidas a las que se refiere Rawls son básicamente ideologías. Pero la psicología evolutiva es ciencia. Por tanto, no compite de igual a igual con la religión u otras perspectivas filosóficas como el marxismo, el kantismo o el utilitarismo. En teoría, es un argumento legítimo: el propio Rawls (1993) reconoce que el consenso científico forma parte del arsenal de razones públicas que podemos ofrecer a nuestros conciudadanos para fundar la legitimidad política. El peso de la prueba recae entonces en la escuela de Fischer: les toca a ellos demostrar por qué el saber construido a partir de los hallazgos de Darwin y sus herederos forma parte del acervo indisputable de la ciencia (cuestión que no me atrevo a afirmar). Si lo consiguen, entonces la psicología evolucionaria calificaría efectivamente como ciencia y no como ideología. Gozaría entonces de un estatus epistemológico privilegiado en la arquitectura de justificación política según las reglas del propio liberalismo rawlsiano.

4. SOCIALISMO COMO MALADAPTACIÓN

Álvaro Fischer es un seguidor de las teorías del antropólogo francés Pascal Boyer, sobre el origen de la mentalidad religiosa y la persistencia del fenómeno en las sociedades humanas. Boyer (2001) intenta *explicar* la religión desde una perspectiva científica. Pues Fischer intenta hacer lo mismo con el socialismo. La estrategia es interesante, pues el objeto de estudio no es rechazado en tanto moralmente perverso, como lo hacen muchos ateos respecto de la religión. Fischer tampoco buscar desprestigiar al socialismo, sino explicar científicamente su penetración en el debate político. Es decir, del mismo modo que Boyer parte de la base de que los dogmas de la religión no son ciertos pero su vigencia es científicamente explicable, Fischer parte de la base de que el socialismo está equivocado, pero hay buenas razones —alojadas en nuestra estructura cognitiva— para entender su vitalidad. Fischer describe al socialismo como un meme, pero creo que su idea queda mejor plasmada en el concepto de maladaptación: el socialismo obedecería a un impulso primario de nuestra especie, encriptado en nuestra herencia genética, que no se adaptó correctamente a los cambios en el entorno. Ese impulso se refiere fundamentalmente a la tendencia humana a la cooperación. Es el ámbito en el cual no es tan relevante la retribución por el esfuerzo, pues todos recibirán lo necesario para su subsistencia con independencia de la contribución individual. Es lo que ocurre, advierte Fischer, en los núcleos familiares. Los miembros de una familia se comportan comúnmente de manera altruista, incluso beneficiando a otros miembros a costa propia. La solidaridad entre parientes es la regla y no la excepción. Del mismo modo, era la regla cuando las comunidades de *sapiens* eran del tamaño de una gran familia y todos se conocían con todos. En ese escenario, la cooperación era enteramente natural y resultaba, por tanto, razonable que las recompensas sociales se distribuyeran en forma más o menos equitativa. La tendencia competitiva, en cambio, estaba reservada para los miembros de la tribu adversaria. En otras palabras, se cooperaba en el estrecho círculo de conocidos y se competía en el anonimato de los desconocidos. El fracaso del socialismo, según esta tesis, se explica en su incapacidad de aceptar que en la actualidad vivimos en sociedades extensas y complejas en las que nadie se conoce y, por ende, no alcanzan a desarrollarse los vínculos afectivos

que dan origen al altruismo. En otras palabras, el socialismo está muy bien para grupos chicos en los cuales la cooperación es ley social. El capitalismo de mercado, en cambio, sería el adecuado para dar rienda suelta a los instintos competitivos que despiertan en condiciones de impersonalidad.

La tesis puede explicarse aun de otro modo: todos tenemos tendencias cooperadoras y tendencias competitivas. Somos altruistas en ambientes sociales, como la familia, y egoístas en los ambientes impersonales, como los mercados. La idea estaba presente ya en Darwin, quien no pensaba que la supervivencia del más apto fuera pura competencia. La noción del más apto se refería justamente a la aptitud de los organismos individuales para combinar ambos impulsos conductuales: a veces convenía la cooperación, a veces convenía la competencia. El error fatal del socialismo, según Fischer, es creer que las tendencias cooperadoras que la evolución labró para ambientes sociales reducidos puedan imponerse coercitivamente en todos los escenarios. En este sentido, Fischer menciona pertinentemente el trabajo del filósofo socialista Peter Singer. La izquierda, escribió Singer (1999), también debe ser darwiniana: debe tomar en serio la evidencia de que cargamos con una herencia que no se manifiesta sólo en nuestra anatomía y ADN, sino también en nuestro comportamiento. Es decir, que hay ciertos rasgos de nuestra naturaleza que no debieran ser discursivamente descartados como meras invenciones culturales o estrategias de opresión deliberadas. Por el contrario, piensa Singer, la evidencia de las ciencias naturales debiera servir de referencia para construir propuestas políticas, sin abandonar el norte normativo de construir un mundo más equitativo. Por ejemplo, el hecho de que las personas actuarán —querámoslo o no— competitivamente bajo ciertas circunstancias, que la búsqueda de estatus social es una marca indeleble de nuestro negocio reproductivo, que la tendencia a favorecer a nuestros parientes puede ser morigerada y regulada (pero nunca erradicada), que distintas formas de cooperación social son posibles en la medida en que sean percibidas como beneficiosas para todos, etcétera. En resumen, que el socialismo debe aprender a identificar y respetar el trabajo de la evolución.

La tesis que presenta Fischer también podría ser presentada de la siguiente forma: la cooperación está en el corazón del pensamiento político de izquierda y la competencia en el corazón del pensamiento polí-

tico de derecha. Siguiendo el razonamiento expuesto, todos seríamos de izquierda *y* de derecha: de izquierda entre familiares y amigos —porque la cooperación es más eficiente en el mundo de las relaciones sociales— y de derecha entre desconocidos —porque la competencia es más eficiente en el mundo de las relaciones productivas—. Como la política, especialmente la económica, organiza la sociedad en su dimensión macro, sus reglas tienen que reconocer la persistencia del ánimo competitivo. Si el socialismo insiste en la exigencia coercitiva de la cooperación —por ejemplo, a través de un sistema previsional de reparto— se va a estrellar contra un muro irreductible y las personas finalmente buscarán la manera de darles salida a sus impulsos. Aquí aparecen en toda majestad las limitantes que la psicología evolutiva impone sobre los debates normativos, pues "para proponer doctrinas políticas, diseñar instituciones que rijan la vida social o formular políticas públicas que utilicen recursos y esfuerzos de todos", piensa Fischer, "es necesario tomar en cuenta el estado del arte más actualizado que tengamos sobre la naturaleza humana" (247).

REFERENCIAS

Arnhart, L. 2005. *Darwinian Conservatism*. UK y USA: Imprint Academic.

Boyer, P. 2001. *Religion Explained: The Evolutionary Origins of Religious Thought*. Nueva York: Basic Books.

Fischer, A. 2017. *De naturaleza liberal. Cómo la moral y el comportamiento humano tienen su mejor expresión en una sociedad liberal moderna*. Santiago: Catalonia.

Haidt, J. 2012. *The Righteous Mind. Why Good People are Divided by Politics and Religion*. Londres: Penguin Books.

Hayek, F.A. 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

Hume, D. 1739. *A Treatise of Human Nature*. Londres: John Noon.

Midgley, M. 2002. *Evolution as a Religion*. Nueva York: Routledge.

Nozick, R. 1974. *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell.

Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

———. 1993. *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.

Ridley, M. 2012. *Adam Darwin: Emergent Order in Biology and Economics*. Conferencia en el Adam Smith Institute.

Shermer, M. 2006. "Darwin on the Right: Why Christians and Conservatives Should Accept Evolution". *Scientific American*, octubre 1.

Singer, P. 1999. *A Darwinian Left: Politics, Evolution and Cooperation*. New Haven: Yale University Press.

Wilson, E.O. 1998. *Consilience: The Unity of Knowledge*. Nueva York: Knopf. *EP*

NÚMEROS ANTERIORES

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 Fermandois,** *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 Aranis*,** *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).*

N° 148, primavera 2017

Sam Fleischacker*, Empatía y perspectiva: una concepción smithiana de la humanidad;* **P. Furche, C. Madeira, M. Marcel y C. Medel***, FinTech y la banca central en la encrucijada;* **Alejandro Vergara,** *El mito de la inexis-*

tencia de plazos fatales para la administración y el "decaimiento" en los procedimientos administrativos; **Cristián Pérez,** *A 45 años de la visita de Fidel Castro: reflexiones sobre su efecto en la izquierda chilena;* **Sofía Correa,** *No murió disparando sino disparándose;* **José Joaquín Brunner,** *Juventud chilena: cultura de masa, minorías activas y tensiones de época;* **François Fédier,** *La crítica es fácil, pero el arte es difícil;* **M.A. Salah, J. M. Huerta, H. Corral y E. Barros,** *Un jurista singular* (Lo público y lo privado en el derecho. Estudios en homenaje al profesor Enrique Barros Bourie, *de A. Schopf y J. C. Marín, editores);* **Felipe Schwember,** *La filosofía como* troleo *("Age of Liberals", de Pablo Ortúzar).*

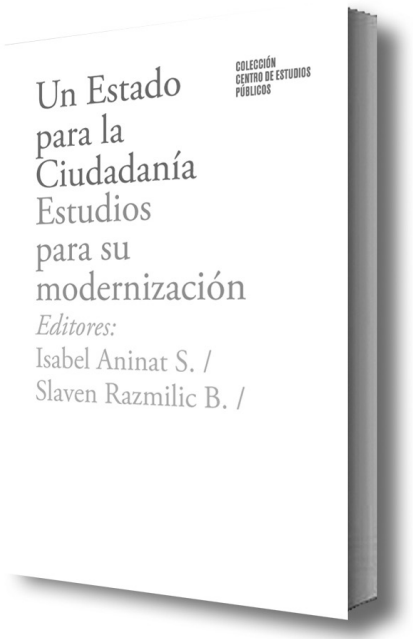
N° 147, invierno 2017

Lucas Sierra, *El* nasciturus *como persona: lectura incompleta, doctrina distorsionada y jurisprudencia correctiva;* **Alejandro Vergara y Daniel Bartlett,** *Propuestas para la regulación del Tribunal de Contratación Pública. Organización, competencia y procedimiento;* **Carlos Peña,** *¿Cuánta desigualdad necesita la democracia?* **Beltrán Undurraga,** *La (des)igualdad: ¿social o política?* **Joaquín García-Huidobro,** *La difícil relación de la derecha con la igualdad;* **Carolina Bruna Castro,** *Igualdad y autonomía;* **Carlos Ruiz Encina,** *Incongruencias en los usos de los idearios de libertad e igualdad;* **María Luisa Méndez,** *Teoría social y política;* **Felipe Schwember,** *¿Igualdad o igualitarismo? Dos perspectivas acerca de la justicia;* **Pablo Ortúzar,** *Age of Liberals;* **Ernesto Ottone,** *El concepto de acumulación civilizatoria. Entre universalismo e identidad cultural;* **Modesto Gayo,** *El individuo frente a la sociedad o el* western *sociológico* (El miedo a los subordinados, *de Kathya Araujo*)

NUEVO

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 comprehensivas que se necesitan para lograr una organización a la altura de las exigencias siglo XXI.

Más información en www.cepchile.cl

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400
Santiago de Chile

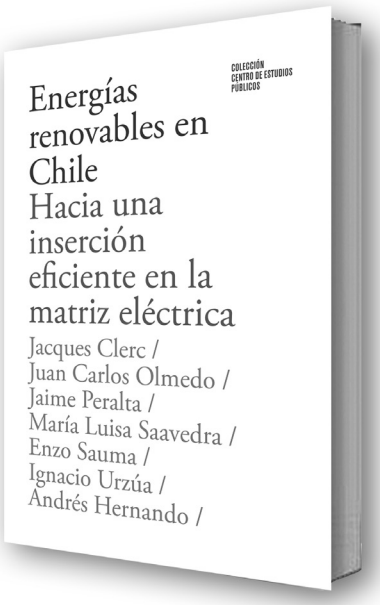
EN VENTA EN LIBRERÍAS

NUEVO

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

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

Santiago de Chile

EN VENTA EN LIBRERÍAS

NUEVO

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

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

Santiago de Chile

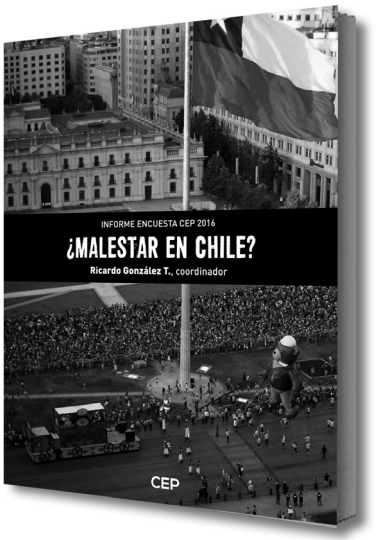
EN VENTA EN LIBRERÍAS

UNA PUBLICACIÓN DEL
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

INFORME ENCUESTA CEP 2016

¿Malestar en Chile?

R. 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

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

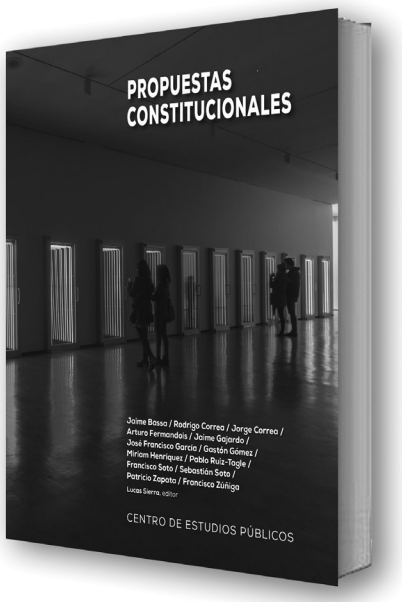
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400
Santiago de Chile

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

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400

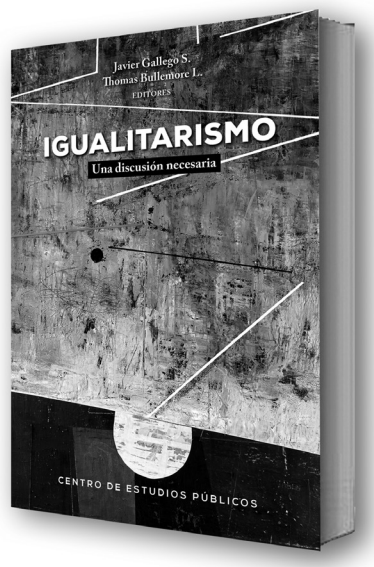
Santiago de Chile

EN VENTA EN LIBRERÍAS

UNA PUBLICACIÓN DEL
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

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

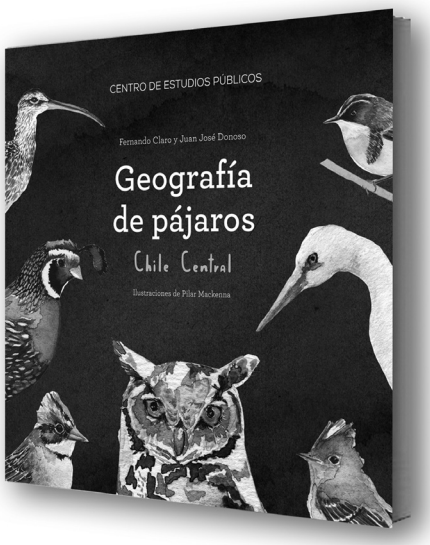
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2 2328 2400
Santiago de Chile

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

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 Ilieff — 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

UNIVERSIDAD DE CHILE • FACULTAD DE ECONOMIA Y NEGOCIOS

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 1250 Local P.)
- Librerías Bros (Paseo Los Dominicos, Alonso de Córdova y Apumanque)
- 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

LIBERTAD Y DESARROLLO



ÚLTIMAS PUBLICACIONES

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.

VENTA ONLINE LYD.ORG

Libertad y Desarrollo
Alcántara 498, Las Condes
Santiago de Chile
www.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	——
América	Aéreo	US$ 70	US$ 120
Europa y otros	Aéreo	US$ 100	US$ 190

* Se debe acreditar esta condición.

C E N T R O D E E S T U D I O S P Ú B L I C O S

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