

ESTUDIOS PÚBLICOS

N° 145

VERANO

2017

-
-
- | | |
|---|--|
| Juan C. Monckeberg,
José Hernández,
Kay Bergamini y
Cristián Pérez | A propósito de la propuesta de control de los planes de manejo de áreas protegidas del Estado |
| Hugo Jofré y
Patricio Navia | Densidad de militancia partidista, aprobación presidencial y el desempeño electoral de la derecha en Chile (2010-2014) |
| Alejandra Salinas | El liberalismo clásico de James M. Buchanan |
| <hr/> | |
| | SIMPOSIO DE POLÍTICA CULTURAL (2/3) |
| Maite de Cea | El sendero de la institucionalidad cultural chilena: cambios y continuidades |
| Agustín Squella | Cultura de derechos y deberes |
| Pablo Chiuminatto | Ecos de una crisis. Hacia la creación de un Ministerio de Cultura |
| Pedro Gandolfo | Paradojas del legislador bien intencionado |
| <hr/> | |
| Carla Cordua | Hannah Arendt sobre el totalitarismo |
| Virgilio Rodríguez | Joaquín de Fiore: la edad del Espíritu

Sobre <i>La frágil universidad</i> , de Hugo Herrera |
| Mariana Aylwin | Una reflexión profunda en un debate ideologizado |
| Juan Manuel Garrido | El absoluto universitario |
| Andrés Bernasconi | Académicos en uso público de la razón |
-
-

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 145 verano 2017

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

www.cepchile.cl

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

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

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

© Centro de Estudios Públicos.

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 *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, 2017.

Director responsable **Harald Beyer**

Editor **Ernesto Ayala**

Asistente editorial **Joaquín Trujillo**

Comité editorial

Enrique Barros

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

Antonio Bascuñán

Universidad Adolfo Ibáñez.
Santiago, Chile.

Dan Black

The University of Chicago.
Chicago, Estados Unidos.

Marcelo Boeri

Universidad Alberto Hurtado.
Santiago, Chile.

Andrés Bordalí

Universidad Austral de Chile.
Valdivia, Chile.

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales.
Santiago, Chile.

Alejandro Jofré

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Dante Contreras

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Vittorio Corbo

Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

Sofía Correa

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Sebastián Edwards

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

Cristián Eyzaguirre

Director de empresas.
Santiago, Chile.

Juan Andrés Fontaine

Libertad y Desarrollo.
Santiago, Chile.

David Gallagher

Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

Francisco Gallego

P. Universidad Católica de Chile.
Santiago, Chile.

James Heckman

The University of Chicago.
Chicago, Estados Unidos.

Juan Pablo Illanes

Diario *El Mercurio*.
Santiago, Chile.

Fabián Jaksic

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Felipe Larraín B.

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Jorge Larraín

Universidad Alberto Hurtado.
Santiago, Chile.

Jari Lavonen

University of Helsinki.
Helsinki, Finlandia.

Beltrán Mena

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Sonia Montecino

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Juan Pablo Montero

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Emilio Pacheco

Liberty Fund, Inc.
Indianápolis, Estados Unidos.

Óscar Parra

Universidad de Concepción.
Concepción, Chile.

Francisco Javier Pinedo

Universidad de Talca.
Talca, Chile.

Hans-Jörg Rheinberger

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

Carlos Rosenkrantz

Universidad de San Andrés.
Buenos Aires, Argentina.

Lucas Sierra

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

John B. Thompson

Cambridge University.
Cambridge, Inglaterra.

Mariano Tommasi

Universidad de San Andrés.
Buenos Aires, Argentina.

Sergio Urzúa

University of Maryland,
Maryland, Estados Unidos.

Arturo Valenzuela

Georgetown University.
Washington DC.
Estados Unidos.

Rodrigo Vergara

Banco Central.
Santiago, Chile.

PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

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

NORMAS DE ESTILO

- **Extensión:** El trabajo deberá tener una extensión máxima de diez mil palabras, incluidos gráficos, tablas, notas y referencias bibliográficas.
- **Resumen y palabras clave:** Se deberá anteponer en la primera página, antes del comienzo del texto o trabajo, un resumen del mismo, de no más de 120 palabras, y entre tres y cinco palabras clave. Tanto el resumen, como las palabras clave y el título del trabajo deben incluirse, además, en inglés.
- **Nota biográfica:** En hoja aparte del trabajo deben enviarse el nombre o los nombres del o de los autores, sus grados académicos más relevantes, ocupaciones actuales, instituciones a las que pertenecen, institución de filiación principal y direcciones electrónicas.
- **Citas, fuentes, referencias bibliográficas y otros:** Para estas materias *Estudios Públicos* se adhiere al Manual de Estilo de Chicago, con las necesarias adaptaciones al castellano. Ver detalles en 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 145 verano 2017

CONTENIDO

<i>Juan Monckeberg, José Hernández, Kay Bergamini y Cristián Pérez</i>	<i>Artículo</i> A propósito de la propuesta de control de los planes de manejo de áreas protegidas del Estado	7
<i>Hugo Jofré y Patricio Navia</i>	<i>Artículo</i> Densidad de militancia partidista, aprobación presidencial y el desempeño electoral de la derecha en Chile (2010-2014)	37
<i>Alejandra Salinas</i>	<i>Artículo</i> El liberalismo clásico de James M. Buchanan	73
<hr/>		
	SIMPOSIO DE POLÍTICA CULTURAL (2/3)	
<i>Maite de Cea</i>	<i>Conferencia</i> El sendero de la institucionalidad cultural chilena: cambios y continuidades	103
<i>Agustín Squella</i>	<i>Comentario</i> Cultura de derechos y de deberes	133
<i>Pablo Chiuminatto</i>	<i>Conferencia</i> Ecos de una crisis. Hacia la creación de un Ministerio de Cultura	141
<i>Pedro Gandolfo</i>	<i>Comentario</i> Paradojas del legislador bien intencionado	167
<i>Carla Cordua</i>	<i>Conferencia</i> Hannah Arendt sobre el totalitarismo	175

<i>Virgilio Rodríguez</i>	<i>Conferencia</i> Joaquín de Fiore: la edad del Espíritu	191
<i>Mariana Aylwin</i>	<i>Presentación</i> Una reflexión profunda en un debate ideologizado (<i>La frágil universidad</i> , de Hugo Herrera)	205
<i>Juan Manuel Garrido</i>	<i>Presentación</i> El absoluto universitario (<i>La frágil universidad</i> , de Hugo Herrera)	211
<i>Andrés Bernasconi</i>	<i>Presentación</i> Académicos en uso público de la razón (<i>La frágil universidad</i> , de Hugo Herrera)	217

ARTÍCULO

A PROPÓSITO DE LA PROPUESTA DE CONTROL DE LOS PLANES DE MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ESTADO

Juan C. Monckeberg F.
ECOS Chile

José A. Hernández R.
Universidad San Sebastián

Kay J. Bergamini L.
P. Universidad Católica de Chile

Cristián M. Pérez M.
Universidad de Chile

RESUMEN: Este artículo identifica problemas en el proyecto de ley que actualmente se tramita en el Congreso relativo al manejo del sistema de áreas protegidas en Chile. Se centra en las atribuciones de gestión, fiscalización y sanción que se espera otorgar al propuesto Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas respecto del cumpli-

JUAN C. MONCKEBERG. Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), magíster en derecho ambiental por la Universidad de Chile. Ex superintendente del medio ambiente (SMA). Profesor de magíster en la Universidad de los Andes y Finis Terrae, y de diplomados en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, en la PUC. Socio director de consultora ECOS Chile. Email: jmoncke@uc.cl.

JOSÉ HERNÁNDEZ. Abogado de la Universidad de Chile y magíster (c) en derecho por la misma institución. Ex asesor legal de la SMA. Hoy es asesor legal del Tribunal Ambiental y profesor de derecho ambiental en la Universidad San Sebastián. Email: jhernandezr@docente.uss.cl.

KAY BERGAMINI. Geógrafo de la PUC y doctor en gestión ambiental, paisaje y geografía por la Universidad de Barcelona. Ex jefe de la división de fiscalización de la SMA. Profesor asistente del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUC. Socio director de consultora ECOS Chile. Email: kbergani@uc.cl.

CRISTIÁN PÉREZ. Médico veterinario de la Universidad de Chile. Magíster en gestión y planificación ambiental por la Universidad de Chile. Ex asesor técnico de la SMA. Director del Centro Gestión Ambiental y Biodiversidad de la Universidad de Chile. Socio director de consultora ECOS Chile. Email: cperezm@veterinaria.uchile.cl.

Los autores quieren agradecer los comentarios y la bibliografía aportados por Leonel Sierralta y Andrés Sáez.

miento de los planes de manejo de áreas protegidas. Concluye que, en lo relativo a las áreas de protección estatales, que cubren el 96 por ciento de las áreas protegidas en el país, el modelo institucional diseñado contiene distorsiones que conllevarán a un cambio apenas simbólico en la materia.

PALABRAS CLAVE: medio ambiente, diseño institucional, fiscalización, áreas protegidas, *regulation inside government*, planes de manejo.

ON THE PROPOSED OVERSIGHT OF MANAGEMENT PLANS FOR STATE PROTECTED AREAS

ABSTRACT: *This article identifies problems with the bill currently before Congress concerning management of the protected areas system in Chile. It centres on the powers of administration, inspection and sanction planned for the proposed Biodiversity and Protected Areas Service in relation to fulfilment of protected area management plans. The conclusion is that in the case of State protected areas, which make up 96 per cent of the country's total, the institutional model designed contains distortions that could well mean that any change is barely more than symbolic.*

KEYWORDS: *environment, institutional design, inspection, protected areas, regulation inside government, management plans.*

INTRODUCCIÓN

Una reciente publicación¹ demuestra que la extensa regulación de las áreas protegidas en Chile carece de sistematicidad; que las categorías de protección existentes no son parte de una estrategia de política pública de conservación coherente y armónica; que la gestión de las áreas protegidas carece de una estructura institucional orgánicamente establecida y posee una administración segmentada, efectuada por organismos públicos y privados diversos, con objetivos complementarios de conservación, que debieran estar coordinados; y que la superposición de competencias de diversos organismos públicos respecto de una misma categoría de protección acentúa la difusa responsabilidad del Estado sobre las áreas protegidas.

Con ese contexto, resulta inexplicable que el primer esfuerzo tendiente a establecer un marco legal integrado para las áreas protegidas te-

¹ Sergio Praus et al., *La situación jurídica de las actuales áreas protegidas de Chile* (Santiago: Andros, 2011), 118.

restres haya quedado sin implementación, por cuanto la Ley 18.384, de 1984 —que establece la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales como una institución autónoma del Estado—, y la Ley 18.362, de 1984 —que establece el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, cuyas unidades de manejo administrarían dicha corporación—, permanecen suspendidas indefinidamente condicionadas al decreto de disolución de la Corporación Nacional Forestal (Conaf); agravado por la Ley 18.768, de 1988, que transfirió a esta última la administración de los parques nacionales y reservas forestales, hasta entonces radicada en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Incluso, el Tribunal Constitucional, en el control de constitucionalidad de la Ley 20.283, de 2009, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, exhortó al ejecutivo a regularizar este problema.²

Este llamado fue desoído, a pesar de que entonces se estaba en etapas intermedias de la tramitación de la Ley 20.417, de 2010, retrasando largamente la solución de este problema. A mediados de 2008,³ la primera administración Bachelet (2006-2010) presentó a trámite legislativo el proyecto de ley para la creación del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), en el que proponía un cambio menor e insuficiente para los desafíos institucionales en materia de áreas protegidas, que apenas consistía en modificar los estatutos de la Conaf, para incorporar al ministro de Medio Ambiente en su consejo directivo, buscando con ello que dicha corporación cumpliera las políticas sobre áreas protegidas definidas por este ministerio.⁴

No obstante, para agilizar la tramitación de la ley, los principales sectores políticos representados en el Senado firmaron un protocolo de acuerdo con la administración Bachelet, destrabando aspectos de diseño organizativo y regulatorio, incluyendo crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas para reemplazar en esa función a la Conaf. Por tanto, sólo así comenzó una discusión de fondo respecto de la institucionalidad encargada de la protección de la biodiversidad y de las áreas protegidas en Chile.

² *Control de constitucionalidad del proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal*, Tribunal Constitucional, 1 de julio de 2008, Rol n.º 1024-2008.

³ Mensaje n.º 352-353, introducido el 5 de junio de 2008.

⁴ Biblioteca Congreso Nacional, *Historia de la Ley n.º 20.417*, 22.

En enero de 2011, la administración Piñera (2010-2014) presentó a trámite legislativo el proyecto de ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNAP),⁵ que no tuvo mayor impulso legislativo y fue retirado por la actual administración Bachelet (2014-2018). Ésta, en junio de 2014, presentó a trámite legislativo otro proyecto de ley, el cual con el mismo nombre introdujo cambios respecto del anterior,⁶ pero actualmente está estancado y afronta obstáculos de parte de ministerios del área económica, intereses privados y empleados de la Conaf, así como de ONGs y comunidades indígenas.⁷

Por esto, es necesario analizar si el actual proyecto de ley ofrece un adecuado diseño organizativo e institucional, en particular respecto de la aplicación y fiscalización del Plan de Manejo de Áreas Protegidas (PMAP), principal instrumento de gestión del patrimonio ambiental contenido en el proyecto.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera:

La parte 1 introduce una breve explicación conceptual y teórica acerca de instituciones, organizaciones e individuos, para dar paso al enfoque denominado *regulation inside government* (RIG), impulsado por la OCDE en sus esfuerzos para racionalizar la regulación, mejorar la competitividad, optimizar la asignación presupuestaria del Estado y controlar la calidad de la prestación estatal de servicios públicos, mostrando que para este último objetivo se prefiere un diseño de supervigilancia. Luego se explica como éste se ha aplicado en Chile.

La parte 2 introduce los problemas de gestión de las áreas protegidas en Chile, y explica cuál es el diseño propuesto por el proyecto de ley para los PMAP, particularmente su fiscalización y la sanción de sus infracciones.

La parte 3 expone el actual diseño de la institucionalidad ambiental, en relación con el diseño de control propuesto para los PMAP, desde el enfoque RIG, indicando sus debilidades y mostrando las dificultades que se prevén en su aplicación, a través de su comparación con otro instrumento de gestión ambiental de similares características.

⁵ Mensaje n.º 595-358, introducido el 26 de enero de 2011.

⁶ Mensaje n.º 161-362, introducido el 18 de junio de 2014.

⁷ OCDE, *Environmental Performance Reviews: Chile 2016* (París: OECD Publishing, 2016), 240.

En la parte final, se concluye que el diseño de control propuesto es insuficiente y que se necesita reformar el diseño de la institucionalidad ambiental, para garantizar realmente la independencia de los reguladores.

1. INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y EL ENFOQUE RIG

1.1. Individuos, organizaciones e instituciones

La búsqueda de un adecuado diseño organizativo e institucional es un tema recurrente de política pública, ya que es frecuente que individuos en cargos directivos imputen los fracasos de gestión a errores en el diseño existente, sean reales o no, para victimizarse e intentar evadir su responsabilidad.⁸ Estos diseños organizativos, junto a las reglas formales aplicables a interacciones dentro de la organización, respecto de los componentes de su estructura, y fuera de ella, respecto de otras organizaciones y con los administrados o usuarios, influyen significativamente en la conformación de la institucionalidad. Por tanto, es preciso indagar sobre los conceptos de institución y organización.

Desde una perspectiva sociológica, las instituciones son definidas como patrones de conductas estables, valoradas y recurrentes,⁹ resultantes de entendimientos mutuos de preferencias y de conductas de optimización de individuos y organizaciones,¹⁰ las que son explicadas por dos aproximaciones: una centrada en reglas y normas, y otra en equilibrios. La primera las concibe como el conjunto de reglas y normas de conducta, formales e informales, y por las características de su cumplimiento, que estructuran la interacción humana, a través de restricciones e incentivos;¹¹ mientras que la segunda las concibe como el resultado espontáneo de la conveniencia de los involucrados.¹²

⁸ Christopher Hood, *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government* (Princeton: Princeton University Press, 2011), 30.

⁹ Samuel Huntington, "Political Development and Political Decay", *World Politics* 17, n.º 3 (1965): 394.

¹⁰ Sue Crawford y Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review* 89, n.º 3 (1995): 582.

¹¹ Douglass North, "Institutions and Economic Growth: A Historical Introduction", *World Development* 17 (1989): 1321.

¹² Geoffrey Hodgson, "What Are Institutions?", *Journal of Economic Issues* 40, n.º 1 (2006): 12.

En el enfoque centrado en reglas y normas, que estimamos más apropiado y que se adopta en este trabajo, las reglas son prescriptivas, indicando acciones que son requeridas, prohibidas o permitidas; y que resultan de esfuerzos explícitos e implícitos de individuos para obtener orden y predictibilidad en situaciones predefinidas, para lo cual crean cargos, indican cómo se entra y sale de éstos, qué acciones son requeridas, prohibidas o permitidas en su ejercicio, y en qué ámbito aplican. Se advierte que el carácter prescriptivo define a reglas e instituciones, por cuanto significa que los individuos y organizaciones que conocen y aceptan estas reglas reconocen que pueden ser responsabilizados por sus incumplimientos, sea de forma horizontal o vertical, y, en éste último caso, por individuos u organizaciones que específicamente monitorean cumplimiento, resultando imprescindibles los mecanismos de restablecimiento del cumplimiento.¹³

Por tanto, es necesario reconocer las reglas y normas formales e informales de las organizaciones para poder describir y predecir el funcionamiento de las instituciones, y en especial las de las organizaciones emisoras, destinatarias y supervisoras de reglas formales, máxime si integran la estructura del Estado. Éstas últimas se crean y reforman para modificar la institucionalidad, deseablemente de forma eficiente, a partir de oportunidades que surgen desde un conjunto de restricciones con una intención deliberada de modificación de conductas ajenas y propias, y en su accionar para conseguir sus objetivos. En otras palabras, buscan resolver problemas y son un agente de cambio institucional.¹⁴ Enseguida veremos cómo, en búsqueda de la modificación eficiente de las instituciones, en el sentido sociológico, existe regulación y control estatal dentro de la misma administración.

1.2. Regulación y control estatal: control de gasto y de calidad

La regulación y el control son consecuencia del diseño de las organizaciones emisoras, destinatarias y supervisoras de reglas formales. Si bien existen institucionalidades no estatales que emiten, reciben y

¹³ Elinor Ostrom, "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice* 48 (1986): 6.

¹⁴ Douglass North, *Institutions, Institutional change, and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987), 4.

supervisan reglas formales, como en el deporte¹⁵ y en la normalización técnica¹⁶, nos interesan aquellas que forman parte de la estructura del Estado. No obstante, como se señaló, la efectividad de las reglas depende de mecanismos de control y restablecimiento de su cumplimiento, y como el cumplimiento espontáneo no está garantizado, deben destinarse recursos para prevenir incumplimientos y para detectar y procesar a los incumplidores.¹⁷

La regulación tradicional es la de actividades de terceros privados, esto es, la que impone el Estado para la protección o el fomento del interés público.¹⁸ De esta forma, se regula para obtener eficiencia económica y evitar o corregir las denominadas fallas de mercado, como distorsiones por monopolios y monopsonios, abuso de poder de mercado, asimetrías de información y externalidades; pero también para obtener metas sociales, ambientales y culturales, como redistribución del ingreso y riqueza, acceso uniforme a servicios sociales, protección del medio ambiente, asignación de la explotación de recursos naturales escasos, entre otras.¹⁹

Si bien ha sido mayormente exitosa la privatización total o parcial de empresas estatales dedicadas a la provisión de servicios públicos ligados a monopolios naturales, como servicios sanitarios, distribución eléctrica o telefonía, o dedicadas simplemente a actividades industriales, como producción azucarera, minera y metalúrgica, donde existe mercado nacional e internacional; para la obtención de metas sociales, ambientales y culturales, el mercado suele ser insuficiente, como en la provisión de servicios hospitalarios y educacionales, por cuanto existe exclusión por capacidad de pago del usuario. Incluso existen casos donde para alcanzar metas ambientales no existe naturalmente mercado, pero son creados artificialmente, como ocurre con las regulaciones de comercio de créditos por reducción de emisiones o de asignación de

¹⁵ Graham McFee, *Sport, Rules and Values* (Londres: Routledge, 2004), 72 y ss.

¹⁶ Nils Brunsson y Bengt Jacobsson, *A World of Standards* (Oxford: Oxford University Press, 2000), 21 y ss.

¹⁷ Gary Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76, n.º 2 (1968): 169.

¹⁸ Robert Baldwin et al., *Understanding Regulation* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 4-5.

¹⁹ *Ibidem*, 24.

cuotas de extracción de recursos pesqueros; o en su defecto se establecen medidas de fomento de conservación, con pago por servicios ambientales y con rebajas o recargos tributarios, según corresponda.

En el caso de servicios públicos y sociales de provisión mixta, existe regulación que necesariamente se aplica tanto a proveedores privados como públicos. Cuando actúa sobre proveedores privados no suele ser un problema, pero la regulación de proveedores públicos sí. A esta última se aplica el enfoque *regulation inside government* (RIG), dada la importancia de la eficiencia del gasto público para la provisión de estos servicios y los requerimientos de calidad de su prestación. Este enfoque se manifiesta en la creación o refuerzo de organizaciones estatales que desarrollan regulaciones relacionadas, las vigilan y hacen cumplir por diversos mecanismos; siendo particularmente interesante la regulación de la calidad y efectividad del servicio público o social prestado.²⁰

Como el enfoque RIG ha estado ligado a la preocupación por controlar el gasto público, la OCDE considera que la agenda pública de calidad regulatoria debe incluir este enfoque, insistiendo en que la aplicación de principios de calidad regulatoria dentro del sector público y en la interfaz de los sectores público y privado es tan importante como su aplicación al sector privado, debiendo sujetarse el sector público a los mismos estándares de eficiencia, efectividad, transparencia y responsabilidad.²¹

1.3. El enfoque RIG y la preferencia del diseño de supervigilancia

El enfoque RIG se desarrolla dentro de las teorías de administración pública de origen británico denominadas *New Public Management*, o “Nueva administración pública”, que combinan lo que se denomina nueva economía de instituciones (*new institutional economics*) y, por una parte, se basa en teorías de elección pública (*public choice*), costos de transacción (*transaction costs*), problema del agente principal (*principal-agent*) y modelo de maximización presupuestaria (*budget-maximizing model*); y, por la otra, en lo que se denomina administración

²⁰ *Ibidem*, 6.

²¹ OCDE, *Taking Stock of Regulatory Reform* (París: OECD Publishing, 2005), 15.

científica (*scientific managerialism*), pero aplicada a la administración pública.²²

Este enfoque se ha aplicado en Chile en el denominado proceso de modernización del Estado,²³ introduciendo reformas parciales de gerencia pública, profesionalizando la función directiva, con un sistema de selección de alta dirección pública, e incentivando la eficiencia, con sistemas de evaluación del desempeño.²⁴ Como resultado, se estableció un sistema de evaluación y control de gestión, para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando asignación y uso de recursos a resultados de gestión. Éste está compuesto por instrumentos de seguimiento y evaluación —balances de gestión integral, evaluaciones de programas gubernamentales, indicadores de desempeño institucional, formato estándar de presentación de iniciativas al presupuesto— y mecanismos de incentivo al desempeño: programa de mejoramiento de la gestión, metas de eficiencia institucional y convenios de desempeño colectivo.²⁵ Pero como se verá enseguida, también existen reformas sectoriales asociadas al control de la calidad del servicio público o social entregado, y su lógica se aproxima mucho más a la de la regulación tradicional.

En todo caso, sea que la agenda reformista recaiga sobre la reestructuración burocrática, entendida como el uso eficiente de recursos humanos y financieros, todos asociados a asuntos presupuestarios y gerenciales, o recaiga en la calidad de la provisión de servicios,²⁶ es necesario, como se ha repetido, que existan dos grupos de organizaciones: uno compuesto por aquellas que establecen estándares por medio de regulaciones, los vigilan y hacen cumplir; y otro compuesto por organizaciones que deben cumplir dichos estándares.

²² Christopher Hood, “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration* 69 (1991): 5-6.

²³ Verónica Figueroa et al., “Política de modernización de la gestión pública en Chile 1990-2006”, *Convergencia* 18, n.º 57 (2011): 61-99.

²⁴ Marjorie Morales, “Nueva gestión pública en Chile: orígenes y efectos”, *Revista de Ciencia Política* 34, n.º 2 (2014): 420-422.

²⁵ Rodrigo Castro et al., “Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional de Chile”, en *Un mejor Estado para Chile*, ed. Visnja Tomčić y Cristián García (Santiago: Andros Impresores, 2009), 591.

²⁶ Martin Lodge y Kai Wegrich, *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy* (Londres: Palgrave Macmillan, 2012), 120-121.

Por eso, el enfoque RIG considera necesario identificar una organización estatal que tenga como misión legal modelar las actividades de otra organización estatal; si existe algún grado de separación organizacional entre ambas, y excluirse, por tanto, todos los controles y sistemas de cumplimientos internos de la segunda organización.²⁷

En este enfoque es posible reconocer sus componentes según funciones, para distinguir entre las organizaciones reguladoras que cumplen funciones de: i) “dirección”, emitiendo estándares; ii) “detección”, recolectando información de su cumplimiento; y iii) “modificación”, cambiando las conductas infractoras.²⁸ A su vez, es posible reconocer diseños regulatorios bajo este enfoque, que pueden presentarse solos o combinados:²⁹ i) de supervigilancia, ii) de competencia, iii) de mutualidad y iv) de aleatoriedad planificada, donde el más extendido para el control de calidad de la prestación es el diseño de supervigilancia.³⁰

Esta supervigilancia es común en sectores como salud³¹ y educación³², y en otros países se ha extendido al sistema de prisiones públicas³³ y fuerza policial³⁴. No obstante, no deja de ser problemático, pues a diferencia de la regulación tradicional, donde el Estado impone medidas coercitivas sobre el administrado para forzar el cumplimiento,

²⁷ Hood et al., *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters* (Oxford: Oxford University Press, 1999), 8-10.

²⁸ *Ibidem*, 45-46.

²⁹ Martin Lodge y Christopher Hood, “Regulation Inside Government: Retro-Theory Vindicated or Outdated?”, en *The Oxford Handbook of Regulation*, ed. Robert Baldwin, Martin Cave y Martin Lodge (Oxford: Oxford University Press, 2010), 599. También en Lodge y Wegrich, *Managing Regulation*, 127; y en Hood et al., *Regulation Inside Government*, 79.

³⁰ Hood et al., *Regulation Inside Government*, 48.

³¹ Daniel Simonet, “The New Public Management Theory and European Health-Care Reforms”, *Canadian Public Administration* 54, n.º 4 (2008): 617-635.

³² Sowaribi Tolofari, “New Public Management and Education”, *Policy Futures in Education* 3, n.º 1 (2005): 75-89. En Chile, Alejandra Falabella, “El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública”, *Educação & Sociedade* 36, n.º 132 (2015): 699-722.

³³ Arjen Boin et al., “The New Public Management ‘Revolution’ in Political Control of the Public Sector: Promises and Outcomes in Three European Prison Systems”, *Public Policy and Administration* 21, n.º 2 (2006): 81-100.

³⁴ Garth den Heyer, “New Public Management: A Strategy for Democratic Police Reform in Transitioning and Developing Countries”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 34, n.º 3 (2011): 419-433.

tal opción es muy limitada cuando se trata de organizaciones estatales.³⁵ Dada la verticalidad de la administración pública y la casi nula distancia organizacional, las relaciones entre organizaciones generalmente se caracterizan por interacciones cooperativas, un interés común por evitar la vigilancia y las críticas externas, y el deseo de mantener relaciones de control informal.³⁶

Entonces, ¿cómo hemos aplicado este enfoque en algunos sectores en Chile?

1.4. El enfoque RIG aplicado en Chile para el control de calidad del servicio

La preocupación por la cobertura y la calidad del servicio público o social ha motivado en Chile la introducción del enfoque RIG en los sistemas de provisión de salud y educación. En ambos casos existe provisión mixta y, en consecuencia, las consideraciones regulatorias deben ser uniformes. Sin embargo, se han observado severos problemas de coercibilidad de estándares en la provisión pública, coincidente con las limitaciones inherentes del control del Estado por sí mismo, ya señaladas anteriormente. Explicar brevemente estos sistemas permite comprender mejor cómo es posible aplicarlos en materias ambientales, aun cuando parezca que en éste ámbito no existe una prestación de servicio público en un sentido clásico.

En el control de calidad en la provisión mixta de salud, con la reforma introducida por la Ley 19.937, de 2004, es posible diferenciar entre funciones de “dirección”, “detección” y “modificación” que desempeñan organizaciones reguladoras sobre organizaciones reguladas, bajo un modelo de supervigilancia.³⁷ La “dirección” es del Ministerio de Salud, que establece estándares específicos de calidad de servicio, respecto de los que deben acreditarse los prestadores institucionales públicos y privados. La “detección” es de la Superintendencia de Salud, que identifica desviaciones a dichos estándares, administrando un mecanismo de acreditación de prestadores institucionales con el objetivo

³⁵ Lodge y Wegrich, *Managing Regulation*, 123.

³⁶ Lodge y Hood, “Regulation Inside Government”, 594-595.

³⁷ Paula Benavides et al., *Sistema público de salud: Situación actual y proyecciones fiscales 2013-2050*, (Santiago: Dipres, 2013), 9-20.

de garantizar que sus prestaciones alcancen la calidad requerida para la seguridad de los usuarios, y además los fiscaliza en la mantención del cumplimiento de los estándares de acreditación. La “modificación” es del Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, por diversas vías, pero esta última lo hace aplicando sanciones a prestadores institucionales, aunque tratándose de prestadores públicos en su gran mayoría se los sanciona con amonestación y, marginalmente, con multa.³⁸

En el control de calidad en la provisión mixta de educación, con la reforma introducida por la Ley 20.529, de 2011, también es posible la diferenciación de funciones bajo un modelo de supervigilancia. La “dirección” es del Ministerio de Educación, que desarrolla un Plan de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, quedando los establecimientos educacionales de enseñanza parvularia, básica y media, sean públicos municipales, particulares subvencionados o particulares pagados, obligados a cumplirlo. La “detección” es tanto de la Superintendencia de Educación como de la Agencia de Calidad de la Educación: la primera fiscaliza el cumplimiento de los requisitos exigidos para mantener el reconocimiento oficial del Estado, y la segunda es responsable de evaluar el desempeño de estos establecimientos basándose en estándares indicativos, e informa periódicamente a la Superintendencia de Educación para la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de estos estándares nacionales de aprendizaje. La “modificación” es del Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación, por diversas vías, pero esta última lo hace aplicando sanciones a establecimientos públicos municipales, particulares subvencionados y privados, aunque tratándose de establecimientos públicos municipales mayormente se los sanciona con amonestación y, marginalmente, con multa.³⁹

³⁸ Como la Res. Ex. IP n.º 0303/2014, que aplica sanción de 50 UTM al Hospital Base de Linares, perteneciente al Servicio de Salud Maule; o la Res. Ex. IP n.º 0620/2015, que aplica sanción de 60 UTM al Hospital Dr. Eduardo Pereira, perteneciente al Servicio de Salud Valparaíso – San Antonio. En todo caso, la sanción habitual a los hospitales públicos es la amonestación por escrito.

³⁹ Como la Res. Ex. n.º 2013/PA/01/121, que aplica sanción de 69 UTM al establecimiento educacional Escuela Básica Chipana, RBD n.º 12538-5, cuyo sostenedor es la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Iquique; o la Res. Ex. n.º 2012/PA/05/0197, que aplica sanción de revocación del reconocimiento oficial del Estado al establecimiento educacional Escuela Básica Japón, RBD n.º 1545-8, cuyo sostenedor es la Corporación Municipal de Valparaíso para el Desarrollo Social.

Nótese que el reciente proyecto de ley del Sistema de Educación Pública introducido por la actual administración Bachelet (2014-2018) en noviembre de 2015,⁴⁰ por el cual se traspasará los establecimientos municipales a los propuestos Servicios Locales de Educación Pública, deja intacta las atribuciones de la Superintendencia de Educación en materia de control de calidad. Pero acá se propone una opción novedosa, pues su artículo 16 dispone la cesación del cargo de director ejecutivo del Servicio Local de Educación por negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones, entendiéndose como tal cuando el Servicio Local de Educación Pública o los establecimientos bajo su dependencia incurran en reiteración de infracciones graves impuestas por la Superintendencia de Educación.

Incluso en los servicios de previsión social, en el ámbito de pensiones, puede reconocerse un enfoque RIG. Con la reforma introducida por la Ley 20.225, de 2008, el Instituto de Previsión Social administra el sistema solidario, en especial, la concesión, extinción, suspensión o modificación de sus beneficios, y, además, administra los regímenes de prestaciones de las extintas cajas de previsión y Servicio de Seguro Social. Sin embargo, la Superintendencia de Pensiones supervigila y fiscaliza el sistema y los regímenes antes señalados, y sanciona el incumplimiento de las normas aplicables a estos, así como los aplicables a las administradoras de fondos de pensiones. Tal como sucede en educación y salud, las sanciones pecuniarias que ha sufrido el Instituto de Previsión Social han sido marginales.⁴¹

Pero en otros casos el enfoque RIG basado en la supervisión parece en retirada. El reciente proyecto de ley de educación superior introducido por la actual administración Bachelet (2014-2018), en julio de 2016,⁴² propone un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, basado también en la diferenciación de las funciones de “dirección”, “detección” y “modificación”. Sin embargo, a pesar de proponer una Superintendencia de Educación Superior, su fiscalización se centra casi únicamente en los controles financieros de las instituciones de educa-

⁴⁰ Mensaje n.º 1.174-363, introducido el 2 de noviembre de 2015.

⁴¹ Como la Res. Ex. n.º 64/2013, que aplica sanción de 300 UF; o la Res. Ex. n.º 10/2013 que aplica sanción de 600 UF, en ambos casos al Instituto de Previsión Social.

⁴² Mensaje n.º 110-364, introducido el 6 de abril de 2016.

ción superior, pero con sanciones aplicables a aquellas que se organicen como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, mientras que las instituciones de educación superior del Estado sólo serán fiscalizadas por la Contraloría General.

En resumen, el enfoque RIG se ha aplicado extensivamente en Chile, en especial respecto de la eficiencia del gasto público, de los mecanismos de ingreso a cargos directivos y de los incentivos de eficiencia en la gestión; y, en menor medida, respecto del control de calidad del servicio prestado.

2. EL DISEÑO PROPUESTO PARA EL CONTROL DE LOS PMAP

2.1. El déficit de gestión de las áreas protegidas

La administración Lagos (2000-2006) elaboró la Política Nacional de Áreas Protegidas en 2005, en la que se subrayaba la necesidad de estructurar un sistema nacional para estas áreas, con las adecuaciones normativas e institucionales necesarias para optimizar su gestión y asegurar su protección efectiva y eficiente, bajo un modelo de gestión que consideraba liderazgo, planificación, administración, regulación, fiscalización y seguimiento, comprometiendo los recursos públicos necesarios.⁴³

Pero todo quedó en el papel. La gestión de las áreas protegidas en Chile es deficiente, percepción que es extendida entre los individuos que conforman las organizaciones públicas relacionadas con dicha tarea. Un estudio por medio de encuestas aplicadas a éstos demostró que consideraban que la gestión era sumamente deficitaria, en particular respecto de problemas de suficiencia de personal, presupuesto, capacidad de fiscalización e implementación de los planes de manejo de áreas protegidas (PMAP), todo esto a pesar de las presiones a que fueron sometidos por sus superiores para entregar respuestas menos pesimistas.⁴⁴ De acuerdo a este estudio, la falta de recursos para mejorar la gestión es

⁴³ Conama, *Política Nacional de Áreas Protegidas* (Santiago: Conama, 2005), 11.

⁴⁴ Eduardo Fuentes y Rodolfo Domínguez, *Aplicación y resultados de la Encuesta sobre Efectividad de Manejo de las principales áreas protegidas de Chile* (Santiago: Andros, 2011), 101-105.

una queja uniforme y transversal, pero también destaca un marco legal insuficiente, la falta de personal permanente y las severas restricciones presupuestarias, con la consecuencia de que los PMAP no pueden implementarse plenamente, sino sólo las acciones que permitan el presupuesto disponible, a través de planes operativos anuales.⁴⁵

El diseño, ejecución y control de cada PMAP es fundamental para el éxito del objetivo de conservación de toda área protegida, al punto de que un estudio⁴⁶ para proponer un sistema integral de áreas protegidas en Chile identifica riesgos administrativos y financieros que afectan la elaboración e implementación de los PMAP, no sólo por la falta de personal calificado para tales tareas, sino también por el excesivo destino de personal a labores administrativas, advirtiendo que diseñar estos planes será inútil si no se cuenta con el personal necesario para implementarlos, en cantidad y especialización.

También es importante señalar que, según la reciente evaluación de desempeño ambiental de Chile, nuestro país enfrenta desafíos considerables en la gestión de sus áreas protegidas. A pesar de que el 80 por ciento de las áreas protegidas terrestres tienen un PMAP, estos se ejecutan parcialmente, están incompletos o necesitan ser revisados y actualizados. Además, la mayoría de las áreas protegidas carecen de suficientes recursos financieros y humanos,⁴⁷ y se advierte que, según la versión preliminar del Plan de Acción de Áreas Protegidas para 2015-2030, es probable que Chile no cuente con PMAP plenamente operacionales en todas sus áreas protegidas hasta el 2050.⁴⁸ En ese contexto, ¿qué propone el proyecto respecto del principal instrumento de gestión de la biodiversidad?

2.2. El control propuesto para los PMAP

Como se señaló, el futuro Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (SBAP) tendrá a su cargo la administración del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNAP), que estará conforma-

⁴⁵ *Ibidem*, 111-113.

⁴⁶ Guillermo Espinoza, *Evaluación ambiental estratégica de apoyo al diseño del Sistema Nacional de Áreas Protegidas* (Santiago: Andros, 2011), 193.

⁴⁷ OCDE, *Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policy in Chile* (Paris: OECD Publishing, 2016), 250.

⁴⁸ *Ibidem*, 251.

do por las áreas protegidas del Estado (APE) —creadas en espacios de propiedad fiscal o en bienes nacionales de uso público, incluyendo la zona económica exclusiva— y por áreas protegidas de propiedad privada (APP), creadas en espacios de propiedad privada y reconocidas conforme a las disposiciones de la ley propuesta. Estas áreas, privadas o estatales, se clasificarán en algunas de las siguientes categorías: reserva de región virgen, parque marino, parque nacional, monumento natural, reserva marina, reserva nacional, santuario de la naturaleza, área marina y costera protegida de múltiples usos y humedal de importancia internacional.⁴⁹

De esta manera, el proyecto de ley concibe que el SBAP administre las áreas protegidas estatales y supervise la administración de las privadas, así como elabore los PMAP de las primeras y apruebe los de las segundas, y vele por su cumplimiento en ambas modalidades.⁵⁰

Respecto a la administración de las áreas protegidas estatales, el Cuerpo de Guardaparques del SBAP será la autoridad competente para su manejo y fiscalización, debiendo velar por el mantenimiento de su equipamiento, infraestructura y bienes, ejerciendo funciones de control y fiscalización en el cumplimiento del PMAP, y de las obligaciones de concesionarios y titulares de permisos que operen dentro del área, entre otras funciones. Además, el SBAP nombrará un administrador del área protegida estatal, seleccionado dentro del Cuerpo de Guardaparques, que será responsable de velar por la aplicación y el cumplimiento del PMAP, entre otras funciones.⁵¹ Por otra parte, la administración de las áreas protegidas privadas será realizada por sus propietarios o por organizaciones sin fines de lucro, pero el SBAP supervisará dicha gestión y manejo, lo que incluye aprobar sus PMAP.⁵²

El proyecto de ley concibe, para la adecuada conservación y administración de las áreas protegidas, que éstas deban obligatoriamente contar con un PMAP consistente con sus objetivos de gestión de la biodiversidad, que además deberá actualizarse cada cinco años. De tal forma, el PMAP corresponde a un instrumento de gestión que establece los aspectos técnicos, normativos y las acciones que se requieren para garantizar la conservación del objeto de un área protegida, establecien-

⁴⁹ Artículo 2, letra b) y c), y artículos 14 a 22.

⁵⁰ Artículo 6.

⁵¹ Artículos 35 a 37 del proyecto de ley.

⁵² Artículo 59 a 61.

do una zonificación, objetivos y programas que definan los usos y prohibiciones dentro del área protegida.⁵³

Además, el diseño del PMAP tiene que cumplir con ciertas características: i) debe incluir metas medibles y un período para implementarlas, para evaluar su éxito y adecuar recursos y capacidades si fuese necesario; ii) debe señalar de manera precisa aquellas prohibiciones y regulaciones de determinadas actividades en el área protegida o en zonas específicas de la misma, en conformidad a la legislación; y iii) debe establecer los objetivos específicos, las medidas de manejo y los recursos necesarios para su implementación, pudiendo contener programas o planes de acción específicos para conservación, uso sostenible, investigación científica, monitoreo, educación, recreación, ecoturismo, aspectos regulatorios, administración y coordinación.⁵⁴ También debe cumplir con requisitos de contenido: debe informar los antecedentes jurídicos del área; la descripción general del área y sus atributos y valores de conservación; el funcionario encargado de su manejo y otros aspectos de su gobernanza; las principales amenazas y las estrategias de manejo para mitigarlas o suprimirlas; la zonificación; las actividades compatibles; el plan de monitoreo y seguimiento; y los indicadores para evaluar el avance de las metas y objetivos, y la eficacia de diversos enfoques específicos de manejo.⁵⁵

Si bien, los PMAP deberán revisarse cada cinco años, en el caso de la creación de nuevas áreas protegidas, el plazo para dictarlo será de dos años desde la creación de ésta, siempre que exista disponibilidad presupuestaria para ejecutarlo; no obstante, un reglamento establecerá el procedimiento administrativo para la elaboración de los PMAP, así como los contenidos específicos según categoría.⁵⁶

2.3. Fiscalización, infracciones en áreas protegidas y sanciones

El proyecto de ley señala que corresponderá al SBAP fiscalizar el cumplimiento de los PMAP de las áreas protegidas estatales, así como de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión, de los

⁵³ Artículo 3, letra p).

⁵⁴ Artículo 30.

⁵⁵ Artículo 31.

⁵⁶ Artículos 33 y 34.

permisos otorgados en las áreas estatales y privadas, y en general de todas las actividades que allí se desarrollen.⁵⁷ Pero en el catálogo de infracciones se tipifica genéricamente como tales a toda acción u omisión contraria al PMAP, cometida dentro de cualquier área protegida, para inmediatamente establecer una serie de tipos infraccionales específicos, donde llama la atención el constituido por el incumplimiento de alguna disposición del PMAP por parte del titular de un área, su administrador o el concesionario.⁵⁸ Sobre este aspecto se volverá más adelante.

En cuanto a las categorías de las infracciones, el proyecto de ley considera gravísima aquella que haya causado daño ambiental irreparable, que haya afectado gravemente los servicios ecosistémicos o que haya impedido u obstaculizado deliberadamente el cumplimiento del PMAP. Luego considera grave aquella que haya causado daño ambiental reparable, que haya afectado el área protegida sin comprometer gravemente los servicios ecosistémicos que ésta provee o que haya afectado negativamente el cumplimiento del PMAP. Por último, considera leve, aquella que no sea gravísima ni grave.⁵⁹

En lo relativo a las sanciones, el proyecto de ley señala que en caso de infracciones gravísimas se podrá imponer hasta 10.000 UTM de multa, la desafectación definitiva del área protegida privada, la revocación de la concesión o permiso según corresponda, y de cinco a diez años de prohibición temporal de ingreso a áreas protegidas. En caso de infracciones graves, se podrá imponer hasta 5.000 UTM de multa, la desafectación temporal de la APP, la suspensión de la concesión o permiso según corresponda, y de uno a dos años de prohibición temporal de ingreso a áreas protegidas. Y en caso de infracciones leves, se podrá imponer hasta 500 UTM de multa. Se indica que el fisco deberá traspasar todas las multas recaudadas al presupuesto del SBAP.⁶⁰

En relación al procedimiento administrativo sancionatorio, *grosso modo*, el proyecto de ley señala que éste podrá tener como antecedente el acta de fiscalización del guardaparques, enviada al director regional del SBAP, o la denuncia de cualquier persona, si es admitida tras un análisis de seriedad y mérito; luego el director regional designará un

⁵⁷ Artículo 86.

⁵⁸ Artículo 92, letra t).

⁵⁹ Artículo 94.

⁶⁰ Artículo 96.

instructor, quien emitirá una resolución que contendrá una formulación precisa de los cargos, y, si es el caso, se pronunciará sobre las medidas provisionales; una vez notificada dicha formulación de cargos, se concibe un plazo para oponerse, y se indica que el instructor, tras transcurrir este plazo y según el mérito de los antecedentes, podrá abrir una etapa probatoria, en la que los hechos investigados podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, y que la prueba se apreciará según la sana crítica. Por último, el instructor evacuará un informe, que deberá contener, entre otros aspectos, la relación de los hechos investigados y la forma cómo se han comprobado, y la proposición de sanción o absolución de uno o más infractores, remitiendo los antecedentes al director regional para que éste resuelva.⁶¹

En cuanto a los recursos contra la resolución sancionatoria, se propone el agotamiento previo de la vía administrativa para poder acceder a la tutela judicial. Procede el recurso administrativo jerárquico ante el director nacional del SBAP, y contra la resolución de éste procede el recurso jurisdiccional de reclamación ante el Tribunal Ambiental competente.⁶²

Finalmente, una vez notificada la resolución sancionatoria, el proyecto de ley establece la posibilidad de que el infractor presente ante el SBAP una propuesta de plan de reparación de la pérdida o degradación causada en la biodiversidad.⁶³ Esta propuesta de plan de reparación se presentará ante el director nacional del SBAP, quien deberá emitir un informe de la infracción cometida y los efectos ocasionados (lo que ya debiese estar contenido en la resolución sancionatoria) y remitirlo junto con el plan propuesto al Ministerio del Medio Ambiente, el cual procederá a su aprobación o eventual rechazo. Su aprobación suspenderá el plazo de prescripción de la acción por daño ambiental, y si se ejecutare satisfactoriamente la acción se extinguirá. Pero en caso de no presentar el plan de reparación, o de no ejecutarse satisfactoriamente, el Consejo de Defensa del Estado deberá ejercer la acción por daño ambiental ante el Tribunal Ambiental competente.

⁶¹ Artículos del 97 al 106.

⁶² Artículos 107 y 108.

⁶³ Artículo 110.

3. LA PROPUESTA DE CONTROL DE LOS PMAP SEGÚN EL ENFOQUE RIG

3.1. El actual diseño de la institucionalidad ambiental

Una aproximación rápida a la interrelación funcional introducida por la Ley 20.417, de 2010, que reestructura el diseño organizativo de la administración en asuntos ambientales, permite reconocer algunos aspectos del enfoque regulatorio tradicional, y también del enfoque RIG.

En ese sentido, el MMA es concebido como el órgano superior de colaboración del Presidente en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa. A través suyo, se tramitan los procedimientos administrativos para la dictación de normas de calidad, normas de emisión y planes de prevención y/o de descontaminación; se interpretan administrativamente estas regulaciones, y puede exigir y aprobar la presentación de planes de manejo de recursos renovables, denominados planes de manejo de la Ley 19.300, de 1994, que se diferencian de otros planes de manejo de recursos naturales renovables exigidos por otras leyes.

Por su parte, el SEA es concebido como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente a través del MMA, y está encargado de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y de coordinar a todos los organismos sectoriales con competencias en evaluación ambiental, entregando la opinión técnica necesaria para la calificación ambiental y eventual autorización de los proyectos.

A su turno, la SMA también es concebida como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente a través del mismo ministerio, y está encargado de ejecutar y coordinar la fiscalización de las normas de calidad, normas de emisión, planes de prevención y/o de descontaminación, en lo que corresponda, así como de las resoluciones de calificación ambiental y de los planes de manejo de recursos natura-

les renovables de la Ley 19.300, de 1994, y sancionar administrativamente sus eventuales incumplimientos.

Esta referencia a los planes de manejo de recursos naturales renovables es interesante. Respecto de ellas se ha señalado que su intención es complementar la vocación productiva de los planes de manejo existentes en otras leyes, con consideraciones ambientales, recordando que la obligación de asegurar la capacidad de regeneración del recurso no es una obligación que pueda ser impuesta caso a caso, sino manejada integralmente, como en parques nacionales⁶⁴. Por tanto, si bien los PMAP no parecen estar comprendidos dentro de esta clase de planes de manejo, pueden ser asimilados, por cuanto su finalidad es asegurar la conservación de los recursos naturales que son usados o aprovechados en un área determinada. No obstante, la diferencia radica en que la elaboración e implementación de los planes de manejo de recursos naturales renovables son impuestas discrecionalmente a los administrados, mientras que los PMAP constituyen un deber de la administración.

En ese sentido, el proyecto de ley propone modificar el artículo 42 de la Ley 19.300, de 1994, sustrayendo expresamente a los PMAP de los planes de manejo de recursos naturales renovables allí contenidos, y, en consecuencia, excluye definitivamente también la competencia fiscalizadora y sancionadora de la SMA respecto de éstos.⁶⁵ Esta modificación, que pudiese parecer muy menor, es muy relevante, como se verá enseguida.

3.2. Los problemas del diseño de control propuesto para los PMAP

Como se señaló, el proyecto de ley concibe que el SBAP estará a cargo del diseño y ejecución de los PMAP, así como de su fiscalización, y, consecuentemente, de la imposición de sanciones administrativas por infracción a éstos. Así, el mensaje de la ley afirma que la eficacia de la propuesta depende en buena medida del régimen de fiscalización y sanción que se establezca y, por tanto, se propone dotar al SBAP de facultades para fiscalizar los instrumentos de conservación.⁶⁶ Pero

⁶⁴ Gabriel del Fávoro, "Ley sobre bases generales del medio ambiente", *Estudios Públicos* 54 (1994): 26-27.

⁶⁵ Artículo 113 del proyecto de ley.

⁶⁶ Mensaje n.º 161-362, 24.

también se ha señalado que, en el catálogo de infracciones contenido en el proyecto, se tipifica genéricamente como tales a toda acción u omisión contraria al PMAP, cometida dentro del área protegida, con independencia de si ésta es estatal o privada, y especificándose que existe infracción por el incumplimiento de alguna de las disposiciones del PMAP por parte del titular de un área protegida, su administrador o el concesionario, sea éste público o privado.

En ese sentido, la racionalidad detrás de un PMAP no es muy distinta a la de los planes de prevención y descontaminación atmosférica (PPDA), pues ambos establecen obligaciones para los regulados y también para la administración. Aunque parezca extraño, las obligaciones para la administración de un PPDA van desde acciones materiales, como el dictar talleres o el recambio de calefactores, hasta acciones formales o normativas, como determinar medidas de restricción vehicular o autorizar compensaciones de emisiones, de las cuales depende el cumplimiento de las metas establecidas. El control de la actividad administrativa de implementación de los planes de prevención o de descontaminación fue un objeto tangencial de debate durante la tramitación de la reforma ambiental, donde se afirmó que la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) tendría potestades para hacer que la administración cumpliera las obligaciones impuestas en dicha normativa, llenando así un vacío regulatorio asociado a la inexistencia de supervisión especializada del cumplimiento de obligaciones propias de la administración.⁶⁷

Precisamente reconociendo los problemas políticos de aplicar tal posición, la SMA dictó una instrucción general sobre registro y reporte del estado de avance de estos planes,⁶⁸ en la que distingue las medidas de control regulatorio, respecto de los administrados, y las medidas de implementación, siendo estas últimas aquéllas por las cuales los servicios públicos llevan a cabo las medidas asignadas que no sean de control regulatorio. Sin embargo, en dicha resolución la SMA reconoce expresamente que solamente realizará un análisis del cumplimiento del plazo de las medidas, y con los indicadores y medios de verificación y registros efectuará una evaluación cuantitativa o formal del estado de avance. Dejó así a un lado la evaluación de fondo que técnicamente es

⁶⁷ Biblioteca Congreso Nacional, *Historia de la Ley n.º 20.417*, 867.

⁶⁸ Res. Ex. n.º 913/2016.

la relevante y, desde luego, descartó cualquier posibilidad de sanciones. Pero no debe ignorarse que la Contraloría General de la República ha auditado el cumplimiento del PPDA de la Región Metropolitana,⁶⁹ aunque también de forma similar al enfoque de la SMA.

Como se puede deducir, si el nuevo SBAP adoptara esta posición debilitaría el control de las obligaciones de los PMAP estatales.

Sin embargo, como se comentó, Chile ha reformado su institucionalidad en materia de salud y educación, con énfasis en el control de la calidad de la prestación de estos servicios. No existe ninguna dificultad conceptual para enmarcar la conservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente en un sistema similar: la ejecución de un PMAP en un área protegida estatal es una actividad prestacional que desarrollará el SBAP, y que se debe a la comunidad toda, en cuanto el artículo 19 número 8 de la Constitución reconoce el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, con su contrapartida expresa, que es el deber del Estado de velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. Por tanto, la administración misma del área protegida estatal y la implementación del PMAP —en particular, los planes de monitoreo y seguimiento que éstos obligatoriamente deben incluir— constituyen una actividad prestacional. Su diseño adecuado debe comprender necesariamente estándares de calidad medibles, y el PMAP debe, por lo tanto, incluir indicadores para evaluar el avance de los objetivos y metas de gestión de la biodiversidad, y la eficacia de enfoques específicos de manejo que permitan conservar e incrementar el patrimonio ambiental de país. Pero tan importante como estos estándares son sus controles, es decir, los mecanismos que permitan observar y evaluar su cumplimiento, restablecerlo cuando éste falle o sancionar su incumplimiento. Esto es de sentido común, ya que, como se ha reconocido, las funciones de cualquier organización son el planteamiento, la ejecución y el control, y en el sector público existe una tendencia a reforzar decrecientemente estas fases. Así, los sistemas de control son mucho menos desarrollados que los de planeamiento.⁷⁰

Curiosamente, el proyecto de ley hoy en discusión propone un control ilusorio sobre los planes de manejo de áreas protegidas. Ello queda

⁶⁹ Informe final n.º 181 de 2012, y su informe de seguimiento de 2014.

⁷⁰ Gerhard Speidel, “Problemas de administración forestal en América Latina”, *Revista Bosque* 1, n.º 1 (1975): 47.

de manifiesto por una contradicción básica que se explica a continuación. Toda área protegida debe tener un propietario, un administrador y un PMAP (y eventualmente concesionarios), en tanto el SBAP debe fiscalizar el cumplimiento de este plan (Art. 86 del proyecto de ley) y sancionar su incumplimiento cuando sea cometido por el propietario, el administrador o el concesionario (Art. 92), sin importar si se trata de un PMAP aplicable a un área protegida estatal o un área protegida privada. Por tanto, y he aquí el absurdo de que, cuando se trate de un PMAP de un área protegida estatal, existiría la curiosa situación de que el SBAP debería fiscalizar y eventualmente sancionar al fisco —en su calidad de titular del área protegida estatal— o a sus propios funcionarios —en su calidad de administradores del área protegida estatal—, lo que es jurídicamente dudoso y políticamente imposible.

Esa consideración de diseño hará incurrir probablemente al SBAP en un trato diferenciado entre titulares y administradores de áreas protegidas estatales y privadas, donde los privados llevarían la peor parte en cuanto a sanciones, al comportarse como un sistema de regulación tradicional, mientras que los públicos quedarían permanente impunes por incumplimiento y violaciones idénticas. De esta forma, el único control que quedaría para los PMAP de las áreas protegidas estatales sería aquel que resulta de la Contraloría General de la República, de carácter jurídico, y del Ministerio del Medio Ambiente, de carácter político y técnico. A este mismo resultado puede llegarse si se afirmase que el artículo 92 aplica únicamente a las áreas protegidas privadas, a pesar de ir contra su tenor literal.

Por otro lado, podría afirmarse que la fiscalización y sanción del incumplimiento de los PMAP en las áreas protegidas estatales se refieren a las obligaciones que en razón de ellos tienen los privados, por ejemplo, derivados de violar la zonificación o desarrollar actividades incompatibles; pero esto dejaría en segundo plano las obligaciones del SBAP respecto del plan de monitoreo y seguimiento que dicho instrumento considera y que son el elemento central para hacer gestión de la biodiversidad en dichas áreas. Sin esta información no es posible evaluar si los objetivos del área protegida se cumplen y mucho menos efectuar adecuadamente la revisión quinquenal del PMAP al que obligaría el artículo 33 del proyecto.

Sin embargo, el proyecto de ley pudo escoger un control menos ilusorio, otorgando a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) la potestad para fiscalizar y sancionar los incumplimientos del PMAP por parte de sus titulares o administradores, sin importar si se trata de área estatal o privada. En tanto, para las infracciones al PMAP cometidas por los concesionarios, así como para el resto de todas las demás infracciones, mantenerlas en el ámbito de la competencia del Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (SBAP).

De haberse adoptado dicho esquema, esta forma de control sería muy similar al enfoque RIG aplicado en materias de salud y de educación, lo que además es consistente con el modelo concebido por la Ley 20.417, de 2010, que el actual proyecto modifica, bajo el pobre argumento de que tal decisión, concebida en el enfoque de la regulación tradicional, responde a la especificidad de la materia y a la eficacia de que sean los mismos guardaparques quienes puedan fiscalizar y dar fe de incumplimientos que constaten en terreno.⁷¹

Sin embargo, reiteramos que no es razonable ni sensato que los guardaparques fiscalicen al administrador de un área protegida estatal respecto del cumplimiento del PMAP, pues el administrador es uno de ellos, además de ser su superior. Desde luego, es razonable y sensato que se considere que todas las infracciones contenidas en el artículo 92, excepto su letra t), que se constaten por guardaparques sean sancionadas por el SBAP, dado que éstas se relacionan con la administración cotidiana del área protegida, los obligados son administrados y terceros, y porque el procedimiento sancionatorio propuesto es más simple que el de la Superintendencia y con multas sustancialmente inferiores.

4. CONCLUSIONES

El proyecto de ley contiene una inmensa brecha en materia de fiscalización de los PMAP que se debe remediar. Para corregirla se propone que la fiscalización de éstos se mantenga en la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), conservando mayormente la integridad del modelo elegido por la Ley 20.417, de 2010. Lo anterior es muy relevante, dado que existen 232 sitios de conservación como áreas protegidas

⁷¹ Mensaje n.º 161-362, 24.

estatales, que totalizan 30.209.408 hectáreas, y 157 como áreas protegidas privadas, que totalizan 1.255.341 hectáreas. Por lo tanto, el 96 por ciento de la superficie protegida es estatal,⁷² y toda ella quedaría bajo un modelo de fiscalización que estimamos deficiente y contradictorio con el modelo que se propuso en la reforma ambiental del año 2010, que buscaba la separación de funciones.

Adoptando un esquema bajo el enfoque RIG se permitiría controlar de manera más eficiente la calidad de la implementación del PMAP por parte del Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (SBAP). En ese sentido, agregándose la aprobación del PMAP a las materias que requieren informe previo del artículo 48 bis de la Ley 19300, de 1994, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) podría controlar preventivamente los estándares de calidad para un PMAP específico. Además, existiría cierta separación organizacional entre el Ministerio en su rol de “regulador”, el Servicio en su rol de “prestador” y la Superintendencia en su rol de “fiscalizador”, estando ésta última facultada para controlar al SBAP sólo en ese instrumento.

Como señala la OCDE, en Chile no hay reguladores independientes, sino meras agencias administrativas, pues, para ser designadas como reguladores independientes, su diseño y administración deben garantizar que estén orgánicamente libres de interferencia política contingente, que sean capaces de resistir la captura por grupos de interés sin dejar de ser responsivas, y que aseguren a todos los interesados debida transparencia y accesibilidad en su gestión.⁷³ Debe también tenerse presente que la OCDE considera que en Chile la efectividad de la actividad regulatoria únicamente es monitoreada a través del cumplimiento de metas de gestión que son definidas y evaluadas por la misma organización que debe cumplirlas, y que no existe una organización externa e independiente que asegure que éstas efectivamente se cumplan, aunque exista el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, pues éste monitorea para prevenir problemas de probidad administrativa y transparencia, de procesos de gestión de riesgos, y de control interno financiero y no financiero.⁷⁴

⁷² Elaboración propia a partir del Registro Nacional de Áreas Protegidas, <http://rnap.mma.gob.cl/>.

⁷³ OCDE, *Reviews of Regulatory Reform*, 69-70.

⁷⁴ *Ibidem*, 71.

Por eso, coincidimos con la OCDE cuando recomienda a Chile que revise la estructura de gobernanza de sus reguladores, a través de modificaciones legales, para protegerla de cambios políticos e interferencia de la administración contingente, en particular cuando estos deben mantener la confianza pública o sus decisiones pueden tener impactos significativos que hacen imperativa su verdadera imparcialidad. Es preferible instalar diseños de gobernanza colegiada con periodos escalonados de ejercicio, involucrando en su designación y remoción anticipada al poder legislativo, y con normas estrictas y claras para manejar conflictos de intereses.⁷⁵

Por tanto, coincidimos en el llamado de atención para que se modifiquen los mecanismos de designación y remoción de los directivos de la Superintendencia de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, en particular que en su designación y remoción anticipada deba participar el poder legislativo. En cambio, respecto de los administradores de áreas protegidas, recomendamos establecer un sistema de control similar al propuesto en la reforma educativa respecto de los directores ejecutivos de cada servicio local de educación; y, en este caso, el administrador del área protegida debería ser designado por un período fijo, pudiendo ser removido del cargo anticipadamente por negligencia en el desempeño de sus funciones, entendiéndose como tal los casos en que el administrador incurre en reiteración de infracciones graves al PMAP, así determinados en procedimiento sancionatorio de la SMA.

Como hemos expresado, una parte fundamental para el éxito de la política pública depende de la fijación de reglas formales, pues basadas en ellas se tendrán prácticas organizacionales, es decir, la manera real en que sus destinatarios, los individuos que componen las organizaciones, van a implementar y cumplir, total o parcialmente, con estas reglas.

Si bien las reglas formales no parecen contener incentivos o restricciones inherentes a la conducta organizacional, funcionaria o individual, es el contexto institucional el que une reglas formales e informales. La permanente vigilancia del cumplimiento de las primeras junto a la corrección de sus infracciones es lo que refuerza o refrena los incentivos o restricciones contenidos en el diseño institucional. Situar la fiscalización de los PMAP de las áreas protegidas estatales en la mis-

⁷⁵ *Ibidem*, 77.

ma organización que las administra contiene un incentivo a una labor complaciente en esa materia, afectando el propio objetivo del proyecto, que no es otro que gestionar adecuadamente la conservación de la diversidad biológica del país a través de los mecanismos de cumplimiento adecuados. En ese sentido, el proyecto de ley en discusión debería subsanar, antes de ser promulgado, estas brechas estructurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, Robert, Martin Cave & Martin Lodge. *Understanding Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Becker, Gary. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy* 76, n.º 2 (1968): 169-217.
- Benavides, Paula, Rubén Castro & Ingrid Jones. *Sistema público de salud: Situación actual y proyecciones fiscales 2013-2050*. Santiago: Dipres, 2013.
- Boin, Arjen, Oliver James & Martin Lodge. "The New Public Management 'Revolution' in Political Control of the Public Sector: Promises and Outcomes in Three European Prison Systems". *Public Policy and Administration* 21, n.º 2 (2006): 81-100.
- Brunsson, Nils & Bengt Jacobsson. *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Castro, Rodrigo, Lorenzo Cerda, Julio Neme & Yael Senerman. "Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional de Chile". En *Un mejor Estado para Chile*, editado por Visnja Tomacic & Cristián García, 589-612. Santiago: Andros Impresores, 2009.
- Conama. *Política Nacional de Áreas Protegidas*. Santiago: Conama, 2005.
- Crawford, Sue & Elinor Ostrom. "A Grammar of Institutions". *American Political Science Review* 89, n.º 3 (1995): 582-600.
- Del Fávoro, Gabriel. "Ley sobre bases generales del medio ambiente". *Estudios Públicos* 54 (1994): 1-46.
- Den Heyer, Garth. "New Public Management: A Strategy for Democratic Police Reform in Transitioning and Developing Countries". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 34, n.º 3 (2011): 419-433.
- Espinoza, Guillermo. *Evaluación ambiental estratégica de apoyo al diseño del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Santiago: Andros, 2011.
- Falabella, Alejandra. "El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública". *Educação & Sociedade* 36, n.º 132 (2015): 699-722.
- Figuroa, Verónica, Mauricio Olavarría y Bernardo Navarrete. "Política de modernización de la gestión pública en Chile 1990-2006". *Convergencia* 18, n.º 57 (2011): 61-99.

- Fuentes, Eduardo & Rodolfo Domínguez. *Aplicación y resultados de la Encuesta sobre Efectividad de Manejo de las principales áreas protegidas de Chile*. Santiago: Andros, 2011.
- Hodgson, Geoffrey. "What Are Institutions?" *Journal of Economic Issues* 40, n.º 1 (2006): 1-25.
- Hood, Christopher. "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration* 69 (1991): 3-19.
- . *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- Hood, Christopher, Oliver James, George Jones, Colin Scott & Tony Travers. *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Huntington, Samuel. "Political Development and Political Decay". *World Politics* 17, n.º 3 (1965): 386-430.
- Lodge, Martin & Christopher Hood. "Regulation Inside Government: Retro-Theory Vindicated or Outdated?". En *The Oxford Handbook of Regulation*, editado por Robert Baldwin, Martin Cave & Martin Lodge, 590-609. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Lodge, Martin & Kai Wegrich. *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.
- McFee, Graham. *Sport, Rules and Values*. Londres: Routledge, 2004.
- Morales, Marjorie. "Nueva gestión pública en Chile: orígenes y efectos". *Revista de Ciencia Política* 34, n.º 2 (2014): 417-438.
- North, Douglass. "Institutions and Economic Growth: A Historical Introduction". *World Development* 17 (1989): 1319-1332.
- . *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- OCDE. *Environmental Performance Reviews: Chile 2016*. París: OECD Publishing, 2016.
- . *Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policy in Chile*. París: OECD Publishing, 2016.
- . *Taking Stock of Regulatory Reform*. París: OECD Publishing, 2005.
- Ostrom, Elinor. "An Agenda for the Study of Institutions". *Public Choice* 48 (1986): 3-25.
- Praus, Sergio, Mario Palma & Rodolfo Domínguez. *La situación jurídica de las actuales áreas protegidas de Chile*. Santiago: Andros, 2011.
- Simonet, Daniel. "The New Public Management Theory and European Health-care Reforms". *Canadian Public Administration* 54, n.º 4 (2008): 617-635.
- Speidel, Gerhard. "Problemas de administración forestal en América Latina". *Revista Bosque* 1, n.º 1 (1975): 46-47.
- Tolofari, Sowaribi. "New Public Management and Education". *Policy Futures in Education* 3, n.º 1 (2005): 75-89. EP

ARTÍCULO

DENSIDAD DE MILITANCIA PARTIDISTA, APROBACIÓN PRESIDENCIAL Y EL DESEMPEÑO ELECTORAL DE LA DERECHA EN CHILE (2010-2014)

Hugo Jofré

Universidad de Chile

Patricio Navia

New York University / Universidad Diego Portales

RESUMEN: A diferencia de los gobiernos de la Concertación (1990-2010), la formación del gabinete durante el cuatrienio de la Alianza (2010-2014) tuvo menor Índice de Densidad Partidista (IDP), indicador que los autores proponen para medir el nivel de involucramiento partidista de un equipo de gobierno. Con datos de militancia del gabinete del gobierno de Piñera y del primer gobierno de Bachelet (2006-2010), se muestra que el IDP está positivamente correlacionado con la aprobación presidencial y con los resultados en las elecciones al final del periodo. La incapacidad del gobierno de Piñera para

HUGO JOFRÉ. Administrador público de la Universidad de Chile. Estudiante de magíster en políticas públicas en la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Email: hugojofrerodriguez@gmail.com.

PATRICIO NAVIA. PhD en ciencias políticas por la Universidad de Nueva York. Profesor en *global studies* en el Liberal Studies Program y profesor adjunto del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la Universidad de Nueva York. Profesor en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Diego Portales. Email: patricio.navia@nyu.edu.

Los autores agradecen a Carlos Palacios, Bastián González-Bustamante, Hugo Eduardo Herrera y a los dos revisores anónimos de *Estudios Públicos* por sus valiosos comentarios y sugerencias. Este artículo se inscribe en los proyectos del Fondecyt regular (n.º 1171051) y del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Conicyt/Fondap n.º 15130009)

reflejar el peso de los partidos de su coalición en la composición del gabinete contribuyó, de acuerdo a este trabajo, a explicar las fluctuaciones en la aprobación presidencial y la derrota de su coalición en las elecciones presidenciales y legislativas al final de su periodo.

PALABRAS CLAVE: voto económico, voto retrospectivo, partidos de derecha, Chile.

RECIBIDO: agosto 2016; ACEPTADO: enero 2017.

DENSITY OF PARTY MILITANCY, PRESIDENTIAL APPROVAL AND THE ELECTORAL PERFORMANCE OF THE RIGHT IN CHILE (2010-2014)

ABSTRACT: *Unlike what happened under Concertación governments (1990-2010), the formation of the cabinet under the Alianza government (2010-2014) had a lower Partisanship Density Index (IDP), an indicator proposed by the authors to measure the level of participation in party activities in a government cabinet. With party militancy data from ministers and undersecretaries of the Piñera (2010-2014) and Michelle Bachelet (2006-2010) administrations, it is shown that the PDI is positively correlated with presidential approval and electoral results at the end of the period. The incapacity of the Piñera government to adequately reflect the weight of his coalition's parties in his cabinet contributed, under the authors perspective, to the fluctuations in presidential approval and to his coalition's defeat in the presidential and legislative elections at the end of the term.*

KEYWORDS: *economic vote, retrospective vote, rightwing parties, Chile.*

RECEIVED: *August 2016; ACCEPTED: January 2017.*

INTRODUCCIÓN

En Chile, la coalición gobernante de la Alianza fue derrotada en 2013 en condiciones económicas favorables. A diferencia de los gobiernos de la Concertación, que conformaron sus gabinetes fundamentalmente con militantes de partidos, el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) tuvo mayor presencia de independientes en su gabinete. Argumentamos que la capacidad del gobierno de incorporar exitosamente a los partidos de su coalición en el gabinete contribuye a explicar tanto la aprobación del gobierno como los resultados electorales al final del periodo. La baja densidad partidista en la administración de Piñera contribuyó a sus bajos niveles de aprobación y su derrota en las elecciones presidenciales y legislativas en 2013.

Discutimos primero la teoría sobre conformación de gabinetes, especulamos sobre sus efectos electorales contrastándola con la teoría del voto económico y voto de clase. Luego definimos lo que entendemos por éxito de un gobierno: aprobación presidencial y desempeño electoral en las contiendas presidencial y legislativa al fin del periodo. Formalizamos nuestra hipótesis asociando la densidad de militancia partidista al éxito del gobierno. Luego, repasamos la historia política de los partidos de derecha, enfatizando la permanente valoración por los independientes vinculados al mundo de los negocios y por los tecnócratas por sobre los políticos. Discutimos cómo ese rechazo hacia la política se evidenció al comienzo del gobierno de Piñera con la composición de su gabinete. Proponemos una forma de medir la densidad de militancia partidista, y la aplicamos a los gobiernos de Bachelet (2006-2010) y Piñera. Luego mostramos que cuando el gobierno de Piñera aumentó su densidad de militancia, mejoró su aprobación presidencial. Concluimos asociando la densidad de militancia partidista con la aprobación presidencial durante el cuatrienio de Piñera y con los resultados en la elección presidencial y legislativa en 2013.

1. CÓMO MEDIR EL ÉXITO DE UN GOBIERNO

Los modelos dominantes que dan cuenta del desempeño electoral incorporan variables de largo, mediano y corto plazo (Bartels 2011). Las variables de largo plazo enfatizan características permanentes de las personas, como su religión o condición de clase. Siguiendo esta lógica, independientemente del desempeño de un gobierno, la gente siempre votaría de forma similar. Pero como hay varianza en los patrones de votación, las variables de largo plazo son insuficientes para explicar las preferencias de la gente. Las variables de mediano plazo enfatizan la socialización política de las personas, y permiten mayor varianza. El mal desempeño de un gobierno pudiera constituir un elemento de socialización política que eventualmente lleve a la gente a castigarlo. Las variables de corto plazo enfatizan el desempeño del gobierno saliente y las expectativas sobre las alternativas que tienen los electores como determinantes de sus preferencias. Las explicaciones sobre las preferencias de la gente a menudo incluyen elementos de largo, mediano y corto plazo. Entre estos últimos, que son los que mejor dan cuenta de la

varianza entre una elección y otra, tienden a prevalecer las explicaciones asociadas con el desempeño económico. Pero cuando este último es positivo y los resultados electorales para el gobierno son adversos, necesariamente las variables explicativas de corto plazo deben incorporar consideraciones no económicas, para dar cuenta de por qué, bajo condiciones económicas favorables, el gobierno tiene un pobre desempeño electoral.

Según Ferejohn (1986), la mejor herramienta de presión de los electores es el castigo a los representantes electos que incumplen sus promesas. Al modificar el tradicional modelo del votante mediano —que supone electores que deciden a partir de las promesas que hacen los candidatos—, Ferejohn (1986) argumenta que los votantes hacen una evaluación retrospectiva. Cuando el candidato ganador cumple lo que prometió, el votante lo premia con su voto. Ahora bien, porque las promesas de campaña no siempre pueden ser materializadas y porque los electores tienen dificultades para saber si las promesas se cumplieron, el voto retrospectivo se asocia con la evaluación subjetiva que hacen los votantes de las condiciones económicas, ya sea considerando “el desempeño económico del país (evaluación sociotrópica) o el propio (egotrópica)” (Navia y Osorio 2015, 10).

Los modelos de voto económico, así, ayudan a entender las razones de los votantes retrospectivos para premiar o castigar a los gobiernos salientes a partir del desempeño de la economía a nivel macro y micro (Duch y Stevenson 2008). Si bien abundan los estudios que analizan el efecto de variables económicas —como la inflación y el crecimiento— sobre los resultados de una elección, la forma en que las personas procesan los resultados económicos, tomando en cuenta sus predisposiciones e inclinaciones políticas, ha permitido incorporar consideraciones de mediano y largo plazo, como la socialización política y la posición de clase, en las decisiones sobre el voto de las personas.

Downs (1957) plantea que en un contexto de información imperfecta y costosa, al ser incapaces de reunir toda la información necesaria para tomar decisiones que maximicen su utilidad, los ciudadanos recurren a las “ideologías de partido” para bajar los costos de información. Así, aunque tengan similar evaluación sobre las mismas condiciones económicas, un votante de derecha será menos proclive que uno de izquierda a mantener en el poder a un presidente izquierdista.

Los votantes también pueden premiar a un gobierno de coalición a partir de su capacidad para dar gobernabilidad o mantener el orden (Ferejohn 1986). Si esto es cierto, la composición y desempeño del gabinete puede utilizarse como un indicador que influye en la evaluación retrospectiva que hacen las personas de los gobiernos. Cuando un gobierno de coalición refleja adecuadamente su diversidad en el gabinete y los partidos miembros se disciplinan gracias a la composición del gabinete, los electores presumiblemente premiarán los resultados positivos de esa disciplina y cohesión en la gobernabilidad del país.

2. LA COMPOSICIÓN DEL GABINETE COMO DETERMINANTE DEL ÉXITO DE UN GOBIERNO

En sus trabajos sobre asignación de puestos en el gabinete, Laver y Shepsle (1990; 1996) plantean la tesis del *cabinet allocation portfolio*. Al asignar adecuadamente puestos en el gabinete a los distintos partidos de la coalición, el gobierno asegura la lealtad de esos partidos. Laver y Shepsle (1996) plantean la formación del gobierno en democracias parlamentarias en un modelo de tres etapas: el partido mayoritario propone un gabinete con una distribución de cupos entre los partidos miembros (propuesta), los partidos miembros pueden vetar la propuesta si no satisface sus expectativas y, finalmente, la propuesta es sometida a votación del parlamento para buscar el apoyo de la mayoría legislativa que permita gobernar. El objetivo es un *equilibrium cabinet* estable y duradero (Laver y Shepsle 1996, 61).

Este planteamiento responde a las dinámicas de la democracia parlamentaria, pero existe suficiente evidencia de que esta lógica aplica también a sistemas presidenciales multipartidistas (Figueiredo y Limongi 2000). De hecho, en sistemas presidenciales, aunque sus poderes y atribuciones varían en distintos países, el presidente es el *formateur* del gabinete (Alemán y Tsebelis 2012). Los gabinetes ministeriales constituyen el principal espacio de incidencia para diseñar y ejecutar las políticas públicas, por lo que los actores políticos buscan conquistarlo y ejercer desde ahí su influencia (Olivares et al. 2015). Ya que no todos los ministerios poseen igual influencia (Laver y Hunt 1992), la distribución de cupos en el gabinete plantea desafíos para balancear las expectativas de los partidos de la coalición con los intereses del ejecutivo.

Amorim Neto (2006), al centrar su análisis en cómo los presidentes conforman su gabinete, plantea que las “expectativas sobre el desempeño del gobierno (...) se centran en la habilidad del presidente para alcanzar sus objetivos de políticas públicas” (Amorim Neto 2006, 416). Para lograrlo, los mandatarios cuentan con dos estrategias: el proceso legislativo (*statutes strategy*) o a través de prerrogativas unilaterales del ejecutivo que no requieren pasar por el poder legislativo (*executive prerogative strategy*). Amorim Neto señala que cuando el presidente opta por la estrategia del proceso legislativo, nombra más ministros con militancia política, asignando cupos de forma más proporcional al peso de cada partido en el Congreso. En cambio, al optar por la estrategia de las atribuciones exclusivas del ejecutivo, se nombra un gabinete con menos militancia y de forma menos proporcional. Amorim Neto postula que “sólo presidentes que cuenten con partidos que posean un considerable número de escaños en la legislatura y sean ideológicamente de inclinación de centro serán propensos a implementar políticas mediante la estrategia legislativa (*statutes*) y, por tanto, a nombrar un gabinete de mayoría legislativa y a seleccionar ministros con militancia política (2006, 436). Junto con esto, “si un presidente tiene la alternativa constitucional de emitir decretos de ley y ostenta poder de veto extensivo, existe la tentación de copar su gabinete principalmente con tecnócratas y amigotes y distribuir cupos de una forma menos que justa” (Amorim Neto 2006, 437). Con todo, los presidentes se ven condicionados por el entramado institucional, pero en ese contexto la conformación del gabinete resulta clave para lograr sus objetivos y en el éxito del gobierno.

El caso chileno es de un sistema presidencial fuerte con presidentes moderados (Siavelis 2000). El Congreso ejerce capacidad de veto sobre las iniciativas del ejecutivo y se ha consolidado en una posición negociadora poderosa (Aninat et al. 2011). Siavelis identifica ciertas herramientas que usan los presidentes para mantener la disciplina de su coalición. Una de esas herramientas es el “cuoteo”, que Siavelis (2009) define como la distribución de cargos ministeriales y de subsecretarías de manera ecuánime (lo que Laver y Sheplse llamarían *cabinet allocation portfolio*). El “cuoteo” permitió que los partidos se sintieran representados, incentivando la disciplina en el oficialismo (Siavelis 2009, 8). El gabinete ministerial vincula a los partidos con el gobierno y la designación ministerial puede entenderse como un elemento de cooperación entre el gobierno

y los partidos políticos que lo apoyan (Avendaño y Dávila 2012, 90). Además, hay variables que explican el ingreso y la permanencia de agentes en ciertos cargos estratégicos del gabinete. Palacios y Jofré (2016) plantean que la confianza entre el presidente y los agentes resultaría fundamental para el reclutamiento, donde la participación en el comando de campaña sería decisivo. Con todo, los autores aseguran que “los presidentes tienden a construir sus centros de gobierno con unas élites en las cuales, básicamente, puedan confiar” (Palacios y Jofré 2016, 116).

Otras instituciones informales para la asignación de cupos en la administración pública (Carey y Siavelis 2003) “refuerzan la confianza al asegurar la entrada de los partidos en la adopción de decisiones gubernamentales” (Siavelis 2009, 8). Entre éstas, destaca una que se produce por los incentivos del sistema electoral binominal y que indujo a los gobiernos de la Concertación a nombrar candidatos derrotados en las elecciones legislativas en puestos del gabinete (Carey y Siavelis 2003). Siguiendo a Siavelis, un proceso erróneo en la conformación de los gabinetes ministeriales habría repercutido negativamente en la sobrevivencia de la coalición.

Siguiendo a Amorim Neto (2006), dado el sistema fuertemente presidencialista chileno que, no obstante, limita sus prerrogativas unilaterales legislativas, los presidentes utilizan la estrategia del proceso legislativo (*statutes strategy*), por lo que una buena relación con los partidos políticos de la coalición —y en especial con sus contingentes en el Congreso— resulta esencial para el éxito del gobierno. Si los electores evalúan al gobierno retrospectivamente por su desempeño político —y no sólo por consideraciones económicas— la capacidad del gobierno de mantener la disciplina y unidad de su coalición redundará sobre una gestión exitosa, lo que a su vez explicará también tanto la aprobación del presidente como el resultado electoral en las elecciones al final del periodo.

3. LA TENSION ENTRE POLÍTICOS DE CARRERA Y TECNÓCRATAS EN LA COMPOSICIÓN DEL GABINETE

Al nombrar a su gabinete, junto con tener en cuenta la necesidad de dar representación acorde a su peso electoral o político a los distintos partidos de la coalición, la complejidad de los desafíos del Estado exige

también dotar a las burocracias con herramientas técnicas para resolver las demandas de la ciudadanía (aunque resulte difícil diferenciar las decisiones técnicas de las políticas) (Grindle 1977). La incorporación de tecnócratas al gabinete parece producir resultados positivos. Tanto para el caso chileno como latinoamericano, los gobiernos que tienen una mayor presencia de tecnócratas e independientes en sus gabinetes tienden a generar más reformas (Altman y Castiglioni 2009).

Como los presidentes pueden formar sus equipos con líderes que poseen experiencia partidista o capacidad tecnocrática, ya se trate de militantes o independientes, las lógicas de reclutamiento de los miembros del gabinete resultan esenciales para explicar por qué distintos gobiernos forman gabinetes con combinaciones diferentes de militantes e independientes. Las lógicas de reclutamiento y selección de los agentes que han integrado los gabinetes desde el retorno de la democracia en Chile muestran distintas trayectorias dentro de los elencos ministeriales. Joignant (2011) centra su análisis en los tipos y especies de capitales que ostentan dichos agentes al momento de asumir sus carteras. La taxonomía sugerida por el autor está compuesta por tres grupos de agentes: los tecnócratas, los *technopols* y los dirigentes de partido. Cada grupo de agente constituye la “expresión de un tipo particular de capital que los separa y singulariza” (Joignant 2011, 53).

Al describir a los tecnócratas, Joignant señala que pueden poseer tanto capital tecnocrático pragmático —que representa a aquel tecnócrata independiente sin vinculación política alguna— como capital tecnocrático político, que representa a individuos con habilidades técnicas reconocidas, pero atributos políticos de baja intensidad (como la militancia partidista). Al caracterizar a los tecnócratas, otra literatura los define como “*decision makers* en los niveles superiores de la administración de un gobierno con alto nivel de educación formal (doctorado o candidato a doctor en economía) y sin experiencia política (sin militancia)” (Dávila 2011, 36). Al mencionado tecnócrata independiente, Dávila (2011) lo denomina “tecnócrata puro” y lo diferencia de los técnicos, dado que estos últimos “son expertos bajo la dirección de otras élites, mientras que los tecnócratas son actores que tienen acceso a decisiones que van más allá de su área de experticia y que generalmente han sido monopolio de los políticos” (Dávila 2011, 26).

La confluencia de credenciales académicas y experticia técnica constituye un mecanismo de legitimación potente para la incorporación

a los espacios de poder (Joignant 2011; Delamaza 2011). Los *technopols* —concepto acuñado por Domínguez (1997) y que identifica a individuos que reúnen experiencia política partidaria y experticia técnica de alto nivel— poseen recursos técnicos, como credenciales académicas, y recursos políticos, reflejados en la ocupación previa de espacios de poder partidario (Joignant 2012). Al describir el fenómeno de los *technopols*, Domínguez (1997) señala que este tipo de agente busca crear su propio poder de forma independiente, buscando extender su influencia en la toma de decisiones. La sugerencia de que “no son marionetas de otros políticos” (Domínguez 1997, 5) supone que los *technopols* también buscan competir con los políticos por espacios de influencia en el gobierno.

Como no todos los ministros suponen un mismo perfil —reconociéndose, por ejemplo, un predominio tecnocrático en el Ministerio de Hacienda en América Latina (Silva 2010a)—, la distribución de puestos en el gabinete supone balancear adecuadamente los intereses de los partidos, las necesidades políticas y técnicas del gobierno y las ambiciones personales de los miembros del gabinete. Cuando el gobierno no logra un balance adecuado, le resulta más difícil hacer avanzar su agenda legislativa y ser exitoso en las dimensiones que aquí analizamos: aprobación presidencial y elecciones presidenciales y legislativas al final del periodo.

En Chile, ya que los *technopols* han sido responsables de las reformas neoliberales de la dictadura de Pinochet, y la posterior consolidación democrática (Silva 2010b), su presencia en los gabinetes en el periodo post 1990 explica en parte la estabilidad de políticas públicas (González-Bustamante 2013). Con todo, la presencia de *technopols* no minimizó el peso de los partidos durante los gobiernos de la centroizquierdista Concertación. La militancia política fue clave para el reclutamiento de ministros y de otros cargos de confianza, incluidos los *technopols* (González-Bustamante 2013). De hecho, la participación de independientes —*technopols* o no— en los gabinetes ministeriales fue marginal en gobiernos de la Concertación (Olivares et al. 2015). En cambio, el gobierno de la Alianza (2010-2014) privilegió conformar su gabinete con un gran número de independientes (Silva 2010b; Dávila 2011). Esto ha llevado a varios a comparar al gobierno de Piñera con el llamado “gobierno de los gerentes” de Jorge Alessandri (1958-1964). Al

respecto, Silva señala: “Las comparaciones que se han hecho entre el gobierno de Piñera y el gobierno de Jorge Alessandri no sólo iban dirigidas a subrayar el componente tecno-gerencial que lo caracteriza, sino también al hecho de que al final Alessandri se vio forzado a abandonar su proyecto tecnocrático y retomar un camino más cercano a los partidos políticos. En otras palabras, el vaticinio de algunos es que tarde o temprano Piñera también se vería obligado a ir en busca del apoyo partidario para poder afianzar su gobierno y asegurar los necesarios apoyos parlamentarios” (Silva 2010b, 255).

Como el *technopol*, el *dirigente de partido* exhibe también dos tipos de capital, aunque de otro orden: el capital militante, marcado por una vida de servicio en un partido y que da paso al *hombre de partido*, y el capital político oligárquico, marcado por los cargos nacionales de los partidos, que lo convierte en un *político profesional*. Joignant señala que lo que hace a los *hombres de partido* un grupo particular es “su exclusiva condición de *homo politicus*, carente de ‘hibridación’ (a diferencia de los *technopols*), de la que fluye una forma profesional de competencia política en el sentido de Weber: un tipo ideal de agente que vive de y para la política (o para el partido)” (Joignant 2011, 55).

La taxonomía presentada por Joignant permite precisar las habilidades y competencias de ambos grupos. Cada tipo de agente actuará de forma reconocible, uniéndolos entre sus pares y diferenciándolos de otros grupos de agentes. Además, la forma de relacionarse con otros grupos será diferente; la relación con partidos y la lealtad hacia la coalición, también. De ahí que, además de que inherentemente existe un conflicto entre los tecnócratas —o *technopols*— y los dirigentes de partido, los efectos de esa tensión pueden repercutir en el desempeño del gobierno en su conjunto.

4. CASO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA

En nuestro caso de estudio, atribuimos a la composición del gabinete un efecto sobre el desempeño del gobierno y sobre la evaluación que la gente hace de ese desempeño, que se materializa en aprobación presidencial y en los resultados electorales al final del periodo. Para ello, comparamos la forma en que el presidente Piñera asignó los cupos en el gabinete a dirigentes de partidos e independientes, con lo que

ocurrió en el gabinete del gobierno que lo precedió. Nuestra variable independiente es la densidad partidista. Sugerimos que, a mayor densidad partidista, mayores opciones de desarrollar un gobierno exitoso.

Construimos un Índice de Densidad Partidista (IDP) compuesto por cinco condiciones dicotómicas: la militancia partidista, haber presentado una candidatura anterior, ostentar el cargo de concejal o alcalde previamente, ostentar el cargo de legislador previamente y haber ejercido como miembro de la directiva nacional de un partido político. Estos cinco criterios permiten distinguir el nivel de involucramiento partidista de los agentes, independientemente de sus capacidades técnicas. Aquellos agentes con mayor involucramiento político tendrán más posibilidades de ser militantes, haber sido candidatos o dirigentes o haber ocupado cargos de representación popular. Así, independientemente de sus habilidades técnicas, este indicador nos permitirá identificar a los miembros del gabinete con trayectoria de militancia partidista.

El índice tiene valores en un rango de 0 a 1. Todas las condiciones tienen un valor de 0,2, a excepción de ostentar cargos de concejal o alcalde previamente, que valen 0,1 y 0,2, respectivamente, contabilizándose el cargo más alto. La condición de ostentar el cargo de legislador vale 0,4. Para alguien que tuvo más de un cargo de elección popular, sólo contabilizamos el cargo más alto. Así, un ministro que militaba en un partido, tuvo una candidatura anterior (pero no ganó) y ejerció como parte de una directiva tiene un IDP de 0,6. A su vez, un militante que ha sido dirigente partidario y además ha sido alcalde, tiene un IDP de 0,8, mientras que un militante que fue electo senador y ha sido dirigente del partido tiene un IDP de 1,0. Nuestro objetivo es ir más allá de sólo la militancia formal en un partido para poder entender la densidad de la militancia que poseían las personas que ocuparon cargos de ministros y subsecretarios en los gobiernos de Bachelet y Piñera.

Calculamos el IDP para las 52 personas que ocuparon el cargo de ministro y las 53 personas que sirvieron como subsecretarios en el gobierno de Piñera. Hicimos lo mismo con las 43 y 58 personas que, respectivamente, sirvieron como ministros y subsecretarios en la administración de Bachelet. Contabilizamos a cada individuo en cada cargo que ejerció al menos por cinco meses durante un año. Por ejemplo, Andrés Chadwick ingresó al gabinete de Piñera como ministro secretario general de gobierno, pero luego fue ministro del interior, por lo que se con-

tabiliza dos veces en el gabinete, y su IDP es 1,0 (en tanto es militante de la UDI, ha sido dirigente de partido, candidato y ha sido legislador).

Si bien creemos que sería útil considerar también a las personas que ejercieron como intendentes, gobernadores, embajadores, jefes de servicios y directores de las empresas públicas, nuestro ejercicio representa una propuesta metodológica cuya validez empírica la evaluamos con datos de los cargos políticos más importantes de un gobierno. A su vez, si bien resulta interesante estudiar la trayectoria política de los miembros del gabinete, nuestro objetivo no es analizar la carrera política o la ambición política de los ministros, sino entender cómo la densidad de militancia partidista afecta el desempeño del gobierno.

El cuadro 1 muestra datos descriptivos del IDP para los gobiernos de Bachelet y Piñera. A nivel de ministros, el IDP fue en promedio de 0,31 para Bachelet y 0,26 para Piñera. El número de ministros con IDP igual a cero —sin militancia partidista, sin candidatura anterior, sin ostentar el cargo de legislador, concejal o alcalde previamente, y sin haber ejercido en la directiva nacional de partido— en el gobierno de Piñera fue de 26 (50 por ciento), mientras que en el gobierno de Bachelet fue de 3 (7 por ciento).

De los 52 ministros de Piñera, hay 17 con IDP superior a 0,4, es decir, que cumplían con dos o más criterios. De ellos, 6 fueron parte del primer gabinete: Lavín, Galilea, Parot, Hinzpeter, von Baer y Ravinet (cuya militancia y desempeño anterior habían ocurrido como militante de la Democracia Cristiana en gobiernos de la Concertación). Los otros 11 fueron ministros que se incorporaron más tarde o que fueron designados en otros puestos del gabinete. En el caso de Bachelet, la mitad de sus ministros cumplía con dos o más criterios. La moda en el gabinete de Bachelet fue de 0,20 y en el de Piñera fue de 0. La máxima en ambos gobiernos es de 1,0.

La situación de los subsecretarios es similar a la de los ministros en ambos gobiernos. El IDP de los subsecretarios de Bachelet fue en promedio de 0,25 frente al 0,21 de Piñera. El número de subsecretarios con cero IDP en el gobierno de Bachelet fue de 7 (12 por ciento), mientras que en el gobierno de Piñera fue de 30 (54,5 por ciento), superior porcentualmente a lo observado entre los ministros de Piñera. La mediana de IDP para el gobierno de Bachelet fue de 0,20 y para el de Piñera fue de 0. La moda fue de 0,2 y 0, respectivamente. La máxima en ambos

gobiernos fue de 1,0 y la mínima de 0. La cantidad de subsecretarios con IDP de 0 en el gobierno de Piñera superó a la de los ministros.

Cuadro 1. ÍNDICE DE DENSIDAD PARTIDISTA (IDP) EN LOS GABINETES DE BACHELET (2006-2010) Y PIÑERA (2010-2014)

	Bachelet	Piñera
Ministros		
Promedio	0,31	0,26
Mediana	0,20	0,10
Moda	0,20	0,00
Máxima	1,0	1,0
Mínima	0,00	0,00
Número de ministros con 0 IDP	3	26
Número total de ministros	43	52
Subsecretarios		
Promedio	0,25	0,21
Mediana	0,20	0,00
Moda	0,20	0,00
Máxima	1,0	1,0
Mínima	0,00	0,00
Número de subsecretarios con 0 IDP	7	30
Número total de subsecretarios	58	55

Fuente: Autores con datos recopilados de diversas fuentes de acceso público.

Nuestra variable dependiente es el éxito del gobierno. Definimos tres criterios para éxito: si la aprobación presidencial supera el 50 por ciento como promedio en el periodo, si la coalición gobernante ganó las elecciones presidenciales al final del periodo y si esta coalición obtuvo la primera mayoría en las elecciones legislativas al término del periodo presidencial. Estos criterios son presentados de forma dicotómica. Para ejemplificar el análisis, lo aplicamos a los gobiernos de Aylwin (1990-1994), Frei (1994-2000), Lagos (2000-2006), Bachelet (2006-2010) y Piñera (2010-2014). El cuadro 2 muestra la evaluación de esos gobiernos en cada criterio. El gobierno de Piñera no cumple con ningún criterio que define éxito. Formalmente, nuestra hipótesis es que a mayor

IDP, mayor éxito del gobierno, medido en las tres dimensiones discutidas anteriormente.

Cuadro 2. CRITERIOS PARA EVALUAR ÉXITO DE LOS GOBIERNOS DE CHILE, 1990-2014

Presidente	Aprobación presidencial sobre 50%	Coalición ganó elección presidencial al fin del mandato	Coalición ganó elecciones legislativas al fin del periodo	Grado de éxito (Suma de valores "Sí")
Aylwin (1990-94)	Sí	Sí	Sí	3
Frei (1994-2000)	No	Sí	Sí	2
Lagos (2000-2006)	Sí	Sí	Sí	3
Bachelet (2006-2010)	Sí	No	Sí	2
Piñera (2010-2014)	No	No	No	0

Fuente: Elaboración de los autores.

5. LA DERECHA Y LA TECNOCRACIA ANTES DE PINOCHET

Las dificultades vividas por el gobierno de Piñera encarnan los traumas históricos de la derecha, incluido el recelo hacia la actividad partidista y los conflictos entre las colectividades. Los partidos Liberal (PL) y Conservador (PCO) fueron los primeros esfuerzos por institucionalizar a la derecha chilena (Gamboa et al. 2013). La cercanía con la Iglesia determinaba la adhesión partidista (Correa 2011). Ambos partidos adoptaron el capitalismo, además del anticomunismo y el rechazo al activismo sindicalista, pero el PCO fue fuertemente clerical. Por su parte, el PL y sus militantes se encontraban entre la indiferencia religiosa o el anticlericalismo, lo que se tradujo en una concepción pluralista.

En la elección de 1920, el rechazo del PCO y PL a Arturo Alessandri Palma retrata la incapacidad de la derecha para "ser fuerza modernizadora y para lograr 'cortejar' a los partidos intermedios dominantes" (Moulian y Torres 1988, 34). Al fin del segundo periodo de Alessandri (1932-1938), su ex ministro de Hacienda, Gustavo Ross, cayó derrotado en la elección presidencial. La visión política de Ross se caracterizaba

por un carácter tecnocrático y autoritario, y era presentado como independiente y casi apolítico (Moulian y Torres 1988).

En plena crisis, en la elección presidencial de 1942, el PCO y parte del PL apoyaron al ex militar Carlos Ibáñez, aunque dirigentes del PL como Alessandri Palma adhirieron al candidato del Frente Popular, Juan Antonio Ríos, quien triunfó con el 55 por ciento de los votos. El periodo posterior a 1942 fue de desorden en la derecha (Urbina y Ortúzar 2012). Pero el 23,4 por ciento alcanzado por el PCO sumado al 18,4 por ciento del PL en las legislativas de 1945 hicieron pensar que, con candidato único, la derecha ganaría las presidenciales de 1946.

Esa elección obligó a una definición programática entre la opción capitalista liberal y el fervor socialcristiano. El PL y el PCO convocaron a una convención para definir a su candidato. Eduardo Cruz-Coke, senador y ex ministro de salud de Alessandri, era el candidato del PCO. El PL criticaba el distanciamiento del capitalismo y el carácter sectario y totalizante del discurso de Cruz-Coke, lo que contrastaba con la opción moderada de Fernando Alessandri y su capitalismo liberal. Incapaz de llegar a un acuerdo, la derecha se presentó con dos candidatos: Cruz-Coke (29,8 por ciento) y Fernando Alessandri (27,4 por ciento), lo que facilitó el triunfo del radical Gabriel González Videla (40,2 por ciento).

Durante el gobierno de González Videla, se produjo un distanciamiento entre radicales y comunistas, lo que ayudó al ingreso del PL y PCO al gobierno. González Videla nombró como ministro de Hacienda al presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), Jorge Alessandri Rodríguez, en 1947. En paralelo, en 1949 se produjo un quiebre en el PCO, cuya estructura era controlada por los socialcristianos, pero su representación parlamentaria era ejercida mayoritariamente por conservadores tradicionalistas. El principal hito de este quiebre fue la renuncia de la juventud del PCO, liderada por Eduardo Frei Montalva, que dio origen a la Falange Nacional, la que a su vez posteriormente se convertiría en la Democracia Cristiana (PDC).

Fuera del gobierno, Jorge Alessandri se consolidó como defensor del modelo de economía capitalista. El partido Conservador Tradicionalista (PCT) y el PL optaron por el capitalismo liberal, desprendiéndose del socialcristianismo. Desde la CPC, Alessandri fue su vocero. Representando al PL en 1957, Alessandri ganó un escaño en el Senado. Su triunfo en la elección presidencial de 1958 se convirtió en un punto de

inflexión en la derecha. Con Alessandri Rodríguez, nació el concepto de independiente de derecha, arraigado hasta hoy.

Alessandri tenía un sentir negativo respecto a los partidos políticos (Correa 2011; Guzmán 2008; Boeninger 2014). Para él, los partidos constituían un lastre, por lo que su campaña y su gabinete estuvieron en manos de ingenieros y empresarios. Este último fue caracterizado como el “gobierno de los gerentes”. Boeninger (2014) afirma que Alessandri fue un “precursor sólo parcial” de la liberalización de los mercados, ya que el modelo de sustitución de importaciones era aún dominante y el empresariado seguía una estrategia proteccionista dependiente del Estado.

Inicialmente, la implementación del programa de Alessandri logró controlar la inflación e incentivar las exportaciones. Pero en 1961, producto de una crisis en la balanza de pagos, se generó el fracaso del “gobierno de los gerentes”. La asepsia política tuvo consecuencias negativas:

Los partidos de derecha y, en general, los partidarios del gobierno de Alessandri ni siquiera fueron capaces de levantar una candidatura presidencial el año 1964 y terminaron apoyando incondicionalmente a Eduardo Frei Montalva. Al año siguiente, en la elección parlamentaria fueron literalmente borrados del mapa, quedando reducidos a una mínima expresión en el Congreso Nacional. (Allamand y Cubillos 2010, 25)

Así, la crisis del sector se profundizó con el apoyo de la derecha a la candidatura del demócrata cristiano Frei Montalva en 1964, cuando “la actuación culposa y pesimista, sumada al personalismo, un pragmatismo timorato y temeroso y las peleas pequeñas llevaron prácticamente a la destrucción de la derecha” (Urbina y Ortúzar 2012, 26). En las elecciones de 1965, el PL y PCO pasaron de 45 a 9 diputados, lo que obligó a comenzar una nueva etapa para la derecha (Huneus 1998; Gamboa et al. 2013). Los dos partidos de derecha no tuvieron otra alternativa que, en 1966, agruparse en el Partido Nacional (PN). El intenso periodo entre 1966 y 1973 es caracterizado por Boeninger (2014) como uno lleno de derrotas y temores para la derecha, producto de la amenaza al derecho de propiedad que significó la reforma agraria y la radicalización del escenario político.

6. LA DERECHA Y LA TECNOCRACIA EN DICTADURA

Hasta 1973, la derecha y sus dirigentes se “sentían herederos de una brillante tradición de legalidad, civismo y progreso” (Correa 2011, 55-56). Pero, a partir del golpe, la disolución del PN permitió la aparición de nuevas fuerzas políticas en la derecha. El Movimiento Gremial (MG) fue fundado por Jaime Guzmán en 1966 (Huneus 1973; 1998; Guzmán 2008). El gremialismo tenía una fuerte orientación católica, un fuerte anticomunismo y una desconfianza hacia la democracia representativa. Valorando la tecnocracia sobre la política, Guzmán (2008) criticó a los partidos políticos que apoyaban al gobierno de Alessandri mientras que resaltó las condiciones personales y valentía de Alessandri. Además, destacó que la fallida candidatura presidencial de Alessandri en 1970 se produjo sin la participación de partidos políticos.

La propuesta de Guzmán constituye la síntesis más “elaborada, coherente y efectiva del pensamiento conservador chileno” (Cristi 2011, 20). Guzmán buscaba equilibrar los conceptos de libertad y autoridad, aparentemente contradictorios, tanto con la democracia (vista como una forma de gobierno meramente instrumental, sin valor moral intrínseco) como con la realidad política que experimenta Chile hacia el final de la dictadura de Pinochet (Cristi 2011, 23). Guzmán diferenciaba el rol de las agrupaciones intermedias y el rol de los partidos y las ideologías políticas (Guzmán 2008, 48). Urbina y Ortúzar (2012) describen la importancia de Guzmán a partir de la construcción de un camino teórico y político que busca compatibilizar la inspiración cristiana, la economía de mercado y un marcado sentido del orden.

En dictadura, Guzmán incentivó a gremialistas a incorporarse al gobierno (Huneus 1998; 2016). La UDI se convirtió en el brazo político de los adherentes de Pinochet y se vinculó con los denominados Chicago Boys. Esta “díada” constituye el principal anclaje de la derecha con el régimen militar y la tecnocracia. Los gremialistas y los Chicago Boys no corresponden a grupos distintos, ya que “el equipo económico no era neutral políticamente, pues eran gremialistas” (Huneus 1998, 145). La Junta Militar buscaba *tecnocratizar* la toma de decisiones, ya que creían fundamental convencer a la población de la incompetencia de la “política” (la democracia) para enfrentar problemas públicos (Silva 2010b). Los Chicago Boys se convirtieron en los principales “ideó-

logos del régimen militar, pues trataron de justificar la coexistencia del autoritarismo político con el liberalismo económico” (Silva 2010b, 161).

Los gremialistas desarrollaron una sintonía con Pinochet debido a que tanto su “programa político” como estilo constituían una suerte de continuidad con el de Jorge Alessandri (Huneus 1998, 142). Un punto común era la visión crítica hacia los partidos políticos, ya que “Alessandri había planteado a lo largo de los años 60 y 70 que el único gobierno posible en Chile era aquel que fuera dirigido por un presidente que no fuera interferido por los partidos políticos ni tampoco limitado en el ejercicio de sus facultades por el parlamento” (Huneus 1998, 142).

7. LA DERECHA Y LA TECNOCRACIA EN LA DEMOCRACIA POST PINOCHET

El intento de unificación de la derecha en partido único resultó en la creación de Renovación Nacional (RN) en 1987. Dicho esfuerzo unificador duró hasta 1988, cuando en la elección de la primera directiva nacional se produjo un quiebre, y RN expulsó a Guzmán y Pablo Longueira. El legado pinochetista encontró en la UDI a su principal defensor, mientras que la facción liderada por Andrés Allamand entre 1990 y 1997 en RN promovió una derecha menos comprometida con el legado autoritario. Hernán Büchi, un ex ministro de Hacienda de Pinochet y cercano a los Chicago Boys, fue el abanderado de la derecha en 1989. Sin militancia, su campaña se alejó de los partidos políticos. Esa elección constituyó una derrota para la derecha a manos del candidato de la centroizquierdista Concertación, Patricio Aylwin.

Después de 1990, la UDI y RN evolucionaron en distintas direcciones. RN desarrolló cuadros más heterogéneos, con distintos niveles socioeconómicos, un menor nivel de participación electoral previa (principalmente en elecciones universitarias) y distintas creencias religiosas (Barozet y Aubry 2005; Joignant y Navia 2003). El paso de líderes UDI por cargos clave en el gobierno militar diferenció a esta última de RN (Huneus 2016; Barozet y Aubry 2005). Además, el “uso intensivo de posiciones políticas territoriales ocupadas durante la dictadura: alcaldes designados, seremis, gobernadores” (Joignant y Navia 2003, 155) le entregó a la UDI una experiencia política notable a sus

dirigentes, fortaleciendo su capacidad política y electoral una vez en democracia.

En RN hay una baja institucionalización, acompañada por fuertes rasgos de personalismo, pero también con una “gran capacidad de sobrevivencia, resistiendo a la voluntad hegemónica de la UDI” (Barozet y Aubry 2005, 189). RN se ha caracterizado por ser un partido pluralista y pragmático, con diversidad de corrientes, en la que a menudo se han confrontado “duros” o “tradicionales” (más cercanos al legado institucional de Pinochet) con “blandos” o “liberales” (proclives a una derecha democrática) (Barozet y Aubry 2005, 176).

El crecimiento electoral de la UDI hizo que RN dejara de ser el partido mayoritario de la derecha, como muestra el cuadro 3. En la elección presidencial de 1999, el UDI Joaquín Lavín alcanzó el 47,5 por ciento, forzando a la Concertación a una segunda vuelta, y dando inicio a la hegemonía electoral de la UDI. Después de su derrota, Lavín buscó posicionarse para la elección de 2005 como alcalde de la comuna de Santiago, privilegiando un discurso tecnocrático, que si bien no rechazaba a los partidos, los relegaba a un segundo plano.

Cuadro 3. REPRESENTACIÓN DE RN Y UDI EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1989-2013

Elección	% de votos		Escaños	
	RN	UDI	RN	UDI
1989	18,2	9,8	33	11
1993	16,3	12,1	30	15
1997	16,7	14,4	25	17
2001	13,7	25,1	22	31
2005	14,1	22,3	19	33
2009	17,8	23,1	18	37
2013	14,9	18,9	19	29

Fuente: Elaboración de los autores con datos del Servel.

Hacia 2005, la popularidad de Lavín comenzó a caer a la par de una subida en la popularidad del gobierno de la Concertación. Sorpresivamente, a comienzos de 2005, RN proclamó como candidato presidencial a Sebastián Piñera, un empresario y ex senador (1990-1998)

que, aunque militaba en RN, también promovía una imagen de eficiente gestor, en contraste con la percepción de políticos de carrera. Al final, la derecha se presentó con dos candidatos: Lavín y Piñera. Después de pasar a segunda vuelta y ser derrotado por Bachelet, Piñera quedó posicionado como el candidato de la derecha para 2009. La irrupción de Piñera en 2005 puede entenderse como una “rebelión contra la hegemonía de los gremialistas” (Barozet y Aubry 2005, 180). Pero también convenció a la derecha de su fortaleza electoral. Si en 1999 la derecha se convenció de que era posible ganar, la primera vuelta de 2005 permitió a la derecha sumar 48,5 por ciento, con Piñera (25,2 por ciento) y Lavín (23,3 por ciento), superando el 46 de la candidata de la Concertación.

8. EL GOBIERNO DE PIÑERA

En una reñida elección, que lo enfrentó a tres candidatos provenientes del mundo de la Concertación, Piñera logró imponerse en la segunda vuelta de 2009. Su triunfo validó a una generación que lideró a RN y a la UDI. Esta suerte de victoria en la “última oportunidad” para la generación fraguada en la lógica de la Unidad Popular / Dictadura atenuó los ánimos de renovación y reemplazo dentro de la derecha (Allamand y Cubillos 2010; Bellolio 2013).

El gobierno de Piñera se encuentra marcado por su compleja relación, si no distancia, con los partidos políticos oficialistas. Esta distancia es descrita por Varas (2014) como parte de una estrategia para conformar una *nueva derecha* que superara la base de apoyo de los partidos oficialistas. El terremoto de febrero de 2010 también forzó al gobierno a modificar su hoja de ruta. La irrupción de conflictos sociales, con las protestas estudiantiles de 2011 y los conflictos regionales, complicaron la labor del ejecutivo y mermaron su apoyo ciudadano.

El gabinete inicial de Piñera constituía un “reflejo” del propio presidente y su trayectoria, aunque marcado por un escaso respaldo político (Varas 2014). Al analizar la trayectoria de Piñera, Dávila (2011) lo caracteriza como un empresario —a pesar de su rol como presidente de RN y su paso por el Senado entre 1990 y 1998—, lo que sin duda influyó a la hora de prescindir de los partidos en la conformación de su primer gabinete. En palabras de Dávila: “El liderazgo del actual mandatario no proviene de su trayectoria política dentro de una corriente determinada” (2011, 41).

Los centros de estudio ligados a la Alianza actuaron como base de reclutamiento. María Luisa Brahm, del Instituto Libertad (IL), Cristián Larroulet, de Libertad y Desarrollo (LyD), y Miguel Flores, de la Fundación Jaime Guzmán (FJG), fueron los encargados de convocar a profesionales para el gabinete, relegando a los partidos políticos a un segundo plano y remarcando el carácter tecnocrático del gabinete inicial. Una muestra de esto es que los ministros Cristián Larroulet (Segpres), Ena von Baer (Segegob), Felipe Larraín (Hacienda), Juan Andrés Fontaine (Economía), Felipe Kast (Desarrollo Social), Felipe Morandé (Transportes), Ricardo Raineri (Energía), y los subsecretarios Tomás Flores (Economía), Gloria Hutt (Transportes), Augusto Iglesias (Trabajo), Nicolás Bar (Cultura), además de la directora de Presupuestos, Rosanna Costa, habían formado parte del *think tank* Libertad y Desarrollo (LyD) antes de sumarse al gobierno.

Al describir los elencos tecnocráticos del gabinete de Piñera, Silva (2010b) plantea que cuentan con “una serie de particularidades en términos de formación universitaria, trayectoria profesional y origen social, que diferencian visiblemente de lo que fue la tecnocracia concertacionista” (Silva 2010b, 239). Un ejemplo de esto es que, en el gabinete inicial, 14 de los 22 ministros eran ingenieros comerciales o civiles de profesión, principalmente de la Pontificia Universidad Católica. Además, “muchos de ellos son propietarios de empresas o se desempeñaban como gerentes generales de grandes consorcios industriales y comerciales” (Silva 2010b, 250). Estos atributos alimentaron las comparaciones con el gobierno de los gerentes de Jorge Alessandri, dadas las estrechas relaciones con el mundo de los negocios de los miembros de ambos gabinetes.

La poca sintonía del gobierno con los partidos oficialistas despertó críticas de los propios adherentes de Piñera. El senador UDI Pablo Longueira declaraba en 2011: “Falta construir un relato” (Radio Cooperativa 2011). Ese “relato” puede ser entendido como un mecanismo para simplificar ideas o situaciones complejas (Funk 2011), para entender el mundo y dotarlo de significado (White 1980), el cual surge como construcciones a partir de la acción política (Shenhav 2006). El gobierno redujo su relato inicial a la obsesión por la gestión, dejando escaso margen para la doctrina de derecha (Funk 2011). Urbina y Ortúzar (2012) plantean que la carencia de una guía política, basada en principios, que

le indicara, por ejemplo, qué era justo y bueno para la sociedad, imposibilitó al gobierno para enfrentar el discurso de los estudiantes en el plano de los principios (Urbina y Ortúzar 2012, 15). El foco en las cifras macroeconómicas y la eficiencia profundizó el debate sobre la carencia de relato. Adicionalmente, la inexperiencia de los ministros en el primer gabinete de Piñera fue asociada a la dificultad de la gente para identificarse con el gobierno.

En enero de 2011, un cambio de gabinete produjo la salida del ministro de Defensa, el ex PDC Jaime Ravinet, y la incorporación de los senadores Andrés Allamand (RN) y Evelyn Matthei (UDI). Un analista del sector declaró que “el diseño (inicial) naufragó al poco tiempo. Se hizo un lugar común criticar a La Moneda por su falta de roce político y diversas voces se levantaron para exigir más tonelaje y experiencia” (Bellolio 2013, 35). El ingreso de Allamand y Matthei al gabinete, sumado al posterior ingreso de los senadores UDI Pablo Longueira y Andrés Chadwick el 18 de julio de 2011 constituyen un triunfo de los partidos políticos ante la baja aprobación gubernamental. A partir de agosto de 2011, la llegada de estos cuatro nuevos ministros coincidió con un quiebre en la tendencia a la baja de la aprobación del gobierno, como muestra la figura 2. Después de alcanzar su punto más bajo en mayo de 2012, la aprobación de Piñera comenzó una lenta pero sostenida recuperación.

Los distintos conflictos sociales como las protestas estudiantiles de 2011 y los conflictos regionales en Aysén y Freirina mermaron el apoyo alcanzado en octubre de 2010, a partir del rescate de los 33 mineros de Atacama. Con niveles mínimos de apoyo ciudadano, el oficialismo enfrentó las elecciones municipales de octubre de 2012. El resultado fue desastroso para la derecha, dejando en entredicho tanto al gobierno como a los partidos políticos que sustentaron la labor oficialista: “La Alianza perdió en todo tipo de indicadores: número de alcaldes, votación, población gobernada y municipalidades emblemáticas, como Santiago, Providencia y Concepción” (Varas 2014, 239).

La tensión luego se centró en las elecciones legislativas y presidenciales, que se iniciaron con las primarias del 30 de junio de 2013. Las cartas oficialistas para las primarias fueron el ministro de Defensa y ex senador RN, Andrés Allamand, y el ministro de Obras Públicas, Laurence Golborne, quien se convirtió en el abanderado de la UDI.

Allamand y Golborne dejaron el gabinete el 5 de noviembre de 2012. Allamand, que encarnaba la figura de hombre de partido, tuvo un activo rol en la transición al promover la democracia de los acuerdos, caracterizada por una oposición colaborativa. Luego Allamand consolidó su carrera como líder en RN desde y fuera del Congreso. Por su parte, Golborne se desempeñó como ejecutivo de grandes empresas de *retail* hasta que Piñera lo nombró en su primer gabinete. Como ministro de Minería, fue protagonista del rescate de los 33 mineros en 2010, cuestión que lo catapultó a la categoría de presidenciable. Pero dos meses antes de la elección primaria del 30 de junio, Golborne declinó su candidatura producto de cuestionamientos sobre sus inversiones privadas. Golborne fue reemplazado por el ministro de Economía y líder indiscutido UDI, Pablo Longueira.

Aunque las primarias presidenciales tuvieron una participación superior a lo esperado, en las primarias de la Alianza, sólo votaron 800 mil personas, mientras que en las de la Concertación (ahora llamada Nueva Mayoría) votaron casi 2 millones. Longueira obtuvo la victoria con 415.087 votos (51,37 por ciento) por sobre los 392.915 votos (48,63 por ciento) de Allamand.

El 17 de julio, dos semanas después de las primarias, producto de una depresión, Longueira renunció a la nominación presidencial. En un escenario de profundo pesimismo, la UDI nominó a la entonces ministra Evelyn Matthei como candidata, después de una compleja negociación con RN, que aspiraba a que el nominado fuera el propio Allamand. En una arena con nueve candidatos presidenciales, Matthei logró la votación más baja para la derecha desde el retorno de la democracia, alcanzando sólo el 25 por ciento en la primera vuelta presidencial de noviembre de 2013. En la segunda vuelta, Matthei (37,8 por ciento) fue ampliamente derrotada por Bachelet (62,2 por ciento).

9. LA MILITANCIA POLÍTICA EN EL GABINETE DE PIÑERA

El cuadro 4 muestra el elenco ministerial durante el cuatrienio de Piñera. Figuran en negritas los ministros que tenían militancia política al asumir sus carteras. Ya que buscamos mostrar la densidad partidista, más que detallar los distintos cambios de gabinete, no se incorporan casos de ministros que estuvieron por muy poco tiempo en el poder (como

Cuadro 4. COMPOSICIÓN DEL GABINETE DE SEBASTIÁN PIÑERA, 2010-2014

Ministerio	2010	2011	2012	2013
Interior	Rodrigo Hinzpeter	Rodrigo Hinzpeter	Rodrigo Hinzpeter	Andrés Chadwick
RR.EE.	Alfredo Moreno	Alfredo Moreno	Alfredo Moreno	Alfredo Moreno
Defensa	Jaime Ravinet	Andrés Allamand	Andrés Allamand	Rodrigo Hinzpeter
Hacienda	Felipe Larraín	Felipe Larraín	Felipe Larraín	Felipe Larraín
Segpres	Cristián Larroulet	Cristián Larroulet	Cristián Larroulet	Cristián Larroulet
Segegob	Ena von Baer	von Baer/ Andrés Chadwick	Andrés Chadwick	Cecilia Pérez
Economía	Juan A. Fontaine	Juan A. Fontaine/ Pablo Longueira	Pablo Longueira	Longueira/ Félix de Vicente
Planificación*	Felipe Kast	Felipe Kast/ Joaquín Lavín	Joaquín Lavín	Lavín/Bruno Baranda
Educación	Joaquín Lavín	Joaquín Lavín/ Felipe Bulnes	Harald Beyer	Carolina Schmidt
Justicia	Felipe Bulnes	Bulnes/ Teodoro Ribera	Teodoro Ribera	Patricia Pérez
Trabajo	Camila Merino	Evelyn Matthei	Evelyn Matthei	Juan Carlos Jobet
Obras Públicas	H. de Solminihac	H. de Solminihac/ Laurence Golborne	Laurence Golborne	Loreto Silva
Salud	Jaime Mañalich	Jaime Mañalich	Jaime Mañalich	Jaime Mañalich
Vivienda	Magdalena Matte	Rodrigo Pérez	Rodrigo Pérez	Rodrigo Pérez
Agricultura	José A. Galilea	José A. Galilea	Luis Mayol	Luis Mayol
Transportes	Felipe Morandé	Pedro Errázuriz	Pedro Errázuriz	Pedro Errázuriz
B. Nacionales	Catalina Parot	Catalina Parot	Catalina Parot	Rodrigo Pérez
Energía	Ricardo Rainieri	Golborne/ Rodrigo Álvarez	Rodrigo Álvarez/ Jorge Bunster	Jorge Bunster
Minería	Laurence Golborne	Laurence Golborne/ H. de Solminihac	H. de Solminihac	H. de Solminihac
Sernam	Carolina Schmidt	Carolina Schmidt	Carolina Schmidt	Loreto Seguel
Cultura	Luciano Cruz-Coke	Luciano Cruz-Coke	Luciano Cruz-Coke	Roberto Ampuero
Medio Ambiente	M. Ignacia Benítez	M. Ignacia Benítez	M. Ignacia Benítez	M. Ignacia Benítez
Militantes	8	15	11	10
Total ministros	22	30	22	24
% de militantes	36,3	50	50	41,6

Nota: En negrita se marcan los ministros con militancia política en partidos de la coalición gobernante.

Fuente: Autores con datos del gobierno de Chile.

el titular de Energía Fernando Echeverría, quien estuvo sólo cuatro días en su cargo).

En su gabinete inicial, Piñera nombró a 8 ministros con militancia, 4 RN y 4 UDI. En 2011, con los cambios realizados en enero y julio, los militantes ascendieron a 12: 6 RN y 6 UDI. Al año siguiente, el número bajó a 10, con la salida del UDI Rodrigo Álvarez de Energía y Felipe Bulnes de Educación. Finalmente, en 2013, volvió a bajar a 8: 5 RN y 3 UDI. En síntesis, entre 2011 y 2012 hubo mayor presencia de ministros militantes, con 12 y 10 respectivamente, mientras que en 2010 y 2013 solo se contabilizaron 8.

La presencia de más ministros con militancia en los años más conflictivos —2011 y 2012— muestra que Piñera recurrió a la militancia cuando su gobierno tuvo problemas. El aumento en la densidad de militancia coincidió con la estabilización de la aprobación presidencial. Hacia el final del gobierno, cuando algunos militantes dejaron el gabinete para iniciar sus propias aventuras electorales, Piñera volvió a nombrar ministros no militantes. La incorporación al gabinete de Piñera de individuos que contaban con trayectorias intensamente vinculadas a los partidos políticos de la derecha contribuyó para romper la tendencia a la baja de la aprobación presidencial y para estabilizar el apoyo al gobierno.

Con todo, el cuadro 4 deja en evidencia la escasa militancia en el elenco de ministros durante el cuatrienio aliancista. No es novedoso contrastar esta situación con la trayectoria política de la derecha chilena. El gobierno de Alessandri —último gobierno de derecha elegido democráticamente previo a Piñera— recurrió a gerentes y empresarios para poblar el gabinete. En el gobierno de Piñera, la derecha volvió a vivir esa asepsia política, en la que sus candidatos presidenciales y principales líderes provienen de la tecnocracia o desde la independencia política.

Como contraste, el cuadro 5 muestra la composición del gabinete del primer gobierno de Bachelet. Los ministros en negritas no cuentan con militancia política previa. En 2006, de los 22 ministros, sólo 2 no tenían militancia. En 2007 hubo 2 sin militancia, y en los dos años siguientes, el número de ministros sin militancia bajó a 1. El gabinete de Bachelet siempre estuvo dominado por ministros con militancia partidista, lo que presumiblemente contribuyó a tener una mejor relación con los partidos oficialistas. Los cuadros 4 y 5 confirman las diferencias en la vinculación de los gobiernos de Bachelet y Piñera con los partidos

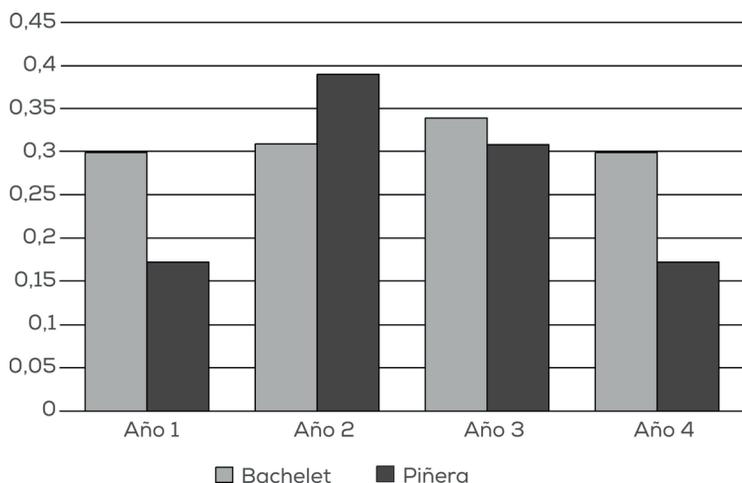
Cuadro 5. COMPOSICIÓN DEL GABINETE DE MICHELLE BACHELET, 2006-2010

Ministerio	2006	2007	2008	2009
Interior	Andrés Zaldivar/ Belisario Velasco	Belisario Velasco	Edmundo Pérez Y.	Edmundo Pérez Y.
RREE	Alejandro Foxley	Alejandro Foxley	Alejandro Foxley	Mariano Fernández
Defensa	Vivianne Blanlot	José Goñi	José Goñi	Francisco Vidal
Hacienda	Andrés Velasco	Andrés Velasco	Andrés Velasco	Andrés Velasco
SEGPRES	Paulina Veloso	José A. Viera-Gallo	José A. Viera-Gallo	José A. Viera-Gallo
SEGEOB	R. Lagos Weber	Francisco Vidal	Vidal/Carol. Tohá	Tohá/Pilar Armanet
Economía	Ingrid Antonijevic	Alejandro Ferreiro	Hugo Lavados	Hugo Lavados
Planificación	Clarisa Hardy	Clarisa Hardy	Paula Quintana	Paula Quintana
Educación	Martin Zilic/ Yasna Provoste	Yasna Provoste	Mónica Jiménez	Mónica Jiménez
Justicia	Isidro Solis	Carlos Maldonado	Carlos Maldonado	Carlos Maldonado
Trabajo	Oswaldo Andrade	Oswaldo Andrade	Oswaldo Andrade	Claudia Serrano
Obras Públicas	Eduardo Bitran	Eduardo Bitran	Sergio Bitar	Sergio Bitar
Salud	M Soledad Barría	M Soledad Barría	M Soledad Barría	Álvaro Erazo
Vivienda	Patricia Poblete	Patricia Poblete	Patricia Poblete	Patricia Poblete
Agricultura	Álvaro Rojas	Álvaro Rojas	Marigen Hornkohl	Marigen Hornkohl
Transportes	Sergio Espejo	René Cortázar	René Cortázar	René Cortázar
B. Nacionales	Romy Schmidt	Romy Schmidt	Romy Schmidt	Romy Schmidt
Energía	Karen Poniachik	Marcelo Tokman	Marcelo Tokman	Marcelo Tokman
Minería	Karen Poniachik	Karen Poniachik	Santiago González	Santiago González
SERNAM	Laura Albornoz	Laura Albornoz	Laura Albornoz	Laura Albornoz
Cultura	Paulina Urrutia	Paulina Urrutia	Paulina Urrutia	Paulina Urrutia
Militantes	20	19	21	21
Total ministros	22	21	22	22
% de ministros	91	90,5	95,5	95,5

Nota: En negrita se marcan los ministros sin militancia política.

Fuente: Autores con datos del gobierno de Chile.

Figura 1. PROMEDIO DE DENSIDAD PARTIDISTA (IDP) DE MIEMBROS DE LOS GABINETES DE BACHELET Y PIÑERA, 2006-2014



Fuente: Autores con datos recopilados de diversas fuentes de acceso público.

que forman sus respectivas coaliciones en el espacio de influencia que constituye el gabinete.

La figura 1 muestra la densidad de militancia promedio de los miembros de los gabinetes de Bachelet y Piñera en cada año de sus respectivos gobiernos. Hubo menos varianza en el IDP de los gabinetes de Bachelet. En el gobierno de Piñera, el IDP fue especialmente bajo en el primer y último año. El mayor IDP se produjo en el segundo año. De hecho, el IDP del gabinete en el segundo año de Piñera fue superior al IDP del gabinete del segundo año de Bachelet. Pero en promedio, Bachelet tuvo un IDP más alto que el de Piñera. Mientras el de Piñera fluctuó entre 0,17 y 0,39, el de Bachelet se movió en un rango de 0,30 y 0,34.

10. IDP Y APROBACIÓN PRESIDENCIAL

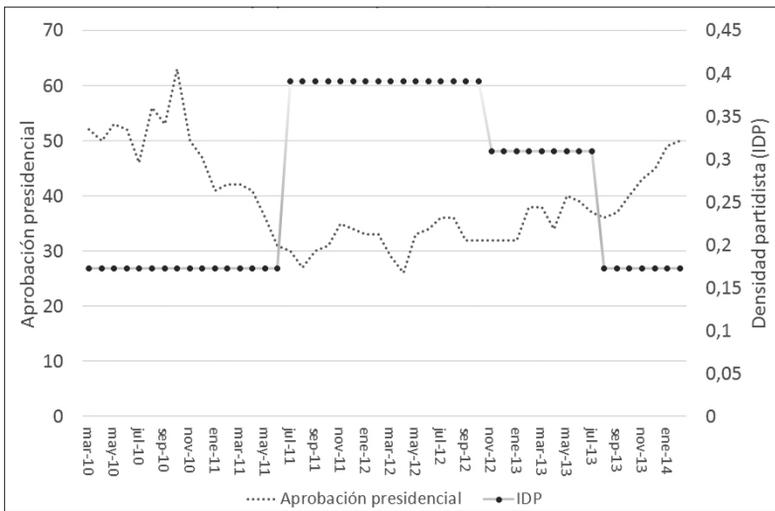
Contrastamos el IDP con la aprobación presidencial de la encuesta Adimark entre marzo de 2010 y febrero de 2014.¹ La figura 2 muestra

¹ Entre octubre de 2012 y enero de 2013, aduciendo razones metodológicas, Adimark no realizó su encuesta. Usamos los datos de septiembre de 2012 para esos meses.

la varianza en el IDP y la aprobación presidencial. A medida que avanzó el gobierno, la aprobación presidencial fue cayendo, hasta principios de 2012. El gobierno respondió con dos cambios de gabinete, en enero y julio de 2011. Si bien su aprobación siguió cayendo después del primer cambio de gabinete en enero de 2011, ese cambio sólo incluyó cuatro carteras. En dos de ellas, el remplazante tenía la misma nula densidad de militancia partidista (Errázuriz por Morandé, en Transportes, y Golborne por Raineri en Energía). En los otros dos casos —Trabajo y Defensa—, el ingreso de los ministros Matthei y Allamand constituyó un alza en el IDP, en tanto ambos remplazan a ministros con menor IDP. Pero en el promedio del gabinete, el IDP pasó sólo de 0,17 a 0,24. En cambio, después del cambio de gabinete en julio de 2011, el IDP llegó a 0,39, superior incluso al que tuvo Bachelet en promedio en sus cuatro años de gobierno.

El mayor IDP del gabinete después de julio de 2011 coincidió con la estabilización en la aprobación presidencial e incluso con una cierta

Figura 2. DENSIDAD PARTIDISTA (IDP) EN EL GABINETE DE PIÑERA Y APROBACIÓN PRESIDENCIAL, 2010-2014



Fuente: Autores con datos de Adimark y propios.

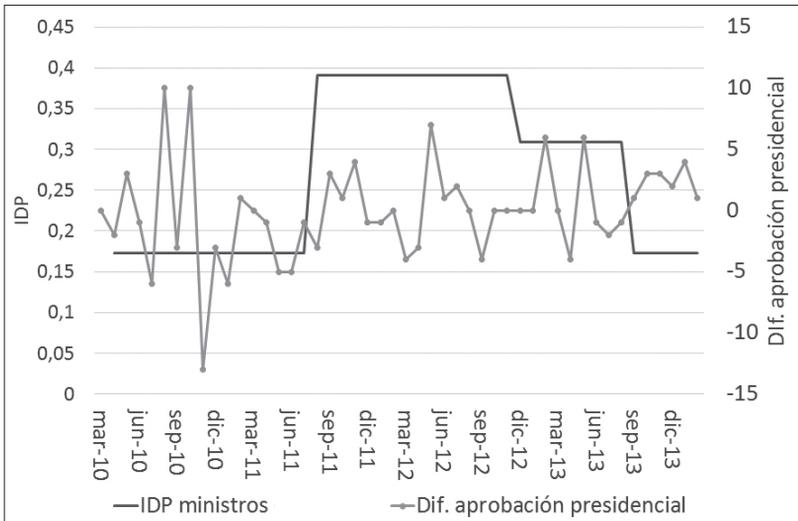
mejora hacia fines de 2012. La aprobación presidencial comenzó a caer a fines de 2010 y tocó fondo en abril de 2012, cuando llegó a 26 por ciento. A partir de entonces, y coincidente con el cambio de gabinete que hizo subir el IDP, la aprobación presidencial se estabilizó y comenzó a subir hasta llegar a 36 por ciento en agosto de 2012.

En suma, el IDP aumentó con fuerza cuando se incorporaron al gabinete los senadores Allamand, Matthei, Longueira y Chadwick. A partir de entonces, el gobierno de Piñera inició un lento pero sostenido repunte en las encuestas. Después de la derrota en la elección municipal de 2012, en el mes de noviembre, el desafío de la elección presidencial propició la salida del gabinete de los candidatos presidenciales, Golborne y Allamand, y de sus jefes de campaña, Lavín y Luciano Cruz-Coke, lo que hizo bajar el IDP. Posteriormente, la salida de Longueira y Matthei, ambos para asumir una candidatura presidencial, dejó al gabinete sin líderes políticos de los partidos de la Alianza, desencadenando una fuerte baja en el IDP, que en julio de 2013 volvió al nivel del gabinete inicial.

Aunque en el cuatrienio de Piñera los conflictos políticos fueron una constante, la llegada de senadores aliancistas al gabinete ayudó a reducirlos, contribuyendo a revertir la caída en aprobación presidencial. Visualmente, la figura 2 muestra que el aumento en IDP está positivamente relacionado con una mejora en la aprobación presidencial después de la caída que se observó a fines de 2010, al finalizar la luna de miel presidencial. Ya que el IDP durante el cuatrienio de Bachelet no tuvo mayor varianza —manteniéndose alto durante todo el periodo—, no estimamos la relación del IDP en su gobierno con la aprobación presidencial, en tanto la variable independiente no varió durante el periodo.

La figura 3 muestra el IDP de los ministros y la varianza mensual de la aprobación presidencial, retrasada un mes. Esto, porque el efecto de un cambio de gabinete —que aumente o disminuya el IDP— no se verá inmediatamente reflejado en cambios en la aprobación presidencial. De ahí que estimamos también la relación retrasada (*lagged*) de IDP y el cambio en aprobación presidencial entre un mes y otro. Al correlacionar el IDP del mes anterior con la varianza en aprobación presidencial (del mes anterior menos la del mes ac-

Figura 3. IDP DE MINISTROS (LAGGED) Y VARIANZA MENSUAL EN APROBACIÓN PRESIDENCIAL, 2010-2014

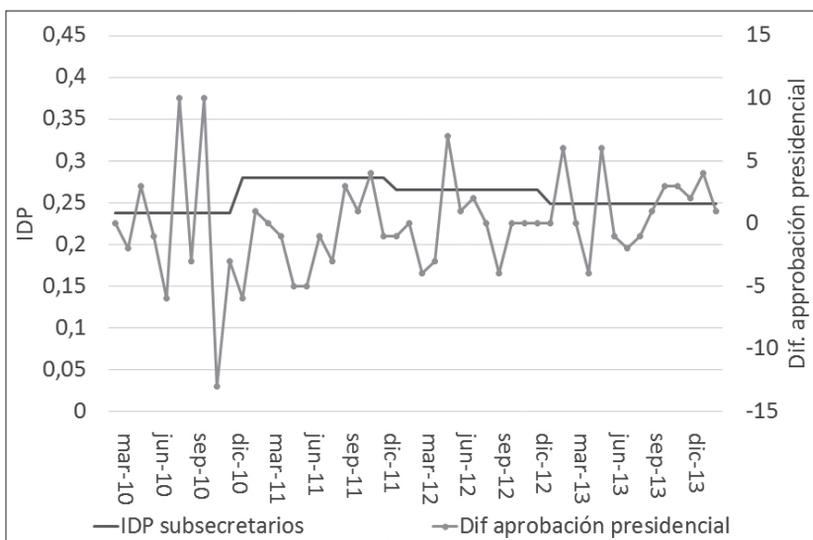


tual), esa correlación da un valor de 0,062. Esto quiere decir que cuando aumentó el IDP, la aprobación presidencial también experimentó una mejora.

La figura 4 muestra el IDP en los subsecretarios y la varianza mensual de la aprobación presidencial, retrasada también por un mes. La correlación entre el IDP de los subsecretarios y los valores mensuales de aprobación es de 0,902, confirmando una relación positiva entre un aumento en la densidad partidista y mejoras en la aprobación presidencial.

Hacia 2013, el IDP de los ministros volvió a disminuir, cayendo a 0,30 hacia fines de 2012 y a 0,17 a mediados de 2013, cuando varios ministros dejaron el gabinete para asumir candidaturas en las elecciones de noviembre. Ya que el resultado de la elección presidencial y legislativa se explica, desde una mirada retrospectiva, por lo que ocurrió durante todo el cuatrienio, esta caída en IDP no empeoró necesariamente lo que fue un IDP bajo durante todo el periodo. Si bien el IDP en el gabinete de Bachelet también fue bajo, la gran mayoría de los ministros de Bachelet tenían algo de experiencia como militantes, mientras que en el de Piñera, los militantes eran una excepción.

Figura 4. IDP EN SUBSECRETARIOS (*LAGGED*) Y VARIANZA MENSUAL EN APROBACIÓN PRESIDENCIAL, 2010-2014



Fuente: Autores con datos de Adimark y propios.

11. CONCLUSIONES

Hemos planteado tres criterios para evaluar si un gobierno es exitoso: si la aprobación del gobierno supera el 50 por ciento durante el cuatrienio, si la coalición oficialista es capaz de retener el gobierno y, finalmente, si la coalición oficialista gana las elecciones legislativas al fin del periodo. Desde 1990 en adelante, el gobierno de Piñera fue el único que no logró cumplir ninguno de dichos criterios. Ampliando la lógica del voto retrospectivo, sugerimos que los votantes no sólo evalúan las condiciones de la economía para premiar o castigar a la coalición incumbente, sino que las variables políticas —en específico, la capacidad del ejecutivo para formar un gabinete que refleje la diversidad de los partidos que forman la coalición— también influyen en su determinación del voto. El bajo IDP perjudicó la evaluación de la ciudadanía sobre el gobierno de Piñera, contribuyendo a la derrota de la coalición oficialista en las elecciones presidenciales y legislativas de 2013.

Explicamos la derrota de la derecha en 2013 a partir del concepto de Índice de Densidad de Partidista (IDP), compuesto por cinco con-

diciones dicotómicas: la militancia partidista, haber presentado una candidatura anterior, ostentar el cargo de concejal o alcalde previamente, ostentar el cargo de legislador previamente y haber ejercido como miembro directiva nacional de un partido político. Nuestra hipótesis es que el bajo IDP en el gabinete de Piñera contribuyó a su baja aprobación presidencial y a los malos resultados electorales para su coalición al finalizar el gobierno en 2013.

La composición del gabinete de gobierno de Piñera evidenció un sesgo a favor de los tecnócratas y contra los militantes. El IDP del gabinete de Piñera refleja una valoración menor por la militancia partidista que la observada en el gobierno predecesor de la Concertación. A su vez, cuando el IDP del gabinete aumentó, el gobierno de Piñera fue capaz de revertir su baja aprobación presidencial. Contar con un gabinete con militantes —una mayor densidad de IDP— contribuyó a incrementar la aprobación del gobierno, aunque no pudo evitar la derrota electoral de 2013. La designación de Allamand, Matthei, Longueira y Chadwick como miembros del gabinete presidencial ayudó a frenar la caída en la aprobación presidencial durante el gobierno de Piñera. En julio de 2011, la caída en la aprobación se detuvo y comenzó un lento pero sostenido repunte en las encuestas de opinión que fue de mayo del 2012 hasta el término del mandato. Entre julio 2011 y noviembre 2012 se registró el nivel más alto del IDP durante el cuatrienio aliancista, que fue cuando coincidieron los cuatro ex senadores en el gabinete.

Si bien no resulta novedoso que el reclutamiento de los principales cargos del gobierno al comienzo de la administración de Piñera estuviera cargado de agentes con escasa densidad de militancia, la incorporación al gabinete ministerial de dirigentes con mayor densidad de militancia contribuyó a estabilizar al gobierno cuando atravesaba por su peor momento y coincidió con el freno en la caída sistemática en la aprobación presidencial.

La relación de la derecha chilena con la militancia política ha estado marcada históricamente por la desconfianza. Gustavo Ross, candidato presidencial de la derecha en 1938, encarnó la figura del tecnócrata-apolítico. Después, Jorge Alessandri, candidato en 1958; Hernán Büchi, en 1989; Joaquín Lavín, en 1999 y 2005; y finalmente Sebastián Piñera, en 2005 y 2009, representaron también un liderazgo legitimado más por sus trayectorias profesionales que por su desempeño político. La elec-

ción presidencial de 2013 fue una dura derrota para la derecha chilena. Luego del triunfo en 2009 y el retorno de la derecha a La Moneda después de 50 años, el gobierno de Piñera no fue capaz de retener el poder finalizado el cuatrienio y su lista de candidatos al legislativo disminuyó fuertemente su votación respecto a 2009, a pesar de las favorables condiciones de la economía.

REFERENCIAS

- Alemán, E. & G. Tsebelis. 2012. "Partidos políticos y coaliciones de gobierno en las Américas". *Política, Revista de Ciencia Política* 50 (2): 5-32.
- Allamand, A. 1999. *La travesía del desierto*. Santiago: Aguilar.
- Allamand, A. & M. Cubillos. 2010. *La estrella y el arco iris*. Santiago: Aguilar.
- Altman, D. & R. Castiglioni. 2009. "Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 18 (1): 15-39.
- Amorim Neto, O. 2006. "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies* 39 (4): 415-440.
- Aninat, C., J. Londregan, P. Navia & J. Vial. 2011. "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile". En *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, editado por C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi, 161-206. Bogotá: Planeta.
- Avendaño, O. & M. Dávila. 2012. "Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile, 1990-2010". *Política. Revista de Ciencia Política* 50 (2): 87.
- Barozet, E. & M. Aubry. 2005. "De las reformas internas a la candidatura presidencial autónoma: los nuevos caminos institucionales de Renovación Nacional". *Política. Revista de Ciencia Política* 45: 165-196.
- Bartels, L. M. 2011. "The Study of Electoral Behavior". *The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior*, editado por J. E. Leighley. New York: Oxford University Press.
- Bellolio, C. 2013. *Renovación y reemplazo*. Santiago: Planeta.
- Boeninger, E. 2014. *Gobernabilidad: lecciones de la experiencia*. Santiago: Uqbar editores.
- Carey, J. & P. Siavelis. 2003. "El 'seguro' para los subcampeones electorales y la supervivencia de la Concertación". *Estudios Públicos* 90: 5-27.
- Correa, S. 2011. *Con las riendas del poder*. Santiago: Ediciones De Bolsillo.
- Cristi, R. 2011. *El pensamiento político de Jaime Guzmán* (2ª edición). Santiago: Lom Ediciones.

- Dávila, M. 2011. "Tecnocracia y política en el Chile postautoritario (1990-2010)". En *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*, editado por Alfredo Joignant y Pedro Guell. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Delamaza, G. 2011. "Elitismo democrático, líderes civiles y tecnopolítica en la reconfiguración de las élites políticas". En *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*, editado por Alfredo Joignant y Pedro Guell. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Domínguez, J. I. 1997. *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duch, R. M. & R. T. Stevenson. 2008. *The Economic Vote. How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. New York: Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control." *Public Choice* 50: 5-25.
- Figueiredo, A. C. & F. Limongi. 2000. "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics* 32 (2): 151-170.
- Funk, R. 2011. "El relato político en el primer año del gobierno de Piñera". *Política. Revista de Ciencia Política* 49 (2): 151-159.
- Gamboa, R., M. Á. López & J. Baeza. 2013. "La evolución programática de los partidos chilenos 1970-2009: De la polarización al consenso". *Revista de Ciencia Política* 33 (2): 443-467.
- Garretón, M. A. 1994. "La evolución política del régimen militar chileno y los problemas en la transición a la democracia". En *Transiciones desde un gobierno autoritario*, editado por G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead. Barcelona: Editorial Paidós.
- González Bustamante, B. 2013. "Factores de acceso y permanencia de la élite política gubernamental en Chile (1990- 2010)". *Política. Revista de Ciencia Política* 51 (1): 119-153.
- Grindle, M. 1977. "Power, Expertise and the 'Tecnico': Suggestions from a Mexican Case Study". *The Journal of Politics* 39: 399-426.
- Guzmán Errázuriz, J. 2008. *Escritos personales*. Santiago: Fundación Jaime Guzmán.
- Huneeus, C. 1973. *Movimientos universitarios y generación de elites dirigentes*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- . 1998. "Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los Odeplan boys y los gremialistas en el Chile de Pinochet". *Revista de Ciencia Política* 19 (2): 125-158
- . 2016. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- Joignant, A. 2011. "Tecnócratas, *technopols* y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-

- 2010)". En *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*, editado por Alfredo Joignant y Pedro Guell. 2011. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- . 2012. "Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político". *Revista Mexicana de Sociología* 74 (4): 587-618.
- Joignant, A. & P. Navia. 2003. "De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001)". *Estudios Públicos* 89: 130-171.
- Laver, M. & W. B. Hunt. 1992. *Policy and Party Competition*. New York: Routledge.
- Laver, M. & K. A. Shepsle. 1990. "Coalitions and Cabinet Government". *American Political Science Review* 84 (3): 873-890.
- . 1996. *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislators in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Moulian, T. & I. Torres Dujisin. 1988. *Discusiones entre honorables: las candidaturas presidenciales de la derecha entre 1938 y 1946*. Santiago: Flacso.
- Navia, P. & R. Godoy. 2014. "The Alianza's Quest to Win Power Democratically". En *Democratic Chile. The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990-2010*, editado por K. Sehnbruch & P.M. Siavelis. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Navia, P. & R. Osorio. 2015. "Una aproximación al estado del voto económico en América Latina". *Política, Revista de Ciencia Política*, 53 (1): 7-14.
- Olivares, A., J. Baeza & M. Dávila. 2015. "Los gabinetes ministeriales en la democracia chilena pos 1990: un caso de estabilidad, continuidad histórica y negociación inter-partidaria". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 15 (24): 7-31.
- Palacios, C. & H. Jofré. 2016. "Permanencia de agentes clave en el Centro de Gobierno. El caso chileno (1990-2014)". *Enfoques* 14 (24): 91-119.
- Radio Cooperativa. 2011. "Longueira: 'El Presidente Piñera y el Gobierno no tienen un relato político'". 11 de abril. http://www.cooperativa.cl/longueirael-presidente-pinera-y-el-gobierno-no-tienen-un-relato-politico/prontus_notas/2011-04-11/005228.html.
- Shenhav, S. R. 2006. "Political Narratives and Political Reality". *International Political Science Review* 27 (3): 245-262.
- Siavelis, P. 2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park, PA: Penn State University Press.
- . 2009. "Enclaves de la transición y democracia chilena". *Revista de Ciencia Política* 29 (1): 3-21.
- Silva, P. 2010a. "Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina". En *Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina*, coordinado por Juany Guzmán León. San José de Costa Rica: Flacso.

- . 2010b. *En el nombre de la razón: Tecnócratas y política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Urbina, F. J. & P. Ortúzar. 2012. *Gobernar con principios: Ideas para una nueva derecha*. Santiago: Ediciones LyD.
- Varas, A. 2014. *El gobierno de Piñera (2010-2014)*. Santiago: Catalonia.
- White, H. 1980. "The Value of Narrativity in the Representation of Reality". *Critical inquiry* 7 (1): 5-27. EP

ARTÍCULO

EL LIBERALISMO CLÁSICO DE JAMES M. BUCHANAN

Alejandra M. Salinas

ESEADE/UCA

RESUMEN: Este artículo analiza el pensamiento del Premio Nobel de Economía James M. Buchanan, desagregando lo que la autora considera como sus aportes fundamentales a la teoría sociopolítica: la filosofía del individualismo, la política como intercambio y como contrato, el Estado limitado como antónimo del Estado sobreextendido, la democracia de corte individualista y constitucional, la política sin romanticismo y la constitución moral como sustrato del liberalismo clásico.

PALABRAS CLAVE: Buchanan, liberalismo, democracia, individualismo, constitucionalismo.

RECIBIDO: septiembre 2016; **ACEPTADO:** noviembre 2016.

THE CLASSICAL LIBERALISM OF JAMES M. BUCHANAN

ABSTRACT: *This paper analyzes the thought of Nobel Prize James M. Buchanan by disaggregating his fundamental contributions to the sociopolitical theory: the philosophy of individualism, politics as exchange and as a contract, limited government as the opposite of the overextended State, an individualistic and constitutional basis of*

ALEJANDRA M. SALINAS. Licenciada en ciencias políticas y relaciones internacionales y doctora en sociología por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Profesora de teoría social y política contemporánea en la Untref, Eseade y UCA. Email: salinas22000@yahoo.com.

La autora quiere agradecer a los árbitros anónimos de *Estudios Públicos* por sus sugerencias y comentarios.

democracy, politics without romance, and the moral constitution as the substrate of classical liberalism.

KEY WORDS: *Buchanan, liberalism, democracy, individualism, constitutionalism.*

RECEIVED: *September 2016*; ACCEPTED: *November 2016.*

En octubre de 2016 se cumplieron treinta años de la entrega del Premio Nobel de Economía a James M. Buchanan (1919-2013). Si bien es más conocido por sus numerosas contribuciones a la teoría económica, su aporte ha sido también significativo en el campo de la teoría sociopolítica. En este sentido, el autor no sólo continuó y renovó una tradición intelectual de larga data al señalar los beneficios del libre intercambio cooperativo y los aspectos económicos de las decisiones políticas, sino que además defendió la idea de un contrato constitucional que limitara estrictamente las funciones de gobierno y enfatizó los presupuestos éticos que subyacen al buen funcionamiento de las instituciones (Buchanan 1978, 216).¹

Este trabajo analiza el liberalismo político del autor, desagregando lo que considero son sus aportes fundamentales: la filosofía del individualismo, la política como intercambio y como contrato, el Estado limitado como antónimo del Estado sobreextendido, la democracia de corte individualista y constitucional, la política sin romanticismo y la constitución moral como sustrato del liberalismo clásico.

Como es el caso de los autores que lo inspiraron en esta materia —principalmente Adam Smith, David Hume y James Madison—, la riqueza del pensamiento de Buchanan reside en una mirada integral de los fenómenos sociales, en tanto combinan un análisis filosófico y lógico de las instituciones políticas y económicas, un diagnóstico evaluativo de su funcionamiento, predicciones acerca de las conductas y resultados a esperar según los incentivos provistos en cada ordenamiento institucional y propuestas normativas para impedir que la realización de los proyectos colectivos se lleven adelante a expensas de los derechos y las libertades de las personas. De hecho, es este último aspecto el que lo

¹ Para agilizar la lectura, en adelante las referencias a los textos de Buchanan omiten el nombre del autor y los años indican la fecha de publicación original y, a continuación, la página.

inspiró a lo largo de los años: “La relación del individuo con el Estado es, por supuesto, el tema central de la filosofía política. (...) Mi propósito fue en última instancia normativo, traté de buscar el sentido económico en la relación entre el individuo y el Estado antes que proponer panaceas políticas” (1986, sin página).

Desde este ángulo, Buchanan desarrolla teorías sobre cómo conciliar los distintos valores individuales en la vida política, de modo de asegurar en conjunto la paz, la libertad y la prosperidad. Puede decirse que las tres ideas que conforman el núcleo de su visión son: el respeto de los derechos y libertades individuales, el diseño institucional de un gobierno limitado y el reconocimiento de las bases éticas de un orden social libre. Tanto su defensa de la democracia constitucional como de la economía de mercado se asientan sobre estos tres pilares, que ocuparán mi atención en este ensayo.

Ahora bien, ¿por qué escribir aquí sobre el legado de Buchanan para la libertad? Una primera razón para contribuir con la divulgación de su obra es que el autor ofrece sólidos argumentos para refutar ciertas críticas al liberalismo. Para ilustrar algunas de esas críticas, citaré las recientes palabras de un sociólogo y profesor universitario:

Como se sabe, el ideal liberal, tanto político como económico, se funda en una célebre y falaz paradoja: los intereses individuales —es decir, el egoísmo natural de las personas— generarán una sociedad ordenada y equitativa. Esta premisa se lleva bien con la administración, pero mal con la política, por una razón obvia: omite las relaciones de poder y la lucha de intereses que rigen en la sociedad. Sólo las empresas, los mercados aldeanos y las democracias cantonales pueden darse el lujo de la paradoja liberal, no el capitalismo avanzado y las democracias de masas. (Fidanza 2016)

Como veremos más adelante, Buchanan ofrece varias herramientas para refutar la supuesta “paradoja liberal”; en su opinión, ni los intereses individuales se reducen al egoísmo, ni el liberalismo ignora la lucha por el poder. Antes bien, precisamente porque reconoce la multiplicidad de motivaciones humanas que dan pie a la ubicuidad del conflicto es que busca contener a éste mediante normas y procedimientos determinados. Por otro lado, el ideario defendido por Buchanan no sólo es

compatible con la economía globalizada y la democracia moderna, sino que es la mayor condición de su éxito, toda vez que el buen funcionamiento de ambas se asienta en el ejercicio del derecho del individuo a tomar la decisión última sobre qué uso dar a sus libertades.

Una segunda razón para promover el pensamiento de Buchanan se relaciona con su contribución a las ciencias sociales. Si se miran los programas de las reuniones anuales de asociaciones profesionales, de inmediato se constata la abundancia de escritos que describen, comparan, miden, simulan juegos y modelos formales de la política; sólo una minoría de analistas elaboran o aplican teorías que examinen las instituciones sociales en función del valor de la libertad. Contra este contexto, Buchanan nos recuerda que “los gobiernos tienden a hacer muchas cosas, y la mayoría de ellas las hacen tontamente”, y nos exige una mayor atención acerca de “lo que debe ser” un sistema de gobierno limitado (2002a, 2-4). Su análisis es principalmente una reflexión sobre preguntas como las siguientes: ¿Por qué importa la libertad?, ¿qué instituciones la promueven mejor?, ¿cuáles son las amenazas a la libertad y cómo es posible evitarlas?

Independientemente de la importancia de su espíritu normativo, la obra de Buchanan es especialmente valiosa en tiempos de acentuada especialización profesional, ya que integra métodos y aborda temas comunes a varias disciplinas. La suya, por lo tanto, es una lectura superadora de las barreras entre disciplinas, que propone abordar las interacciones entre las personas en términos de una “teoría general sobre las estructuras sociales”. Una mirada más integral de la sociedad puede contribuir a hacernos comprender mejor el comportamiento humano, y en función de ello orientar el cambio político en direcciones más sensatas y realistas (1966, 265; 1989b, 69).

Leer a Buchanan puede ser de interés por un tercer motivo. En tiempos en que gran parte de la retórica pública aspira de modo creciente a movilizar sentimientos e ideas en pos de visiones idealizadas del gobierno, el autor nos convoca a incluir criterios más rigurosos en los debates políticos. De su lectura, queda claro que ni la opresión socialista, ni el sentimentalismo populista, ni el paternalismo estatal son mecanismos legítimos y adecuados para organizar la vida social de modo efectivo. Esta conclusión resulta de especial relevancia para comprender el funcionamiento de las instituciones en América Latina. En

las últimas décadas, las trabas crónicas de la burocracia latinoamericana son acompañadas por una creciente inseguridad y niveles complejos de corrupción política. A este escenario se suma el avance de un asistencialismo estatal cuyos efectos de largo plazo demostraron ser contrarios a los objetivos deseados. Los textos de Buchanan presentan conceptos y métodos que permiten explicar las causas y consecuencias de estas situaciones y proponer reformas a las mismas.

Tomemos, por ejemplo, la tipología del político contemporáneo como factor que ha incidido en la expansión del Estado. Encontramos en primer lugar al ideólogo, alguien que busca hacer el bien, alcanzar la “buena sociedad” en función de un criterio propio impuesto sobre los demás; en segundo lugar figura quien desea ocupar posiciones de autoridad, y en pos del poder y la fama se embarca en proyectos para satisfacer a sus electores sin atender al costo de los mismos; tercero, e igualmente preocupante, es el especulador que busca ventajas materiales personales en el cargo público a expensas del resto. Los tres perfiles tienen motivación para aumentar el gasto público como una manera de alcanzar sus objetivos y, consecuentemente, han contribuido a expandir el Estado a costa de los derechos y libertades individuales (1975, 228-231).

Por otro lado, hay quienes piensan que los gobiernos pueden resolver, mejorar o prevenir el supuesto problema del choque entre los intereses individuales y el bienestar general generado bajo el liberalismo. Buchanan encuentra fallas en este razonamiento, y señala que es incorrecto inferir que, porque los mercados puedan ser imperfectos, los procesos políticos funcionarán mejor. La comparación que sugiere efectuar es entre dos instituciones imperfectas; que el mercado falle no es razón suficiente para la intervención del gobierno (Buchanan y Brennan 1985, 128). Esta observación es medular a su programa de investigación, conocido como la “teoría económica de la política”, que se extendió por más de cincuenta años y cuyo aporte fue reconocido con el Nobel.

En función de los argumentos precedentes, el ensayo está organizado en torno a los mencionados aportes fundamentales de Buchanan en el campo de la teoría sociopolítica: 1) la filosofía social del individualismo; 2) la política como intercambio y como contrato; 3) Estado limitado versus Estado sobreextendido; 4) una democracia individualista y constitucional; 5) una política sin romanticismo; y 6) la constitución moral y el liberalismo clásico.

1. LA FILOSOFÍA SOCIAL DEL INDIVIDUALISMO

Una de las áreas de estudio de la filosofía social es el comportamiento humano en sociedad en términos de los valores e ideales que persiguen las personas. Buchanan no fue formado como filósofo social, pero desarrolla sus teorías a partir de una noción fuerte de individualismo que recorre toda su obra. Su análisis abarca aspectos distintos pero interrelacionados: en términos empíricos y metodológicos, los individuos son considerados unidades biológicas separadas, y son ellos quienes deben tomar decisiones en el ámbito privado (el mercado) y público (la política) en base a sus preferencias, valores e intereses (la unidad básica de decisión puede ser también la familia). En el plano moral, el autor defiende un “igualitarismo moral natural” de las personas, que se traduce en otorgar “trato igual a personas desiguales”, e “igual respeto recíproco”; y en el plano sociopolítico sostiene que son los individuos quienes dan legitimidad a una estructura política mediante la idea de consentimiento voluntario.²

Es importante señalar que el individualismo así entendido no implica retratar un individuo aislado. Por el contrario, las personas se encuentran situadas en un entorno social, en el cual influyen y son influidas por los demás, como queda claro en estos párrafos:

El individuo es la unidad única de conciencia (...) esta concepción no significa en modo alguno rechazar la influencia de la comunidad o la sociedad en el individuo. (...) La presuposición sólo requiere que las influencias sociales o comunitarias entran a través de la modificación de los valores expresados potencialmente por el individuo. (1985, 25-26)

El individuo se encuentra localizado en un tiempo y lugar, con una histórica genética y cultural, que incluye la participación en interacciones con otras personas, a quienes se les reconoce la capacidad recíproca de elegir entre restricciones y de actuar dentro de las restricciones elegidas, en sus roles de decisores-actores privados y públicos. (1989c, 452)

² Sobre la relación entre igualdad moral y política ver, entre otros, los siguientes textos de Buchanan: 2008, 104-106; 1975, 30-31; 1966, 263; 1985, 243-245; 1989b, 56; Buchanan y Tullock 1962, 23, cap. 18.

La inserción individual en un contexto familiar y social da por tierra con la caricatura del hombre-átomo liberal, ya que lo retrata en una relación de mutuo beneficio con otros.

Un segundo aspecto a analizar en la idea de individualismo es el proceso de formación de las preferencias, elaboradas en base a un criterio personal o en base a criterios externos a los cuales cada individuo adhiere.³ Adoptar el individualismo como método de estudio implica reconocer una diversidad de motivaciones, preferencias e intereses individuales. Si bien se trata de un individuo en un esfuerzo constante para aumentar su bienestar material, ello no significa afirmar que la única motivación sea pensar y actuar sólo en provecho propio y con fines utilitarios, porque también se lo contempla como alguien que muestra otros intereses (1966, 253-254). Debe subrayarse el ánimo prudencial con que Buchanan construye su teoría política a partir de estos postulados, tono que late en esta cita:

El desafío que se nos plantea es el de construir, o reconstruir, un orden político que canalice el comportamiento egoísta de los participantes hacia el bien común de modo que se acerque lo más posible a lo que nos describió Adam Smith en relación al orden económico. (1978, 216)

Por lo tanto, en la medida en que se pueda describir y explicar al menos una parte de las conductas humanas, y predecir qué tipo de actitudes han de esperarse en un contexto institucional dado, el supuesto utilitario ofrece una perspectiva válida, que coexiste con muchas otras (1983a, 122; 1988b, 81; 1989b, 69; Buchanan y Tullock 1962, 46).

En este sentido, Buchanan advierte reiteradamente que la idea de una persona preocupada por aumentar su riqueza no tiene contenido normativo (es decir, no es una recomendación), sino que sólo reviste carácter metodológico: la gente simplemente tenderá a elegir más antes que menos de aquello que consideren como bueno. En su esfuerzo por obtener más, intentará minimizar los costos y hacer el mejor uso

³ Para Buchanan no hay necesidad de una deliberación pública como instancia formadora de las preferencias individuales; éstas se toman como “dadas”. En otras palabras, las personas no tienen el deber de explicar y justificar sus preferencias en el ámbito político, como sostienen las llamadas teorías deliberativas. Ver, entre éstas, Amartya Sen (2009, 321-354).

posible de los recursos disponibles. Esta conducta es esperable tanto en la esfera de sus actividades privadas —tales como intercambiar bienes económicos y otros—, como en el ámbito público relativo al voto, informarse políticamente, etcétera (1983a, 120; 1988b, 80). Por lo tanto, en cuanto método de estudio, el individualismo no formula juicios de valor, es decir, no condena la conducta de maximización de utilidad, excepto cuando se efectúa a costa de la propiedad de los demás. Es en este último caso que el presupuesto utilitario adopta un matiz de predicción y advertencia, al afirmar que el afán material de algunos lesionará los derechos y libertades de otros. Esta predicción permite luego dar el salto normativo: para evitar la violación de derechos y libertades individuales se deben introducir restricciones constitucionales al rango de las actividades colectivas (1983a, 124; 1983b, 23; 1989b, 58-63).

La defensa del individualismo en el ámbito sociopolítico se deriva entonces de los supuestos mencionados en los párrafos anteriores:

La libertad individual se convierte en el objetivo decisivo de la política social, no como un elemento instrumental para alcanzar la dicha económica o cultural ni como un valor metafísicamente superior, sino, de manera mucho más sencilla, como consecuencia necesaria de una metodología individualista-democrática. (1975, 9)

Es porque el individuo es la unidad de análisis y de decisión que necesita libertad para interactuar con los demás en pos de la realización de sus proyectos. El orden social del libre intercambio entre personas emerge así como una organización asentada sobre el valor del individualismo.

2. LA POLÍTICA COMO INTERCAMBIO Y COMO CONTRATO

Desde el punto de vista liberal, las personas deben ser libres de interactuar voluntariamente en beneficio mutuo. Si el proceso de mercado facilita la provisión de bienes y servicios mediante el intercambio económico, en la arena política se busca evitar el conflicto también a partir de un proceso mediante el cual se adoptan normas e instituciones para obtener beneficios recíprocos a través de la organización colectiva (1975, 31; 1978, 162; Buchanan y Tullock 1962, 49). En palabras de Buchanan:

(...) la única forma de legitimar la coacción de un hombre por otro hombre es a través de un orden político en el cual se ha dado un proceso de intercambio. En última instancia, les entregamos nuestros impuestos y nuestra libertad y les permitimos que nos coaccionen porque tenemos que estar recibiendo algunos beneficios a cambio. (2001, 8)

Afirmar que el intercambio político es de tipo cooperativo no significa pasar por alto, como se ha sugerido, las relaciones de poder y la lucha de intereses. Buchanan es taxativo en su afirmación de que no hay una “armonía natural”, es decir, no hay una bondad intrínseca o un equilibrio inherente a las relaciones sociales. Por el contrario, existe el conflicto como dato inevitable, y es para proteger el intercambio pacífico que deben adoptarse normas e instituciones colectivas. En este sentido, las interpretaciones sobre el carácter conflictivo de la política son admisibles, en tanto se puedan complementar con la idea de que es posible interactuar sobre la base de un acuerdo que estipule las condiciones legítimas del intercambio entre personas (1975, 46-47, 90).

La idea de un intercambio político entre individuos que acuerdan respetar las normas a cambio de la protección de sus derechos contrasta con otras teorías contemporáneas de la política, que delinearé brevemente a continuación. En la teoría de Bertrand de Jouvenel, por citar un ejemplo, la política no se basa en un acuerdo entre iguales, sino en la capacidad de lograr “mover” a otros para cumplir lo que la voluntad del movedor se propone. No se contemplan aquí los intercambios mutuamente beneficiosos establecidos en base a los criterios de cada persona, sino que son los grupos con mayor conocimiento sobre cómo mover a los demás los que dominan al resto. Dado que así funcionan las cosas —opina este autor—, se vuelve necesario enseñar “virtud” a quienes dominan, y evitar que el conflicto inherente a la política devenga en violencia revolucionaria (De Jouvenel 1963, 46, 107-108, 215, 256).

La política como intercambio se diferencia asimismo de quienes, con Erich Fromm, encuentran en la acción política la posibilidad de llevar adelante una planificación central en la cual no hay estrictamente un intercambio, sino una imposición definida según criterios externos a quienes deben acatar la decisión. La planificación central no buscaría maximizar beneficios, sino proveer una sensación de seguridad y protección. Desde este ángulo, según Fromm, un sistema planificado

en el que “toda la nación domine racionalmente las fuerzas sociales y económicas” puede combinarse con la creatividad y la cooperación de las personas, asegurando resultados más deseables que el intercambio social no planificado centralmente (Fromm 1941, 299-301).

Por su parte, la teoría populista de Ernesto Laclau, por citar un último ejemplo, reduce el accionar político a la disputa por el poder de manera antagonista y conflictiva. El populismo sería una de las formas de ese antagonismo, que emerge del discurso de un líder cuestionando una dinámica institucional vista como insuficiente u opresiva. La lógica populista consiste en la articulación por parte del líder de las demandas insatisfechas y, en caso de tener éxito, en la construcción de un poder hegemónico que opere contra los “enemigos” del pueblo. El autor argentino critica el “mito” de la sociedad reconciliada y defiende el populismo como una forma de pensar la política global contra la “dominación capitalista” (Laclau 2005, 87, 283-288, 293).

Consideradas en conjunto, las teorías apologistas del puro poder, de la planificación central y del populismo rechazan la idea del consentimiento individual que subyace al intercambio político, y que son la base de su legitimidad en la medida en que permite a los individuos obtener lo que esperan conseguir de los demás de un modo voluntario, dentro de un marco legal determinado en base a criterios compartidos. El consentimiento mediante el intercambio es reemplazado en estas teorías por la dominación, la planificación y el antagonismo, respectivamente, y las normas, instituciones y procedimientos son reemplazados por la discrecionalidad y la fuerza de quien posea el mando. En contraste, Buchanan advierte que donde no haya un intercambio político dentro de un marco institucional se producirá inestabilidad, estancamiento y pérdida de la libertad individual (1997, 230). No sorprende a nadie constatar que los regímenes políticos basados en la dominación dictatorial, la planificación socialista y el antagonismo populista hayan producido todos o algunos de estos resultados allí donde fueron implementados.

Ahora bien, las condiciones del intercambio social están dadas por un acuerdo constitucional fundacional que otorgue legitimidad al orden político. Hay que evaluar y justificar las instituciones, normas y decisiones políticas a la luz del valor del individualismo y de los procesos de intercambio entre personas libres. Justificar es aquí la palabra clave,

e implica reconocer que “ponerse de acuerdo” es una idea preferible a otras ideas alternativas sobre cómo organizar políticamente una sociedad. El contrato está justificado si satisface los deseos individuales, satisfacción que constituye una suerte de “interés general”. Así entendido, el principal objetivo de la idea del contrato constitucional es definir los derechos individuales y proteger el intercambio entre las personas en base a esos derechos (1975, 29-31, 121-124, 126-134).

La legitimidad del contrato está dada por el consentimiento individual, que opera como una cláusula hipotética, “como si” las personas otorgaran su consentimiento al momento de adoptar o reconocer un acuerdo constitucional. El supuesto “como si” se deriva de una teoría política según la cual las personas deben ser los decisores últimos que dan legitimidad a las decisiones colectivas (1966, 253; 1985, 250). Por lo tanto, los intercambios subsecuentes al contrato serán legítimos según el grado en que lo respetan. Nótese que un mismo criterio de legitimidad —el acuerdo voluntario entre las partes— se aplica a la política en su instancia constitucional, tanto como a las prácticas políticas posteriores al contrato.

Además de definir derechos para proteger los intercambios voluntarios, existen otras dos funciones del contrato pensadas para la etapa postconstitucional: autorizar a la mayoría a tomar ciertas decisiones colectivas, y poner restricciones sustantivas y procedimentales a éstas. Las analizaré más adelante, luego de señalar dos aclaraciones sobre la teoría del contrato aquí presentada. En primer lugar, no se debe entender el contractualismo como una afirmación histórica acerca del origen de los gobiernos. De hecho, Buchanan admite que la mayoría de los gobiernos no emergieron del acuerdo entre hombres iguales sino de la coerción y la conquista (1993a, 192). Su teoría no imagina un contrato adoptado en un momento ni una sociedad en particular, como tampoco es una descripción de las acciones o conductas observables en el marco de un sistema dado, ni mucho menos una característica de los sistemas constitucionales actuales. Antes bien, su versión del contractualismo sirve para evaluar instituciones y decisiones colectivas (existentes o no), y justificarlas a la luz del valor de la libertad individual (1975, 85).

Una segunda aclaración derivada de la anterior es que el enfoque contractualista es compatible con cualquier análisis histórico que examine los procesos en que las constituciones han sido creadas o reforma-

das en las diversas sociedades a lo largo del tiempo. Buchanan así lo reconoce al admitir que una constitución es “una compleja red de normas, precedentes, convenciones e instituciones”, que puede surgir de varias maneras: de la simple evolución de las prácticas políticas y legales existentes, de la selección explícita en un momento histórico dado e, incluso, de la imposición por la fuerza de las autoridades (2000, 11). Por esta razón, el contrato constitucional tampoco debe entenderse como una postura que defiende una ruptura con el pasado, ya que puede muy bien asentarse en una tradición de costumbres y documentos que van dando forma y voz a lo que luego constituirán las cláusulas fundamentales de una constitución.

Si el contrato no puede explicar por sí solo el origen de las normas colectivas, es una idea muy útil para pensar y justificar cualquier cambio político. Sólo la idea de un contrato asentado en el consentimiento individual otorga legitimidad a un cambio en las “reglas del juego” de una sociedad. De este modo, el contrato opera como una restricción a las decisiones colectivas, justificadas en base al valor del individualismo (1975, 85; 1978, 209). Para ponerlo en términos menos abstractos: consentir significa aceptar algo. Si todos los miembros de un grupo aceptan algo, decimos que hay unanimidad en una elección. Cuando las decisiones colectivas siguen el principio de unanimidad, toman en consideración la opinión de cada uno de los miembros de ese grupo. La razón para adoptar el principio de unanimidad como regla de votación es porque damos valor al individualismo. En el esquema conceptual de Buchanan, el ideal individualista para las reglas de decisiones colectivas es la unanimidad; es sólo por razones pragmáticas que las decisiones colectivas se pueden tomar de acuerdo a una regla de mayoría, pues de otra manera serían muy costosas de implementar. Volvemos aquí sobre la necesidad de las restricciones: dado que la regla de mayoría implica que las minorías se verán obligadas a acatar decisiones que no comparten, se hace necesaria una norma última que restrinja el campo de las decisiones políticas, de modo de proteger derechos y libertades individuales (1975, 72-73).

La dirección que tome la dinámica postconstitucional permitirá que el contrato tenga vigencia o no. ¿De qué factores depende el éxito del contrato constitucional? Según Buchanan, dependerá de que las acciones individuales presenten una combinación adecuada de elementos

ético-culturales (como la voluntad de respetar el libre intercambio) y elementos políticos (como voluntad de acatar la ley, proteger los derechos y sancionar las violaciones a éstos). La “actitud constitucional” se vuelve entonces un factor crítico para dar sustento al contrato (1975, 120; 1982, 50).

3. ESTADO LIMITADO VERSUS ESTADO SOBREEXTENDIDO

Toda “constitución de la libertad” establece los principios y normas fundamentales para la asignación y protección de los derechos individuales, el diseño de la estructura de un Estado limitado y la forma de organizar las decisiones colectivas de un modo restrictivo. En palabras de Buchanan, el “Estado protector” surge como una institución pensada para hacer cumplir las leyes fundamentales que el contrato indica, y penalizar su violación. Resulta crucial comprender que las agencias del Estado protector no definen los derechos, sino que sólo los hacen respetar, ya que quienes definen los derechos son los individuos contratantes. En tal sentido, los funcionarios públicos a cargo de la provisión del servicio de protección de derechos operan como lo hacen los árbitros en un partido de fútbol, velando por el cumplimiento de las reglas del juego, pero sin definirlas (1975, 109, 121-23; 1977, 175).

Buchanan utiliza un lenguaje económico para desarrollar un argumento político: afirma que cuando los derechos sean efectivamente protegidos, una sociedad poseerá un “bien público de capital”, es decir, se encontrará en una situación que facilita y abarata los intercambios individuales mutuamente beneficiosos. El contrato garantiza el ejercicio de los derechos; en cierta forma, funciona como una amenaza para que quienes no respetan los derechos de los demás resulten castigados. A la inversa, cuando los derechos no se vean protegidos, cuando los infractores al contrato y a las leyes derivados de él no sean castigados, existirá un “mal público” que debilitará progresivamente el orden social, generando una situación que perjudica a todos (1983a, 113; Buchanan y Brennan 1980, 221-225).

En un esquema liberal, el Estado estará limitado a cumplir con la función de protección así entendida. Ahora bien, cuando vaya más allá y cumpla otro tipo de funciones, el Estado tenderá a sobreextenderse. Según Buchanan, tal es el caso del Estado benefactor actual, el Estado

redistribuidor y el Estado socialista. Mientras este último pretende crear valor a partir de una economía centralizada que provee a la población bienes y servicios en forma directa, el Estado benefactor actual provee un conjunto de transferencias netas de seguridad inicialmente pensadas para ayudar a gente en extrema pobreza, pero gradualmente extendidas a otros fines. Por su parte, el Estado redistribuidor toma dinero de unos grupos y no se los da a quienes más lo necesitan, sino a otros grupos y por diversos motivos (por ejemplo, subsidiando al sector agrícola) (1988a, 3-14).

A la luz de varios regímenes políticos latinoamericanos del siglo XXI, puede decirse que el Estado populista ha devenido en una forma combinada del Estado benefactor, redistribuidor y socialista. Comparte con el socialismo la desconfianza en el espíritu y los resultados de los procesos de libre intercambio individual; con el Estado redistribuidor, el otorgamiento de subsidios a sectores que no los necesitan; y con el Estado benefactor, un exceso de asistencialismo paternalista. Independientemente de estas afinidades, lo que caracteriza al populismo y lo diferencia de las otras modalidades de Estado sobreextendido es su objetivo: no busca promover un igualitarismo de resultados sociales, sino, como mencionamos antes, crear un antagonismo entre grupos para asegurar la continuidad del proyecto populista. De todos modos, las críticas al Estado sobreextendido revisten utilidad para evaluar en qué medida el populismo produce iguales o peores consecuencias negativas, como las mencionadas a continuación.

En opinión de Buchanan, el Estado sobreextendido anuló y dismanteló las instituciones del gobierno limitado, causando un grave impacto económico y moral. Entre los efectos económicos más visibles se incluyen el despilfarro de recursos, el fin de la austeridad fiscal, un gasto público en aumento y un déficit crónico para sostenerlo, a pesar de tasas impositivas y niveles de endeudamiento crecientes (Buchanan y Wagner 1977, cap. 8 y 9).

Como las críticas económicas son más conocidas, algunas de las consecuencias sociales y morales del Estado sobreextendido merecen ser analizadas en más detalle: el perjuicio a los más desaventajados, el debilitamiento de la responsabilidad individual y la desaparición de la ética del trabajo, entre otras. Estas situaciones son mejor explicadas por medio del concepto de *consecuencias no intencionales*, que distingue entre las motivaciones de las acciones humanas y el resultado no pre-

visto —y, en general, no deseado— de esas acciones. Para Buchanan, entender este concepto puede ser la “característica más distintiva del científico social” (1989b, 57).

En tal sentido, el Estado sobreextendido ha producido dos graves consecuencias negativas no intencionales: 1) los grupos a los que se quería beneficiar no sólo no reciben los beneficios, sino que además resultan perjudicados: “No es necesario que haya, en particular, ningún desplazamiento en la distribución final de los ingresos hacia los menos favorecidos. Podría suceder exactamente lo contrario”; y 2) quienes sí reciben los beneficios dejan de esforzarse por sí mismos y se vuelven dependientes: “Aquellos que reciben transferencias de efectivo tienen menos incentivo de trabajar para obtener ingresos, y en especial debido a que, y si, la elegibilidad para transferencias se reduce a medida que se perciben los ingresos” (1988a, 3).

Seguramente el lector pueda pensar en varias situaciones que ilustran estas consecuencias. Sobre las transferencias regresivas que perjudican a quienes en realidad debieran ser los beneficiarios, cabe mencionar el caso de la universidad pública gratuita: en Argentina, por ejemplo, los estudiantes universitarios de clase media alta están siendo financiados por una mayoría de gente más pobre que no ingresa a la universidad o no se gradúa. Lo mismo puede decirse de quienes utilizan líneas aéreas estatales o reciben subsidios para la producción cinematográfica.

Un problema adicional es que la dinámica del Estado benefactor actual ha extendido su accionar beneficiando a actores que sí pueden valerse por sí mismos, ocasionando la desaparición de la ética del trabajo debido al desincentivo que introduce el asistencialismo crónico. Hay quienes, repitiendo la tan conocida letanía marxista, piensan que el trabajo moderno es una forma de explotación capitalista que ocasiona toda suerte de males: “En la sociedad capitalista, el trabajo es la causa de toda degeneración intelectual, de toda deformación orgánica” (Lafargue 1883); “Es falso que el trabajo dignifique (...) La verdadera humanización de nuestras sociedades está en el ocio” (Martín 2012).⁴ Contra és-

⁴ Las opiniones contra el trabajo en la sociedad capitalista son defendidas en la actualidad por algunos académicos. Ver, entre otras fuentes, la entrevista a Daniel Raventós (profesor de economía de la Universidad de Barcelona) realizada por Nuria Alabao: “El trabajo no dignifica, dignifica la existencia material garantizada”, *Contexto y acción* 47, 13 de enero de 2016. Para un tratamiento más extenso del tema ver la reedición de González Casanova (1969).

tas y otras opiniones similares, Buchanan rescata el mensaje de la ética del trabajo, que tiene beneficios morales y económicos. Su razonamiento es sencillo: el trabajo es un recurso productivo, que es utilizado para crear valor; a la inversa, el ocio tiene un costo. En la medida en que ese costo dañe o deba ser afrontado por terceros, el ocio es inmoral y debe desalentarse. En la medida en que el trabajo produce efectos positivos sobre terceros al crear valor, la ética del trabajo debe alentarse (1994b, 370; 1991a, 364).

Llevando el argumento a favor de la ética del trabajo hasta sus últimas implicancias, inferimos que si el trabajo es creador de propiedad, y la propiedad es creadora de riqueza, debe protegerse la propiedad privada como una forma de alentar el trabajo y las cualidades éticas asociadas a él. No hay espacio aquí para elaborar más sobre las ideas de Buchanan respecto de la propiedad privada, por lo que me limitaré a señalar una lectura que el autor hace de León XIII en *Rerum Novarum*. Si bien la fuente puede parecer un tanto extemporánea, me interesa este texto en particular porque creo que refleja la inquietud del autor por encontrar en fuentes diversas una defensa del valor de la cultura del trabajo y de la propiedad. Buchanan resalta el lugar otorgado a estos valores en la encíclica:

(...) las personas desean poseer derechos de propiedad, con el fin de poder asegurar y mantener la libertad de disponer de los recursos, sin la cual no habría esperanza de mejorar las condiciones de vida, [de ahí] el valor que las personas depositan en la independencia que sólo un régimen de propiedad privada puede ofrecer. (1993b, 51)⁵

¿Cómo revertir las consecuencias negativas del Estado sobreextendido? Excede el objetivo de este trabajo detallar las recetas para volver a un Estado limitado, pero se pueden señalar algunas: introducir límites constitucionales al gasto público, un equilibrio presupuestario, una mayor disciplina fiscal y la no financiación del déficit con deuda, son algunas de ellas (1994c, 445; Buchanan y Wagner 1977, 95-106; 110-125;

⁵ En este sentido, Buchanan piensa que el liberalismo no es posible cuando la mayoría de las personas son “dependientes, oportunistas, poco inteligentes y demasiado tolerantes” (2008, 19).

129-149). El profesor de Virginia también propone adoptar un sistema de transferencias constitucionales (“constitutional welfare state”) para evitar la discrecionalidad en la redistribución, propia de las votaciones políticas mayoritarias. El sistema se negociaría a nivel constitucional, y gira en torno a la propuesta de reducir el costo de quienes financian las transferencias, y aumentar el beneficio de quienes las reciben (1985, 249; 2008, 46; 1975, 258; Buchanan y Brennan 1985, 139-140).

4. UNA DEMOCRACIA INDIVIDUALISTA Y CONSTITUCIONAL

¿Es posible ser un individualista, un liberal y un demócrata al mismo tiempo? Viktor Vanberg resume la interrelación entre estos tres conceptos, a la que adscribe Buchanan:

(...) el liberalismo y la democracia comparten como su fundamento normativo común el ideal de la soberanía individual; sus respectivos focos principales —el principio liberal de la autonomía privada y el principio democrático de la soberanía ciudadana— pueden ser mejor entendidos como aplicaciones del ideal de la soberanía individual al ámbito de la sociedad de derecho privado, por un lado, y al ámbito “público” de la elección político-colectiva, por el otro. (Vanberg 2008, 158)

En mi opinión, hablar de “soberanía individual” es una expresión que retrata bien la idea liberal de un individualismo fuerte con derecho a tomar las decisiones últimas. En tanto miembro de una comunidad política, es la “soberanía del votante” la que sustenta en última instancia una democracia. En esta sección abordo el concepto de democracia en Buchanan, su diagnóstico sobre el funcionamiento de la democracia actual y el diseño institucional que propone el autor para afianzar un sistema político individualista y constitucional.

En el centro de todo modelo democrático está la igualdad política, que otorga a cada ciudadano el derecho de participar en una decisión colectiva en igualdad de condiciones con los otros. Basada en las ideas de la “soberanía del votante” e “igual soberanía individual”, la democracia constituye un mecanismo político para expresar los valores que sustentan los individuos respecto de lo público. Para Buchanan, la participación en una decisión colectiva democrática se puede dar en dos

niveles: el acuerdo constitucional —donde se definen cuestiones sustantivas (derechos y estructuras políticas) y procesales (reglas de votación, elección y rotación en cargos de gobierno, etcétera)— y la dinámica política postconstitucional que se desarrolla a partir de esas elecciones. En esta sección nos ocuparemos de este último aspecto.

Dado que las preferencias y valores individuales son diversos, y además cambiantes, el sistema democrático permite una mayor oferta de programas y propuestas políticas, ampliando las opciones y la libertad de elegir para el votante. De esta manera, la regla de mayoría para las votaciones sirve para asegurar que distintas alternativas que compitan entre sí puedan ser aprobadas (1979, 314; 1985, 267-271; 1954, 97; 1982, 40).

Afirmar que la democracia es una competencia de opiniones que son seleccionadas por la regla de la mayoría no significa que esa mayoría represente la voluntad general, ni la voz del pueblo o de la verdad. En este sentido, la noción de política como verdad resulta tan nociva como la noción de política como conflicto (1967, 235).⁶ Buchanan insiste en que la democracia es un sistema de conciliación de opiniones: la alternancia de mayorías es un mecanismo político que permite reconciliar preferencias y valores distintos en un intento por evitar conflictos entre individuos, sin aludir a ningún otro propósito. En la medida en que las votaciones mayoritarias sean cambiantes, el sistema permite que haya “ciclos” en los que distintas opiniones roten en el poder. Desde esta perspectiva, la democracia como forma de rotación de propuestas políticas es el ordenamiento que funciona mejor cuando se lo compara con otras alternativas (1967, 240).

Parece redundante a esta altura decir que la competencia democrática debe realizarse en base a restricciones constitucionales, de modo que los individuos retengan sus libertades individuales frente a las decisiones políticas coercitivas (1966, 263; 1978, 209; 1997, 225). Sin embargo, es oportuno enfatizar este punto, pues es el componente liberal-constitucional de la democracia buchanaiana, que busca restringir la acción de mayorías y minorías por igual. Por un lado, las restricciones constitucionales son necesarias precisamente porque las elecciones competitivas y periódicas no son suficientes para proteger los derechos

⁶ Las decisiones mayoritarias no producen verdades. La idea de que hay una verdad por descubrir en política es una idea “hegeliana” que Buchanan rechaza (1987, 70).

individuales frente a las mayorías legislativas. Pensar lo contrario es incurrir en la falacia electoral y asumir que “mientras los partidos y los políticos compitan en elecciones libres y periódicas, sujetas a votaciones de mayoría o plurales, bajo el sistema de sufragio universal, no es necesario aplicar abiertamente limitaciones al radio de acción de la actividad gubernamental” (1982, 48-50). Esto es precisamente el diagnóstico de Buchanan sobre el funcionamiento de las legislaturas, que a pesar de haber generado coaliciones cambiantes han incurrido en constantes excesos presupuestarios, aumentado la intervención gubernamental y barrido con la idea de un Estado limitado.

Por otro lado, Buchanan alerta también contra las versiones elitistas de la democracia. Su crítica va dirigida contra los intelectuales y las élites legislativas y judiciales, cuyas visiones sobre la “buena sociedad” no representan las opiniones individuales, sino sus propias creencias respaldadas con poderes discrecionales. En particular, el autor cuestiona el elitismo de la “supremacía” judicial (1975, 130, 237-239).⁷ El problema que encuentra no es el elitismo como preferencia valorativa (ya que debiera respetarse como una preferencia más), sino su impacto institucional al entrar en conflicto con las decisiones colectivas. Es la revisión judicial de éstas la que en principio y en la práctica debilita la legitimidad del contrato constitucional, en tanto y en cuanto éste define los contenidos y procesos a seguir en la vida democrática. Buchanan parece resentir que una minoría, la de los jueces, pueda modificar tanto la estructura constitucional como las decisiones que se siguen de ella. El rol judicial legítimo, velar por los derechos, de ninguna manera incluye la redefinición de esos derechos.⁸ Buchanan critica el activismo judicial,

⁷ El siguiente párrafo ilustra bien la actitud de Buchanan hacia el elitismo: “La razón por la cual nadie prestó atención a Schumpeter es que no ofreció ninguna esperanza. Schumpeter no era un demócrata (en minúsculas), sino un elitista. Él sentía que en realidad la sociedad debería ser gobernada por una pequeña aristocracia, siempre con personas como él a cargo” (2001, 3). Sobre su hostilidad a las élites, ver Brennan y Munger (2014, 334-335).

⁸ Confróntese con Carlos Nino (1996, 277, 279, 293), quien defiende una revisión judicial de las decisiones democráticas y propone la participación judicial en el proceso legislativo mediante la declaración de las omisiones y errores por parte de los cuerpos representativos. Nino también cree que la revisión judicial puede descalificar leyes basadas en visiones morales “perfeccionistas”, y propone la posibilidad de que los jueces tengan un “veto suspensivo” de leyes o declaren la “inconstitucionalidad por omisión” cuando las legislaturas no implementen prescripciones constitucionales.

ya que no encuentra aceptable que existan restricciones a las decisiones colectivas legítimas. En términos actuales, cuestiona la supremacía “contramayoritaria” del poder judicial, que tiene la última palabra en materia de definiciones sobre el alcance de las decisiones políticas. Considerando la diversidad de preferencias individuales y el principio de igualdad política, al igual que otros funcionarios públicos, los jueces debieran estar sujetos a controles democráticos (1975, 150-151).

Un nuevo diseño institucional se hace necesario entonces para reintroducir límites a mayorías y minorías por igual. En opinión de Buchanan, una democracia liberal puede incorporar formas de decisión como el referéndum para limitar y controlar a los dos grupos. Su propuesta se enmarca dentro de la democracia participativa, que define como “los derechos de las personas a tomar sus propias decisiones colectivas”. En su opinión, una democracia que incluya la posibilidad del referéndum puede complementar las decisiones de los representantes, y actuar como un dispositivo para limitar y controlar al gobierno. También puede limitar el accionar de los grupos de presión, ya que es más fácil organizar coaliciones para el intercambio de favores entre pocos legisladores que entre un electorado numeroso (1975, 35; 2000).

Como cierre de esta sección, quisiera señalar la relevancia para América Latina del sistema democrático, individualista y constitucional que delinea Buchanan. Por un lado, su defensa de tal sistema es bienvenida en una región donde democracia y liberalismo no siempre se dieron la mano. Hay un segundo aspecto a resaltar en las aplicaciones de la teoría democrática de Buchanan, y es la inclusión de mecanismos como el plebiscito para introducir o fortalecer los límites a los gobiernos. En tal sentido, la salida de Pinochet del poder, la apertura al libre comercio en Costa Rica y los intentos de referéndum revocatorio en Venezuela sirven como instancias democráticas directas para revertir situaciones restrictivas de los derechos y libertades individuales provenientes de cualquier régimen de gobierno.

5. HACIA UNA POLÍTICA SIN ROMANTICISMO

Una de las expresiones de Buchanan que ha tenido más repercusión es la de “política sin romanticismo”, una perspectiva que modela los actores políticos “como seres humanos y no como ángeles”, pues

sólo de esta manera parece “posible incorporar en forma plausible la realidad de los fracasos gubernamentales” (2001, 4; 1982, 49; 1978, 217, respectivamente).⁹

La política sin romanticismo —también conocida como teoría económica de la política o teoría de la elección pública (*public choice theory*)— es un método que describe, predice y evalúa el funcionamiento de las instituciones sociales en base a los incentivos individuales de sus tomadores de decisiones (1980, 27-28; Buchanan y Brennan 1981, 86; 1985, 155). La principal idea es que los actores tenderán a pensar en satisfacer su interés propio antes que en promover el bien público. En el caso de las instituciones gubernamentales, la teoría económica de la política contempla la existencia de “fallas de gobierno”, entendidas como una menor equidad y eficiencia producto de un modelo de funcionario público así retratado (1979, 306; 1983a, 113). En otras palabras, el gobierno es visto como un Leviatán, una entidad enorme y amenazante que oprime a los individuos, antes que como una entidad para el ejercicio de la benevolencia o la sabiduría. Por esa razón, los teóricos económicos de la política como Buchanan no buscan asesorar a los gobernantes, sino predecir cuáles serán sus peores cursos de acción y proponer maneras para evitarlos (1994c, 444; Buchanan y Brennan 1980, cap. 10).

Las áreas en las que se ha aplicado mayormente el concepto de fallas de gobierno son en los estudios sobre la burocracia gubernamental, los grupos de presión y los legisladores. Se afirma así que las burocracias y agencias de gobierno tenderán a incrementar las regulaciones y trámites para autojustificar su empleo o para generar más recursos fiscales; que los grupos de presión procurarán aprovechar las oportunidades creadas por la política, dirigiendo su inversión hacia alternativas menos eficientes que las procuradas por el mercado; y que los legisladores tenderán a aumentar sus ingresos y a incurrir en prácticas legislativas que producen ineficiencias o pérdidas netas en el uso de los recursos de un país. Al observar estos resultados, Buchanan utiliza el concepto de consecuencias no intencionales para explicar de

⁹ Buchanan reconoce que la teoría económica de la política no es una perspectiva nueva, sino una reelaboración del pensamiento de autores clásicos como Adam Smith y los padres fundadores norteamericanos, que desconfiaban del gobierno y querían limitarlo.

qué manera la estructura monopolista de las actividades de gobierno genera incentivos individuales que ocasionan perjuicios generales sin proponérselo (1980, 104).

Otro de los temas de la teoría de la elección pública es la “búsqueda de rentas”. Ella alude al uso de la política como un juego de distribución en el que hay una lucha competitiva por la captura de beneficios especiales. Mientras el proceso de búsqueda de ganancias en el mercado es creador de valor, por el contrario, la búsqueda de rentas es ineficiente, ya que, como mencionamos, no genera ningún valor sino despilfarro. El problema se agrava con la expansión del gobierno, ya que éste ofrece más oportunidades para buscar rentas. Según Buchanan, “debemos esperar que el comportamiento maximizador de utilidad de los individuos los llevará a gastar más y más recursos en tratar de asegurar para sí las ‘rentas’ o ‘beneficios’ prometidos por el gobierno” (1978, 211-212).

Además de describir cómo fallan los gobiernos, la política sin romanticismo tiene importantes implicancias normativas, en tanto sugiere líneas de acción para reformar las instituciones políticas, propósito que según Buchanan quizás sea el aspecto más relevante de la teoría: evitar brindar oportunidades a burócratas, legisladores y buscadores de rentas para maximizar su riqueza a expensas del resto de la sociedad. El presupuesto analítico que guía cualquier reforma es que de no existir restricciones y controles para evitar que conductas discrecionales, favoritismos y sobornos emerjan, se detecten y sancionen, éstos se multiplicarán. En particular, Buchanan recomienda adoptar normas constitucionales específicas para limitar la búsqueda de rentas y los privilegios y favores asociados a ellas, y proteger así los derechos individuales frente a las decisiones que tomen los agentes políticos en esa dirección (1979, 308; 1988b, 88; 2001, 8-11).

Lamentablemente, el impacto de los aportes de la teoría de la elección pública ha sido limitado. En palabras de Buchanan: “... todavía tienen que penetrar en la conciencia pública. El cambio de perspectiva requiere que el fracaso del gobierno en las actividades regulatorias se contraponga a los argumentos sobre las fallas de mercado de quienes idealizan la acción colectiva” (2005). Cabe preguntarnos si la razón por la que no ha tenido mayor alcance y adhesión reside acaso en su visión poco atractiva de los actores políticos. Buchanan toma

en consideración este aspecto: si bien se distancia de la mentalidad romántica —que asocia a los funcionarios públicos con una inclinación benevolente para servir al bien común—, también se aparta de la mentalidad que encuentra en todos los actores políticos una tendencia a buscar solamente ventajas personales, y que se desliza hacia el anarquismo o hacia la resignación (1979, 317; 1988b, 89). Por el contrario, para Buchanan es posible encontrar un punto intermedio entre ambas posturas —entre el idealista y el cínico—, y aceptar, por un lado, que existen actores políticos que se aprovechan de los demás, e intentar restringirlos, y, por el otro lado, reconocer que hay lugar para una filosofía sobre el bien público y la buena sociedad en base a reglas morales compartidas (1983a, 125-26; Buchanan y Brennan 1985, 156).

6. LA CONSTITUCIÓN MORAL Y EL LIBERALISMO CLÁSICO

He dejado para el apartado final el tratamiento de la cuestión moral en los textos aquí bajo análisis. Ya en *El cálculo del consenso*, escrito en 1962 junto con Gordon Tullock, Buchanan recalca la importancia de la responsabilidad individual de tomar en consideración el largo plazo y los efectos que sus decisiones tienen sobre otros, como una disposición moral que “puede ser una condición necesaria para el funcionamiento de cualquier sociedad de individuos auténticamente libres” (1962, 343). En *Los límites de la libertad*, Buchanan vuelve sobre la idea de que uno de los preceptos morales más importantes es la obediencia a la ley, pero advierte que esta disposición puede “erosionarse rápido” (1975, cap. 7). Décadas más tarde, escribe que las virtudes mínimas para sostener la constitución liberal son la responsabilidad individual, el respeto mutuo y la reciprocidad (2008, 19). El hincapié en la importancia de las reglas morales de conducta a la hora de interactuar en la democracia y en el mercado no ha sido lo suficientemente resaltado en la literatura secundaria, a pesar de que constituye la piedra basal de su edificio intelectual.

Del mismo modo que una comunidad se da una constitución política, las personas también tienen una constitución moral y eligen actuar en base a ella. La constitución moral funciona a la manera de cimientos que sustentan el respeto por las normas y los derechos. Fiel a su indi-

vidualismo, el código moral tal como lo entiende Buchanan no es algo impuesto ni externo a las personas, sino que éstas internalizan las normas morales como preferencia propia, y lo hacen porque en algún punto observan que la conducta ética es conveniente para evitar el conflicto (1994a, 93-94). El código moral que manda respetar las leyes permite que las personas se comporten de un modo más cooperativo. Al fin y al cabo —razona Buchanan—, si el consentimiento contractual es una promesa de acatar las normas, la vida constitucional necesita asentarse sobre una cultura ética en la que se valore el cumplimiento de las promesas (Buchanan y Brennan 1985, 114).

Se ha señalado que existe una tensión en Buchanan entre su postulado utilitarista (maximizar riqueza) y su retórica de la constitución moral, y que el autor debiera reconocer que es el conjunto de virtudes morales, y no el interés propio, lo que en última instancia sustenta la obediencia a la norma (McCloskey 2006). A mi juicio, el respeto de las normas no requiere elegir entre una u otra disposición: la internalización de la moral puede obedecer al interés propio tanto como a la autorrestricción en su formulación cristiano-kantiana (2008, 15; Buchanan y Tullock 1962, 343). Frente a la posibilidad de cumplir o no cumplir con la ley, la lógica del interés propio dictará no infringir las normas en base a un cálculo de probabilidad de detección y castigo (y la eventual pérdida de utilidad que ello implica), mientras que la lógica de la autorrestricción dictará cumplir con la norma porque es lo que debe hacerse, simplemente para respetar al otro.¹⁰ En ambos casos, a pesar de la diferente motivación, la conducta será la misma.

Debo reconocer que el componente ético en la esfera pública adquiere mayor fuerza cuando Buchanan analiza la actitud constitucional, llegando incluso a afirmar que cada ciudadano tiene la obligación ética de sustentar una “responsabilidad” que vaya más allá del interés propio y entrar en el “diálogo constitucional”. En sus palabras, “informarse y participar en la discusión de las normas constitucionales

¹⁰ Es interesante constatar la aplicación empírica de estos debates en algunas encuestas de opinión. En un estudio sobre cultura constitucional, el 44 por ciento de encuestados argentinos respondió que respeta la ley por ser un deber moral; el 37, porque ello beneficia a todos; el 9, para no perjudicar a la familia y amigos; el 8, para evitar castigos; y el uno por ciento, para no ser criticado por los demás. Ver Hernández et al. (2005, 83-85).

debe reflejar la presencia de algún precepto ético que trasciende el interés racional del individuo” (1989a, 369, 371). Creo, sin embargo, que el mandato de entrar en el diálogo constitucional emerge de las circunstancias históricas en que el autor escribe y no de la lógica de su modelo político. Dado que Buchanan lamenta la sobreextensión del Estado —fenómeno que presencia como observador cercano—, intenta persuadir a sus contemporáneos sobre la necesidad de una reforma constitucional que reintroduzca los principios del liberalismo clásico. Sus esfuerzos se vuelven más intensos cuanto mayor es la indiferencia o el rechazo de su audiencia, académica u otra. Volver a las bases liberales del contrato implica, para él, recuperar la fe en el individuo y sus valores, y fortalecer la constitución moral necesaria para el ejercicio de la libertad.

A pesar de su diagnóstico pesimista sobre la situación actual, Buchanan invita a emprender esfuerzos para cambiar ese estado de situación: “Las instituciones del orden social se pueden reformar y cambiar. Proporcionar esa esperanza pareciera ser una obligación moral por parte del filósofo social” (Buchanan y Brennan 1985, 33). El lenguaje de la esperanza permea así sus escritos e ilumina su propósito normativo. ¿Es su visión acaso algo ingenua, como Buchanan mismo recrimina a los idealistas románticos? Quizás haya quienes piensen que sí. En mi opinión, las dos visiones no son análogas: la visión con esperanza se cimenta en la posibilidad de cambiar un estado de cosas sobre la base de un diagnóstico realista, de un acuerdo constitucional y de un pronóstico cauto respecto del alcance de cualquier reforma. En contraste, la visión ingenua aspira a implementar cambios para alcanzar resultados “imaginados”, con expectativas desmedidas y sin restricciones en las formas y procedimientos que esos cambios adopten.

Quisiera concluir el ensayo con una frase que ha sido el núcleo de las preocupaciones del liberalismo clásico, y por lo tanto de Buchanan: “¿Cómo controlamos a los que controlan? (...) No hemos resuelto el problema” (2001, 12). Al respecto, el tono esperanzador de Buchanan sugiere un curso de acción para los interesados en estudiar y promover la libertad individual y en trabajar para limitar y controlar al gobierno: seguir intentándolo.

REFERENCIAS

- Alabao, Nuria. 2016. “El trabajo no dignifica, dignifica la existencia material garantizada”. *Contexto y acción* 47 (13 de enero). <https://goo.gl/tlQNTv>.
- Brennan, Geoffrey & Michael Munger. 2014. “The Soul of James Buchanan?” *The Independent Review* 18 (3): 331-342.
- Buchanan, James M. (1954) 1999. “Social Choice, Democracy and Free Markets”. En *The Logical Foundations of Constitutional Liberty. The Collected Works of James M. Buchanan Vol. 1*, 89-102. Indianapolis: Liberty Fund.¹¹
- . (1966) 2001. “An Individualistic Theory of Political Process.” En *Moral Science and Moral Order, CW Vol. 17*, 251-265.
- . (1967) 1999. “Politics as Science: Reflections on Knight’s Critique of Polanyi”. En *CW Vol. 1*, 230-243.
- . (1975) 2009. *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*. Montevideo: Liberty Fund / Katz Editores.
- . (1977) 2001. “Criteria for a Free Society: Definition, Diagnosis and Prescription”. En *Federalism, Liberty and the Law, CW Vol. 18*, 173-184.
- . (1978) 1980. “De las preferencias privadas a una filosofía del sector público”. *Estudios Públicos* 1: 203-218.
- . (1979) 1998. “Política sin romanticismos. Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicancias normativas”. En *La democracia en sus textos*, con Rafael Del Águila, Fernando Vellespín y otros, 305-318. Madrid: Alianza. <http://goo.gl/ko5krB>.
- . (1980) 1999. “Rent Seeking and Profit Seeking”. En *CW Vol. 1*, 103-115.
- . 1982. “Democracia limitada o ilimitada”. *Estudios Públicos* 6: 37-51. <http://goo.gl/QzYhHj>.
- . (1983a) 2000. “The Achievements and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform”. En *Politics as Public Choice, CW Vol. 13*, 112-126.
- . (1983b) 2000. “The Public Choice Perspective”. En *CW Vol. 13*, 15-24.
- . (1985) 2001. “Political Economy and Social Philosophy”. En *CW Vol. 17*, 235-250.
- . 1986. “The Constitution of Economic Policy”. Discurso de recepción del Premio Nobel. <http://goo.gl/KthHx4>.
- . (1987) 2001. “Justification of the Compound Republic: The Calculus in Retrospect”. En *Choice, Contract and Constitutions, CW Vol. 16*, 68-75.
- . 1988a. “Consecuencias económicas del Estado benefactor”. *Libertas* 8: 3-14. <http://goo.gl/YTdac0>.
- . (1988b) 2000. “Is Public Choice Immoral?”. En *Politics as Public Choice, CW Vol. 13*, 79-89.

¹¹ En adelante abreviado *CW*, con su respectivo volumen.

- . (1989a) 1999. “The Ethics of Constitutional Order”. En *CW Vol. 1*, 368-373.
- . (1989b) 2001. “Rational Choice Models in Social Sciences”. En *CW Vol. 17*, 55-70.
- . (1989c) 1999. “Relatively Relative Absolutes”. En *CW Vol. 1*, 442-454.
- . (1991a) 2000. “Economic Interdependence and the Work Ethic”. En *CW Vol. 12*, 343-365.
- . (1991b) 1999. “Foundations for Normative Individualism”. En *CW Vol. 1*, 281-291.
- . (1993a) 2001. “The Individual as Participant in Political Exchange”. En *Federalism, Liberty and the Law, CW Vol. 18*, 185-197.
- . 1993b. *Property as a Guarantor of Liberty*. The John Locke Institute Shaftesbury Papers 1. Vermont y Hants: Edward Elgar Publishing.
- . (1994a) 2001. “Choosing what to choose”. En *CW Vol. 17*, 80-95.
- . (1994b) 2000. “The Economics and the Ethics of Idleness”. En *CW Vol. 12*, 366-376.
- . (1994c) 2001. “Notes on the Liberal Constitution”. En *CW Vol. 16*, 439-448.
- . (1997) 2001. “Democracy within Constitutional Limits”. En *CW Vol. 16*, 225-234.
- . 2000. “Direct Democracy, Classical Liberalism, and Constitutional Strategy”. Presentado en la reunión de la Sociedad Mont Pèlerin, Chile.
- . 2001. “Mi peregrinaje intelectual”. Conferencia en la Universidad Francisco Marroquín. 19 de enero. <http://www.hacer.org/pdf/Buchanan1.pdf> (También disponible en *Lecturas de historia del pensamiento económico*, compilado por Adrián Ravier. Madrid: Unión Editorial, 2014).
- . 2002a. “El Cálculo del consenso: 40 años después... y contando”. *Apuntes de Economía y Política* 1 (7): 2-4.
- . (2002b) 2004. “Salvando el alma del liberalismo clásico”. Instituto Cato. <http://goo.gl/XCBTt8>.
- . 2005. “Three Amendments: Responsibility, Generality, and Natural Liberty”. *Cato Unbound*. 4 de diciembre. <http://goo.gl/tXaOa9>.
- . 2008. *Why I, Too, Am Not a Conservative: The Normative Vision of Classical Liberalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Buchanan, James M. & Gordon Tullock. (1962) 1993. *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Buchanan, James M. & Richard Wagner. (1977) 2000. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. En *CW Vol. 8*.
- Buchanan, James M. & Geoffrey Brennan. (1980) 1987. *El poder fiscal*. Barcelona: Ediciones Folio.
- . (1981) 2000. “The Normative Purpose of Economic Science”. En: *Economic Inquiry and Its Logic, CW Vol. 12*, 70-86.

- . (1985) 2000. *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. En *CW Vol. 10*.
- De Jouvenel, Bertrand. (1963) 2000. *The Pure Theory of Politics*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Fidanza, Eduardo. 2016. “Las chances de una lógica política alternativa”. *La Nación*. 21 de mayo. <http://www.lanacion.com.ar/1900941-las-chances-de-una-logica-politica-alternativa>.
- Fromm, Erich. (1941) 1974. *Miedo a la libertad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- González Casanova, Pablo. (1969) 2006. *Sociología de la explotación* (nueva edición corregida). Buenos Aires: Clacso. <https://goo.gl/LycWm6>.
- Hernández, Antonio María, Daniel Zovatto & Manuel Mora y Araujo. 2005. *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*. México: UNAM / Asociación Argentina de Derecho Constitucional e Idea Internacional.
- Laclau, Ernesto. (2005) 2009. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lafargue, Paul. (1883) 2008. “El derecho a la pereza”. Marxists Internet Archive. <https://www.marxists.org/espanol/lafargue/1880s/1883.htm>.
- Latinobarómetro. 2010. *Quince años de monitoreo en 18 países de América Latina (1996-2010)*. Santiago de Chile.
- Martín, Luisgé. 2012. “Elogio de la pereza”. *El País*, 31 de mayo. http://elpais.com/elpais/2012/05/29/opinion/1338317588_867296.html.
- McCloskey, Deirdre. 2006. “Hobbes, Rawls, Nussbaum, Buchanan, and All Seven of the Virtues”. The First James Buchanan Lecture, George Mason University, 7 de abril. <http://www.deirdremccloskey.org/articles/bv/buchanan.php>.
- Nino, Carlos Santiago. (1996) 2003. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Sen, Amartya. 2009. *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vanberg, Viktor. 2008. “On the complementarity of liberalism and democracy: a reading of F.A. Hayek and J.M. Buchanan”. *Journal of Institutional Economics* 4 (2): 139-161. *EP*

SIMPOSIO DE POLÍTICA CULTURAL (2/3)

La revista *Estudios Públicos* organizó durante el año 2016 un Simposio de Política Cultural, con el fin de discutir en profundidad la naturaleza, la institucionalidad y los mecanismos de la inversión pública en política cultural en Chile. Este simposio se dividió en tres fechas a lo largo del segundo semestre. A continuación se recogen dos ponencias, junto a sus respectivos comentarios, presentadas en la segunda fecha de este evento. En el siguiente número de *Estudios Públicos* se publicarán las restantes ponencias.

Maite de Cea

El sendero de la institucionalidad cultural chilena: cambios y continuidades 103

Agustín Squella

Cultura de derechos y de deberes 133

Pablo Chiuminatto

Ecos de una crisis. Hacia la creación de un Ministerio de Cultura 141

Pedro Gandolfo

Paradojas del legislador bien intencionado 167

CONFERENCIA

EL SENDERO DE LA INSTITUCIONALIDAD CULTURAL CHILENA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES*

Maite de Cea

Universidad Diego Portales

RESUMEN: La institucionalidad cultural pública tiene una historia relativamente nueva en Chile. Planteando como hipótesis de trabajo que el contexto (social, político o histórico) determina los énfasis de las distintas propuestas de institucionalidad para el ámbito cultural, este trabajo analiza comparativamente las tres últimas propuestas de institucionalidad cultural, en tres temáticas distintas: la *participación*, la *descentralización* y la *diversidad cultural*. Utilizando la teoría del neoinstitucionalismo (en sus vertientes histórica y sociológica) y el análisis de contenido temático, se concluye que la evolución de la institucionalidad cultural en Chile responde al peso histórico de una forma de hacer política pública, y que los momentos de posibles rupturas, debido a coyunturas críticas del contexto, se observan en dos dimensiones: la entrada de la sociedad civil a la definición de políticas culturales y el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de culturas en el territorio.

PALABRAS CLAVE: institucionalidad cultural, participación, descentralización, diversidad cultural.

MAITE DE CEA. Doctora en ciencia política por el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de Grenoble, Francia. Directora del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales. Investigadora responsable del proyecto Fondecyt n.º 11140083 e investigadora asociada al Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), Fondap n.º 15110006. Email: maite.decea@gmail.com.

* Versión revisada de la conferencia expuesta durante el simposio “Desafíos en el diseño del Ministerio de las Culturas”, organizado por el CEP el 27 de octubre de 2016.

THE PATHWAY OF CHILEAN CULTURAL INSTITUTIONS: CHANGE AND CONTINUITY

ABSTRACT: *Public cultural institutions have a relatively short history in Chile. Setting out from the working hypothesis that the social, political or historical context has determined the emphases of the different institutional proposals for the cultural sphere, this study conducts a comparative analysis of the three latest proposals for cultural institutions, in three different thematic areas: participation, decentralization and cultural diversity. Using the historical and sociological variants of neo-institutionalist theory along with analysis of thematic content, it concludes that the evolution of cultural institutions in Chile has been shaped by the historical influence of a particular way of doing public policy, and that possible disruptions from this, owing to a confluence of critical conditions in the context, can be observed in two dimensions: the entry of civil society into policymaking and recognition of the existence of a plurality of cultures in the territory.*

KEYWORDS: *cultural institutions, participation, decentralization, cultural diversity.*

1. INTRODUCCIÓN

Para el análisis de la evolución de la institucionalidad cultural proponemos una hipótesis central que pone en juego una serie de variables que se co-determinaron y fueron —a nuestro juicio— la condición de emergencia de una nueva institución pública dedicada exclusivamente a la cultura. Postulamos que el diseño actual de las políticas públicas en Chile había sido influenciado, por una parte, por la compleja evolución que significa pasar de una dictadura a una democracia, produciendo durante los años noventa importantes reorganizaciones políticas, sociales e institucionales. Y, por otra parte, al mismo tiempo que se buscaba responder a las transformaciones internas, la sociedad chilena debió enfrentarse a grandes cambios externos derivados del fenómeno de la globalización. Estos dos procesos —transición democrática y globalización cultural— generarían replanteamientos en términos de identidad cultural y, por consiguiente, el modo de organizar la cultura sería puesto en el tapete (De Cea 2010). Pero, adicionalmente, la forma tradicional de realizar acción pública tendría a la larga una influencia fundamental en el modelo cultural, con algunos matices y signos de cambio institucional.

La década de los noventa fue decisiva en Chile en un sinnúmero de aspectos: se observa una sociedad que viene de recuperar la democracia, con todas las consecuencias sociales, económicas y políticas que esto traía aparejado, al mismo tiempo que es empujada naturalmente al flujo internacional de información e intercambio que significa la globalización, con las consiguientes metamorfosis, dudas, transformaciones y reconstrucciones de la identidad —o, mejor dicho, las identidades— que cohabitaban el territorio. Se replantean muchos aspectos de la sociedad chilena, como son el funcionamiento del Estado en pos de una modernización en su administración; el rol que juegan los expertos en la política y en la acción pública; el lugar de la sociedad civil; el modo de gobernar, tanto a nivel nacional como regional, entre otros. Esta conferencia busca trazar la evolución de las propuestas de institucionalidad cultural desde la instalación del CNCA, en 2003, hasta el proyecto que actualmente se discute en el Senado, que crearía el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Específicamente, estudiaremos tres dimensiones: la participación de los diversos actores sociales en la figura institucional, el lugar de la descentralización y, finalmente, la importancia brindada a la diversidad cultural.

2. CÓMO ESTUDIAR LAS INSTITUCIONES

Preguntarse por las razones que están detrás al decidir poner en marcha una política pública o una institucionalidad de la envergadura de un ministerio; preguntarse por los actores que deciden implementar una política en un momento determinado de la historia política y social de un país; o plantearse cuál es la importancia de los grandes procesos sociales, políticos o culturales que están detrás de la creación de una organización, así como enfocarse en las ideas que subyacen a la creación de una institución o los intereses políticos y sociales que la sustentan, son todas interrogantes que refieren a temas institucionalistas. Se trata de explicar los procesos de nacimiento y de transformación que viven las instituciones y cómo éstas afectan el comportamiento individual. Es por esta razón que decidimos apoyarnos para este análisis en el neoinstitucionalismo (NI), y más específicamente en una mezcla de aspectos de las corrientes histórica y sociológica.

El NI es una corriente de pensamiento que se ha establecido como uno de los paradigmas dominantes en las ciencias sociales (Brismat 2014). No es una corriente unificada, sino que existen varias escuelas. Hall y Taylor (1996) definen tres corrientes con el objetivo de simplificar la explicación: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico.

Los autores que siguen la corriente del NI histórico intentan, según sus palabras, comprender cómo en distintas sociedades se desarrollan instituciones diferentes y cómo estas instituciones moldean la acción política. El factor histórico es fundamental en esta línea del NI y considera a las instituciones como una de las variables que explican los efectos políticos de una sociedad, sin ser la única. Estos autores ven a las instituciones como variables estructurantes desde donde se desarrollan las luchas de intereses, de ideas y de poder (Boussaguet et al. 2004). Lo que buscan en último término es explicar los efectos políticos de una sociedad a partir de un conjunto de variables, debidamente contextualizadas, teniendo los procesos históricos un rol muy importante que jugar en esto. Es así como las instituciones no se eligen en la mayoría de los casos, sino que, a lo largo del tiempo, distintos agentes con intereses diversos van adoptando instituciones que han tenido de referencia un sistema institucional anterior y éstas han condicionado el comportamiento de los individuos y de los grupos. El argumento más importante en esta corriente es que las elecciones estructurales y de políticas tomadas durante el período de constitución de una institución tendrán una influencia sobre su comportamiento. El concepto de *path dependence* es fundamental en la explicación de los neoinstitucionalistas históricos (Pierson 2000; 2004), aunque se interesan mucho también en el rol que tienen las ideas en la conformación y mantenimiento del rumbo de las políticas. Tomarán la idea de *path dependence* como un concepto que intenta subrayar el peso de las decisiones tomadas en el pasado y el peso de las instituciones políticas sobre las decisiones actuales. La idea del *path dependence* es que los procesos sociales (y la creación de instituciones como un ejemplo de ello) se autorrefuerzan por elecciones hechas en el pasado, son huellas que se siguen pisando y que con el tiempo establecen un patrón, muy difícil de romper. Es un concepto muy relevante al momento de justificar la continuidad de las políticas públicas, por lo que los neoinstitucionalistas de la vertiente histórica se apoyan mucho en él.

El conjunto de artículos recopilados por Steinmo, Thelen y Longstreth en *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* es un valioso aporte a la discusión acerca del neoinstitucionalismo histórico. Para los autores de esta corriente, las instituciones no son una variable más del análisis, sino que éstas estructuran la política, incidiendo en los resultados de la acción política, debido a que moldean los procedimientos, establecen los objetivos y las sanciones en caso de conflicto. Por lo tanto, no se puede pensar la política sin instituciones, puesto que éstas han sido creadas por el hombre y definen sus relaciones al interior de la sociedad. Cualquier cambio en las reglas del juego, es decir, en las instituciones, modificaría el comportamiento de los individuos, siempre sabiendo que sus acciones están condicionadas por los marcos institucionales (Steinmo et al. 1992). Otro concepto clave en esta corriente del neoinstitucionalismo es el de coyunturas críticas (*critical junctures*), que serían los momentos en que habría oportunidad de romper con el sendero establecido. En esas coyunturas críticas, la capacidad de agencia de los miembros de un grupo aumenta y podría producir algún cambio institucional mayor (Collier y Collier 1991).

Esta aproximación al neoinstitucionalismo no niega que los individuos busquen calcular sus intereses, como lo plantean los teóricos de la elección racional, sino que argumenta que las prácticas institucionales son el resultado de una interacción entre diversos grupos, ideas, intereses y estructuras institucionales. Según ellos, las preferencias se crean de acuerdo al contexto institucional en el que surgen.

Por otra parte, los autores que defienden la perspectiva sociológica dentro del neoinstitucionalismo suelen definir a este último de manera mucho más global que los científicos políticos, agregando a la definición, además de las normas formales, procedimientos y reglas, los esquemas de pensamiento, los sistemas simbólicos y los modelos morales (Hall y Taylor 1996). En la relación estructura-individuo, los seguidores de la corriente sociológica parten de un enfoque cultural, donde los actores se adaptan a las reglas ya establecidas, teniendo como categorías centrales de estudio a las normas, los hábitos, los roles y los valores (Powell y Dimaggio 1991). Aquí la disyuntiva tradicionalmente conocida entre instituciones y cultura tiende a acercarse, considerando la cultura como una serie de costumbres, rutinas, símbolos y escenarios que entregan modelos de comportamiento (Peters 2005). Podemos decir

que los autores que trabajan el neoinstitucionalismo sociológico quieren acentuar el análisis en el proceso de socialización, afirmando que es ahí donde los individuos construyen sus valores y referentes.

En la relación entre las instituciones y la acción propiamente tal, los seguidores del neoinstitucionalismo en sociología, claramente apoyados en los postulados del constructivismo, afirman que las instituciones influyen en el comportamiento al entregar esquemas y categorías mentales de pensamiento que son indispensables a la acción (Hall y Taylor 1996). Por su parte, March y Olsen (1984; 1989) postulan que en esta variante del institucionalismo se destacan fuertemente los elementos cognitivos en la relación entre los individuos y las instituciones, concibiendo a las instituciones como marcos de referencia cultural que llevarían a los individuos a actuar de tal o tal modo. Los autores plantean que, para esta corriente, las prácticas institucionales serían lisa y llanamente productos culturales y los sujetos se rigen por ellas puesto que no pueden concebir algo distinto de lo establecido por la cultura de la institución. Para el enfoque neoinstitucionalista sociológico, no hay espacio para ninguna reflexión de tipo racional, como lo es para la corriente económica del *rational choice*.

Con respecto al tema del nacimiento y transformación de las prácticas institucionales, los seguidores del neoinstitucionalismo en sociología afirman que los cambios en las prácticas institucionales se adoptan porque éstos harán que la legitimación social de la institución o de sus adherentes se refuerce y no porque aumente su eficacia, como se arguye en la corriente de la elección racional. Tal como lo señalan Hall y Taylor (1997), las organizaciones adoptan formas o prácticas institucionales determinadas porque éstas tienen un valor reconocido en un ambiente cultural más amplio. Otros autores refuerzan el importante papel jugado por la cultura, la sociedad y la identidad organizacional en la definición que un individuo puede llegar a desarrollar (Powell y Dimaggio 1991). A partir de los postulados de los neoinstitucionalistas sociológicos, podríamos pensar entonces que esta perspectiva se orienta al estudio de los entornos sociales, del contexto político, social y cultural en que los actores y las organizaciones interactúan, donde existe una fuerte relación entre los ciudadanos y las instituciones. Es este aspecto más “participativo” del neoinstitucionalismo sociológico que consideramos importante en el caso de la institucionalidad cultural en Chile que analizaremos más adelante.

Finalmente, y aunque no los tomamos en cuenta para nuestro análisis, podríamos resumir los postulados de la corriente de la elección racional (o económica) en algunos puntos primordiales. Primero, los neoinstitucionalistas económicos dicen que los actores tienen un conjunto determinado de preferencias y gustos y que se comportan de manera absolutamente utilitarista con el fin de maximizar la satisfacción de sus preferencias. Esta maximización se realiza por lo general de modo bastante estratégico. Es decir, en un marco de restricciones institucionales, el actor racional busca maximizar su utilidad. March y Olsen (1989) resumen la postura economicista del neoinstitucionalismo diciendo que las instituciones son un conjunto de reglas que son obedecidas por los actores para no obtener alguna sanción. La racionalidad en esta vertiente guía los comportamientos, así como también los procesos de reproducción social (North 1990; 2005). Las instituciones, en esta escuela de pensamiento, constituirían el marco de acción dentro del que se desarrollan las relaciones e interacciones en función del consumo, intereses y preferencias.

Por otra parte, los autores que trabajan el neoinstitucionalismo de la elección racional tienden a considerar la vida política como un conjunto de dilemas de acción colectiva, definidos como situaciones donde ciertos individuos, actuando de modo de satisfacer su utilidad, pondrían en riesgo la maximización de las preferencias del grupo. Las instituciones existen, en palabras de Douglas North (2005) principalmente para disminuir los costos entre individuos y grupos con el fin de aumentar la eficiencia en términos de ganancias. Las normas y las instituciones serían el resultado de interacciones repetidas entre individuos racionales (es decir, individuos que buscan maximizar su utilidad) y son diseñadas para establecer las relaciones de intercambio, para inducir a un comportamiento colectivo entre individuos utilitaristas y minimizar los costos de transacción entre las partes. La tarea del neoinstitucionalismo de la elección racional es proporcionar una explicación coherente acerca del surgimiento y persistencia del comportamiento colaborativo y de la acción colectiva, lo que, en último término, daría cuenta sobre la creación de instituciones y normas sociales y culturales.

Sin nunca negar la cultura de una sociedad, los neoinstitucionalistas de las tres escuelas (histórica, sociológica y de la elección racional) apuestan a comprender las decisiones políticas por medio del análisis

de la estructura de las instituciones dentro de las cuales se toman estas decisiones. En síntesis, las instituciones políticas definen las reglas del juego que estructuran la política en todas las sociedades y, así, moldean los resultados (Boussaguet et al. 2004).

3. INSTITUCIONALIDAD CULTURAL CHILENA: BREVE RECORRIDO HISTÓRICO-POLÍTICO

Las políticas culturales de los últimos 30 años han sido influenciadas por las reformas neoliberales efectuadas en dictadura. Si seguimos los postulados del neoinstitucionalismo histórico, dados los cuales la política pública cultural estaría modelada y vehiculizada por la historia y por la forma de hacer política pública que rige tradicionalmente en una sociedad, vemos que el apoyo del gobierno a la cultura no es solamente el resultado de errores del mercado ni de preocupaciones por la igualdad en el acceso, sino que también depende de las políticas culturales anteriores. Los neoinstitucionalistas argumentan que cualquier cambio en la política cultural depende de estos factores de tradición, dejando muy poco margen de maniobra para el cambio. Es decir, la historia, la tradición —entendiéndose por ello tanto el pasado como las instituciones ya establecidas— importan al momento de decidir por una política cultural.

Chile, como el resto de los países de América Latina, heredó del tiempo de la Colonia una forma paternalista de hacer política cultural, viéndose esto reflejado en el apoyo directo a elencos permanentes en artes visuales, ayuda a museos nacionales y becas para intelectuales y escritores. Esta forma de ayuda a las distintas áreas artísticas fue vista como una forma de “hacer nación”, de crear una suerte de “identidad nacional” en el proceso de construcción de los estados nacionales a comienzos del siglo XIX.

Antes de 1990, año en que Chile transita a la democracia y poco a poco se empieza a discutir la posibilidad de tener un organismo público dedicado a coordinar los asuntos culturales, el país seguía la tradición, como la mayoría de las naciones de la región, de producir, distribuir y consumir de modo directo los servicios culturales. El gobierno central era dueño de un canal de televisión, apoyaba con financiamiento a elencos estables para que se presentaran en lugares públicos pertenecientes

al Estado o desarrollaran proyectos encomendados por el Ministerio de Educación y Cultura o financiaba directamente a escritores para la realización de sus obras.

Si revisamos la historia del desarrollo cultural en Chile, hubo hitos de gran importancia, como la creación de la Biblioteca Nacional en 1813, la creación de la Universidad de Chile en 1843, la fundación del Museo de Bellas Artes en 1880 y la creación de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam) en 1929. Más adelante se puede destacar también la primera transmisión de televisión en Chile, en 1959. Los gobiernos chilenos, como señalamos antes, comienzan a adquirir mayor responsabilidad en el desarrollo cultural a través de estas instituciones. Con la Dibam, el Estado se hace responsable de los temas de patrimonio y a través de las universidades, pero especialmente de la Universidad de Chile y más tarde la Universidad Católica, se preocupa del ámbito de la creación (medios, música, danza, artes visuales) (Navarro 2006).

En resumen, hasta mediados de los años sesenta podemos observar que en Chile el Estado juega un rol protagónico en todo lo relativo a la animación de la vida cultural (De Cea 2011). Sin embargo, la realidad chilena no era sino un reflejo de una tendencia global en el continente sudamericano. La educación era pública, así como los principales medios de comunicación. La historia del desarrollo cultural en Chile se caracterizó hasta esta época por el predominio de un mecenazgo oficial, por medio del cual el Estado subvencionaba y daba diversos apoyos en el terreno de las artes, aunque no existiera una única institución estatal dedicada a coordinar las acciones culturales. Ya a comienzos de los años setenta y hasta 1973 la cultura fue concebida como principio ideológico de la identidad revolucionaria que promovía el gobierno socialista de Salvador Allende. En estos tiempos se entendía la cultura como un elemento transformador de las conciencias, que tenía como principal objetivo desarticular el orden cultural de tipo burgués para reconstruirlo desde los intereses de las clases populares.

Luego viene el golpe de Estado y la instalación de un régimen militar que duraría 17 años en el poder. En ese momento, el Estado se involucra en casi todo lo relacionado con las actividades culturales, desde los temas de derechos de autor hasta la propaganda y distribución de libros. La dictadura militar se encarga rápidamente de desarticular toda

la organización cultural del Estado, sin tener una directriz explícita a seguir (Antoine 2004). Se nombran rectores militares en las universidades, involucrándose personalmente en todas las decisiones culturales al interior de las casas de estudio.

Como vemos, la matriz estatal en el caso chileno es fundamental para explicar sus resultados (Del Campo 2007). Previo al golpe militar, se aprecia en la tradición chilena la conformación de una fuerte institucionalidad estatal, lo que durante toda la historia de Chile significó una sobre importancia del Estado en todos los asuntos públicos. Esta característica del Estado chileno sólo cambiaría profundamente con el golpe militar y las posteriores reformas realizadas por Pinochet. La idea principal fue sentar las bases de una sociedad autorregulada, que trajera como consecuencia mayores tasas de crecimiento. Es así como la política, las asociaciones, la democracia y los partidos son rechazados de plano, con el fin de desarticular las fuerzas sociales y dejar al mercado entrar con fuerza como principio ordenador de la organización social y distributiva.

Con la redemocratización de principios de los años noventa, los gobiernos chilenos verán fuertemente condicionadas sus elecciones en temas políticos, sociales y económicos, dadas las reformas institucionales establecidas con anterioridad y la fuerza de algunos actores emblemáticos de la dictadura que seguían siendo parte de la esfera pública. La Constitución de 1980 haría que los gobiernos democráticos tuvieran poco margen de maniobra para reformar, en especial, el primer gobierno de transición de Patricio Aylwin, que debió abocarse a la reconstrucción de una institucionalización democrática sobre la base de la negociación y los consensos entre las distintas fuerzas políticas. Ya en el segundo gobierno de la Concertación, se comenzaron a realizar reformas importantes, siendo la modernización de la administración pública la bandera del gobierno de Eduardo Frei, en el que la gestión y la emergencia de una cultura organizacional serían la prioridad, siempre bajo el alero del poder ejecutivo. El Presidente Ricardo Lagos, por su parte, impulsó durante su mandato una reforma del servicio público, dando importancia a la idea de profesionalizar el sector. Aquí se vislumbra un retorno a los principios de la administración pública burocrática, manteniendo los nuevos rasgos “modernos” en la gestión pública.

La necesaria convivencia entre Estado, mercado y sociedad nos hace reflexionar acerca del papel que cada uno debe tener en el proceso

de transformación de las sociedades. Como vimos anteriormente, en Chile las décadas de los ochenta y noventa significaron un cambio económico y político importante (liberalización exacerbada del mercado y redemocratización). Quizás el actor más ignorado en estos procesos fue el social. Como veremos más adelante, con nuestro caso específico del sector cultural en Chile, la reforma institucional que vivió el terreno cultural intenta, por su figura administrativa, responder a esta necesidad de tener a los tres actores presentes en el proceso político y de formular y ejecutar las políticas culturales. Analizaremos cómo fue evolucionando en las distintas propuestas de ley la convivencia de los distintos actores, en las tres dimensiones analizadas: participación, descentralización y diversidad cultural.

Es debido a esto último que consideramos pertinente apoyarnos en el neoinstitucionalismo como corriente de pensamiento para explicar el proceso de creación de la nueva institucionalidad cultural chilena. El neoinstitucionalismo, además de darles un rol más autónomo a las instituciones políticas, le otorga también importancia al comportamiento de los individuos, del Estado y de la socialización. El contexto es, como dijimos, primordial para esta teoría, debido a la influencia social, económica, cultural y política que tiene sobre el comportamiento de los actores.

Como vimos, en la corriente histórica del neoinstitucionalismo, estos autores ven las políticas públicas como algo que es modelado, canalizado y mediado por la historia y la tradición institucional de cualquier país. La tradición y, concretamente, el *path dependence* importan en la política de cultura que se quiera implementar. Tal como se ha escrito sobre naciones europeas, el apoyo a la producción y al consumo de cultura y de las artes, en general, está profundamente enraizado en la historia de numerosos países (Zimmer y Toepler 1999).

Fue a partir del retorno a la democracia a comienzos de los noventa que se vislumbra en la sociedad civil, en particular entre los artistas y creadores, un interés real porque el tema fuera sometido a debate público, de manera que pudiera ser presentada una demanda formal al poder ejecutivo, con el fin de contar con una institución cultural. Luego de doce años de debate y reflexión, comisiones (Garretón 1991; Ivelic 1997), asesores presidenciales en temas culturales, cabildos culturales, seminarios y manifestaciones de artistas, el tema de la creación de una

institucionalidad cultural se inscribe en la agenda política y comienza a debatirse a nivel estatal. Se vuelve a poner el acento en el rol del Estado en materias culturales, buscando promover la participación de todos los sectores y no ser éste, como históricamente lo fue, el agente único en el terreno cultural (Tironi 1994). Así, la idea de incluir a los distintos actores en la figura administrativa de la nueva institucionalidad se mantiene presente en el debate.

Podemos visualizar para el caso de la creación y puesta en marcha del CNCA una continuidad en la centralidad administrativa, tan característica de los órganos estatales chilenos, puesto que el servicio público del CNCA sigue teniendo las mismas características que los demás servicios equivalentes en el país. Sin embargo, en todo este nuevo aparato estatal dedicado al terreno cultural existe un aspecto novedoso que no hay que descuidar. Además de tener todas las características de un servicio público cualquiera, el CNCA posee una figura distinta: la de consejos asesores (Cámara de Diputados 2003). Proponemos que esta forma de organizar la institucionalidad cultural responde precisamente a esos momentos críticos en la historia de Chile, que permitieron que hubiera cierto cambio institucional, al menos en lo que se decreta en la ley que crea este servicio.

Como vimos antes, para los seguidores del neoinstitucionalismo, es de gran importancia estudiar el contexto histórico y cultural donde interactúan individuo y organización, puesto que —de acuerdo a su mirada— siempre habrá una fuerte relación entre los ciudadanos y las instituciones. En el caso de la cultura, y especialmente en el del CNCA en Chile, esta relación se vuelve tan necesaria y fuerte que el ciudadano termina entrando concretamente a la administración pública, formando parte de la institución. Es este aspecto participativo de la escuela sociológica del neoinstitucionalismo lo que consideramos relevante de rescatar para nuestro caso de estudio.

Como afirman los NI históricos, las instituciones vendrían a explicar, entre otras cosas, los efectos políticos de una sociedad. En una institución se producen y desarrollan luchas de intereses, ideas y de poder. En la mayoría de los casos, los actores, a partir de sus diversos intereses, adoptan instituciones en referencia a un sistema institucional anterior, las que condicionarían el comportamiento de los individuos y los grupos. El caso del CNCA reviste sumo interés, puesto que a primera vista, y dadas las características de su estructura organizacional, se

observa en el campo cultural un cambio institucional que es consecuencia de la alta demanda por participación de la sociedad civil en la toma de decisiones respecto de las políticas a seguir en los asuntos culturales. Sin embargo, la creación del CNCA se concibe en un determinado marco institucional, desde donde se propusieron algunas ideas y donde terminó primando el modelo de consejo que vemos operando en la actualidad. El tener un organismo único dedicado a los asuntos culturales y que éste tenga a la cabeza a un presidente con rango de ministro de Estado son dos aspectos tradicionales en cualquier institución pública en Chile. Si a eso sumamos las propuestas posteriores de ministerios de la Cultura, podemos ver cómo finalmente el peso de decisiones pasadas en materia institucional sigue primando en el campo cultural y son estos órganos novedosos, altamente participativos, los que peligran o se debilitan en la actualidad. Al parecer, sigue siendo muy difícil, en una sociedad acostumbrada a las instituciones públicas de carácter subsidiario, fuertes, principalmente unipersonales en su dirección y centralizadas, legitimar un sistema plural y participativo. Ha habido un avance en la administración pública con el ejemplo de la cultura, pero sigue siendo un contexto adverso al cambio.

En síntesis, si se revisa la cronología chilena en el sector cultural, se observa una alta presencia estatal, luego un momento de crisis y, una vez retornada la democracia, el rol estatal vuelve a tener una gran importancia. Se pueden observar, por tanto, muchos aspectos de continuidad y un peso histórico muy fuerte de las instituciones en el caso cultural. Sin embargo, un punto interesante de recalcar es que en la nueva figura institucional hay un elemento de cambio importante. Éste es la inclusión activa de la sociedad civil y los órganos consejeros, que tienen en teoría un rol importante. La estructura institucional del CNCA aporta un elemento nuevo al clásico modelo chileno de administración pública. Al servicio público ministerial tradicional, se agrega la figura del consejo y del comité consultivo, con una serie de facultades que nunca habían estado en manos de personas externas al servicio público. En este caso, los miembros del directorio del consejo deciden las orientaciones de las políticas que se diseñan y ejecutan en los asuntos culturales, cuestión nada menor en una sociedad acostumbrada a otro modelo. Defendemos la idea de que estos cambios institucionales responden a momentos críticos en la historia nacional y a la coyuntura

social, cultural y política que vivía Chile en ese momento (léase dictadura, redemocratización, reactivación de la sociedad civil, globalización cultural, etcétera).

4. PARTICIPACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL: ANÁLISIS COMPARADO

A continuación, analizaremos los tres proyectos de ley de institucionalidad cultural para Chile desde el año 2003, en lo relativo a sus dimensiones de participación, descentralización y diversidad cultural. Aunque las tres se entrelazan en muchos aspectos, consideramos que analizarlas por separado podía darnos una mejor panorámica de las diferencias y similitudes de las tres propuestas de ley, de las continuidades y los cambios en el proceso de instalación y consolidación del gobierno de la cultura.

4.1. Modelo participativo en el diseño de políticas culturales: el lugar de la sociedad civil

Cuando en este trabajo hablamos de participación, no nos referimos a lo que en política cultural se entiende como el acceso a las manifestaciones artísticas o a la cultura, ni a la formación de audiencias y públicos en el ámbito cultural, sino que la entendemos en el sentido político de participar en las instancias de toma de decisiones y discusión sobre las políticas culturales a desarrollar, a nivel nacional, regional y local. Tratamos con esto de analizar el espacio participativo de la sociedad civil en los tres proyectos de ley de institucionalidad cultural, principalmente en los órganos consejeros y colegiados. Esto fue inicialmente incorporado en el proyecto que creó el CNCA como una novedad en la forma de organizar la institucionalidad cultural. Ahora veremos qué peso tiene en los proyectos que le siguieron, pero sobre todo en el que se está discutiendo hoy en el Congreso y que será, en algunos meses, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Si estudiamos la composición de los distintos órganos colegiados que se presentan en los documentos legales (2003, 2011 y 2016), hay varios aspectos importantes de resaltar en materia de participación de los actores culturales y la toma de decisiones. Lo primero es constatar

que en las tres propuestas, sin importar si la figura es un consejo o un ministerio, existen órganos colegiados, donde participan miembros de la comunidad cultural y de la sociedad civil, además de cargos políticos y funcionarios públicos. Esto existe tanto para el nivel nacional (Directorio Nacional, para el caso del CNCA; Consejo Nacional de la Cultura y el Patrimonio, en el caso del proyecto presentado por el Presidente Sebastián Piñera, y Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, en el caso del proyecto en discusión hoy en el Senado) como para el nivel regional (en las quince regiones de Chile).

Solamente en la ley hoy vigente del CNCA existe, además del Directorio Nacional y los consejos regionales, un Comité Consultivo Nacional y comités consultivos regionales, que tienen como función asesorar al Directorio (o a los consejos regionales) en lo que refiere a políticas culturales, plan anual y preparación de proyectos de ley, así como sugerir y opinar sobre la marcha del servicio. Ni el proyecto de ministerio presentado por Piñera ni el que se discute hoy incluyen estos órganos consultivos en la estructura organizacional.

Si miramos en detalle la tabla 1 y observamos quién designa o elige a los miembros de estos órganos colegiados, constatamos que en la legislación vigente 3 de los 11 miembros del Directorio Nacional son elegidos por la sociedad civil (27 por ciento). En el caso del ministerio propuesto por Piñera, el número es el mismo, mientras que en el proyecto de Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio en discusión hoy —y luego de una modificación en la comisión de cultura de la Cámara de Diputados— 5 de sus 21 miembros son elegidos por las organizaciones culturales o miembros de la sociedad civil (el premio Nacional, los dos académicos y los dos representantes de organizaciones ciudadanas), representando el 23 por ciento. El resto es designado por el ministro. El proyecto original consideraba que sólo 3 eran elegidos por la sociedad civil, lo que suponía 14 por ciento de representación civil.

Debemos agregar que, en el caso de la “Indicación sustitutiva” que se discute en el Senado, se crea un Consejo Asesor de Pueblos Indígenas, que tiene la función de asesorar al ministro en la formulación de políticas, planes y programas relativos a culturas, artes y patrimonio indígena. Estará compuesto por 9 personas pertenecientes a pueblos, designados por el ministro. Este consejo cesará en sus funciones en la

fecha de entrada en vigencia de la ley que establezca la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas o un órgano similar que determine la ley (disposición transitoria 1).

Pero sumado a la composición de los órganos, creemos necesario analizar la función que cumplen éstos en el marco de la institucionalidad cultural. Nuevamente, comparando las tres propuestas, vemos diferencias significativas. Por una parte, la Ley 19.891, en su artículo 3, afirma que la primera función del Consejo es “estudiar, adoptar, poner en ejecución, evaluar y renovar políticas culturales, así como planes y programas del mismo carácter”, queriendo decir esto que el órgano tiene una función de tipo resolutivo en cuanto a la definición y puesta en marcha de políticas para el ámbito cultural. En el caso del proyecto presentado por el Presidente Piñera, la primera función del Consejo de la Cultura y el Patrimonio descrita en el artículo 7, numeral 1, era la de “aprobar fundadamente las propuestas de las políticas culturales para el país que le presente para estos efectos el ministro de Cultura”. Y por último, el proyecto impulsado por la Presidenta Bachelet y aún en discusión estipula en su artículo 17, numeral 1, que “corresponderá al Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio: aprobar la Estrategia Quinquenal Nacional, a propuesta de su presidente [es decir, el ministro], la que servirá de marco referencial de las políticas del sector”, y un poco más abajo, en el numeral 3 del mismo artículo, dice que el Consejo deberá “proponer al ministro las políticas, planes y programas o medidas destinadas a cumplir las funciones del ministerio señaladas en el artículo 3...”. Continúa una lista de funciones, siendo todas atribuciones de convocar a la convención anual, proponer jurados para diversos concursos, opinar sobre postulaciones a Patrimonio de la Humanidad Unesco, etcétera.

Lo que muestra este análisis es que de un proyecto al otro se modifica la toma de decisiones en los órganos colegiados, a la vez que la distribución del poder de los diversos actores que los conforman cambia (actores políticos y sociales; creadores, gestores y académicos), por lo que la fuerza de la sociedad civil en la definición y ejecución de las políticas culturales se ve mermada. Todo lo que se peleó para lograr este acuerdo social participativo en el modelo del CNCA, y que ha sido alabado por todos los sectores, se debilita en el proyecto en discusión. El peso de la historia institucional del Estado de Chile vuelve a demostrar

Tabla 1. COMPOSICIÓN DE ÓRGANOS COLEGIADOS DE LA INSTITUCIONALIDAD CULTURAL

CNCA actual (R. Lagos)	Ministerio de la Cultura y el Patrimonio (S. Piñera)	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (M. Bachelet)
<i>Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes:</i>	<i>Consejo Nacional de la Cultura y el Patrimonio:</i>	<i>Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio:</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Presidente del Consejo (rango de ministro) - Ministro de Educación - Ministro de RR.EE. - 3 personalidades de la cultura con destacada vinculación y trayectoria en distintas actividades culturales. Representativas de las actividades pero no representantes. Designadas por el Pdte. de la República a propuesta de las organizaciones culturales - 2 personalidades de la cultura con las mismas condiciones, designadas por el mismo mecanismo pero con acuerdo del Senado - 2 académicos del área de la creación artística, patrimonio o gestión cultural, designado uno por el CRUCh y el otro por los rectores de universidades privadas - Un galardonado con el Premio Nacional, elegido por quienes hayan recibido esa distinción (art. 5). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministro de Cultura - Ministro de Educación - Ministro de RR.EE. - 4 personalidades de la cultura y del patrimonio con destacada vinculación y trayectoria en alguna de dichas áreas, al menos una del área del patrimonio y una del área de las artes y las industrias culturales. Representativas de las actividades pero no representantes. Designadas por el Pdte. de la República a propuesta de las organizaciones culturales, con acuerdo de los 3/5 de los senadores - 2 académicos, uno del área de la creación artística o gestión cultural y otro del área del patrimonio, designados por instituciones de ed. superior acreditadas - Un galardonado con el Premio Nacional del ámbito de las artes o la educación, elegido por quienes hayan recibido esa distinción - Los directores de los servicios que se relacionan con el Pdte. de la República a través del ministro (sólo derecho a voz). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministro - Ministro de RR.EE. - Ministro de Educación - Ministro de Economía, Fomento y Turismo - 4 personas representativas de las artes con vinculación y trayectoria en distintas actividades culturales, designadas por el ministro a propuesta de las organizaciones. Al menos 2 deberán provenir de una región que no sea la RM - 3 personas representativas de las culturas tradicionales y el patrimonio cultural con vinculación y trayectoria en estos ámbitos, designados por el ministro a propuesta de organizaciones patrimoniales. Al menos 2 deberán provenir de una región que no sea la RM - 1 persona representativa de las culturas populares o culturas comunitarias con vinculación y trayectoria en estos ámbitos, designada por el ministro a propuesta de las organizaciones culturales - 2 representantes de pueblos indígenas con trayectoria en ámbitos culturales o patrimoniales designados por el ministro a propuesta de comunidades y asociaciones indígenas - 2 académicos vinculados a los ámbitos de las artes

(continúa)

CNCA actual (R. Lagos)	Ministerio de la Cultura y el Patrimonio (S. Piñera)	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (M. Bachelet)
		<p>y el patrimonio, respectivamente, designados por las instituciones de ed. superior reconocidas por el Estado y acreditadas al menos por cuatro años. Al menos una deberá provenir de una región que no sea la RM</p> <p>-1 representante de las comunidades de inmigrantes residentes en el país con trayectoria en los ámbitos de las artes, culturas o patrimonio, designado por el ministro a propuesta de entidades que los agrupen</p> <p>-1 galardonado con el Premio Nacional, elegido por quienes hayan recibido esa distinción</p> <p>-2 representantes de organizaciones ciudadanas cuyos objetos sociales se relacionen con la cultura o el patrimonio, elegidos por dichas organizaciones. Al menos uno deberá provenir de una región que no sea la RM</p> <p>-1 persona con destacada experiencia en gestión cultural pública, designada por el ministro a propuesta por las asociaciones nacionales de funcionarios del ministerio y la o las asociaciones nacionales de funcionarios del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural (art. 16).</p>

*Comité Consultivo
Nacional:*

No existe.

No existe.

-15 personas de reconocida trayectoria en distintas áreas de la creación artística,

(continúa)

CNCA actual (R. Lagos)	Ministerio de la Cultura y el Patrimonio (S. Piñera)	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (M. Bachelet)
---------------------------	--	---

el patrimonio cultural, la actividad académica y la gestión cultural:

- 7 provienen de la creación artística
- 2 del patrimonio cultural
- 2 representan las culturas indígenas
- 4 provienen de las universidades, las industrias culturales, la gestión de corporaciones o fundaciones y la empresa privada

Todas son designadas por el directorio nacional a propuesta de las correspondientes instituciones u organizaciones (art. 12).

Consejo Regional de la Cultura:

- Director regional, nombrado por el pdte. del consejo, de terna propuesta por el intendente (quien preside)
- Seremi de Educación
- 1 representante de las actividades culturales de comunas, a partir de propuestas de alcaldes y designado por el intendente
- 4 personalidades regionales designadas por el directorio nacional de nómina propuesta por el intendente, a propuesta de organizaciones culturales de la región (art. 17).

Consejo Regional de la Cultura y el Patrimonio:

- Seremi de Cultura (quien preside)
- 4 personalidades regionales designadas por el directorio nacional de nómina propuesta por el intendente, a propuesta de organizaciones culturales de la región
- 1 destacado académico, que ejerza docencia o difusión de las artes o patrimonio en una universidad o centro de estudios de la región, designado por el intendente
- 2 representantes de las organizaciones culturales de la región
- Director regional del Instituto de Fomento de las Artes e Industrias Culturales
- Director regional del patrimonio cultural.

Consejo Regional:

- Seremi de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
- Seremi de Educación
- Seremi de Economía, Fomento y Turismo
- 4 personas representativas de las artes, las culturas y el patrimonio cultural, designadas por el Seremi a propuesta de las organizaciones culturales o patrimoniales de la región
- 1 representante de las organizaciones ciudadanas que se relacionen con cultura o patrimonio, elegido por dichas organizaciones
- 1 representante de los pueblos indígenas con trayectoria en las artes, culturas y/o patrimonio, designado por el ministro, a propuesta de comunidades y asociaciones indígenas

(continúa)

CNCA actual (R. Lagos)	Ministerio de la Cultura y el Patrimonio (S. Piñera)	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (M. Bachelet)
		<ul style="list-style-type: none"> -1 representante de los municipios de la región, elegido por sus alcaldes, ratificado por sus concejos -1 representante de las instituciones de ed. superior de la región, designado por el Seremi de una terna propuesta por las instituciones de ed. superior acreditadas -1 representante del gobierno regional, designado por el intendente (art. 19).
<i>Comité Consultivo Regional:</i>	No existe.	No existe.
-7 personas de reconocida trayectoria en el ámbito cultural, designadas por el Consejo Regional, a propuesta de las organizaciones culturales con domicilio en la región (art. 21).		
No existe.	No existe.	<p data-bbox="679 1003 945 1055"><i>Consejo Asesor de Pueblos Indígenas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -9 personas pertenecientes a los pueblos indígenas reconocidos por la ley chilena. Designadas por el ministro a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas constituidas conforme a la ley.

Fuente: Elaboración de la autora a partir de los tres proyectos de ley.

la tradición centralizada y jerárquica en el modo de diseñar y ejecutar las políticas públicas, devolviéndonos al sendero de siempre. Menos participación de la comunidad artística y cultural y menos poder de decisión representan un retroceso en el modelo cultural.

4.2. ¿Qué lugar tiene la descentralización en el modelo cultural chileno?

La idea de fomentar la participación ciudadana, avanzar en el proceso de democratización de la sociedad chilena y en la misma conformación geográfica de Chile hacen pensar en alguna forma de descentralización administrativa y política (Boisier 1991), no quedando exento de esto el campo cultural.

Si nos fijamos en el caso chileno, podemos afirmar que el ámbito de la cultura no presenta rasgos de descentralización. Lo que encontramos a nivel regional es más bien una desconcentración, es decir, la transferencia de competencias del Estado central a un agente local, con muy poco margen de iniciativa y en una situación jerárquica subordinada (Orellana 2004). Como ocurrió en varios sectores del país, de las opciones existentes para disminuir el centralismo que existía en Chile (delegación, privatización, devolución, descentralización o desconcentración), en el ámbito cultural se optó por desconcentrar el nivel central en las distintas regiones. Esto fue así desde que el Ministerio de Educación (Mineduc) instala en regiones a encargados de cultura en un departamento que dependía de la Secretaría Regional Ministerial de Educación (Seremi) y hoy con las Direcciones Regionales de Cultura, que dependen directamente del CNCA, pero con la diferencia de que estas direcciones están acompañadas por órganos colegiados en el territorio como vimos antes (consejos regionales de cultura y comités consultivos regionales). La idea de Estado unitario en Chile (Góngora 2003) es tan fuerte que la desconcentración, a lo menos en cultura, es el escenario más factible y cercano por el momento.

El CNCA, según su artículo primero, es un “servicio público autónomo, descentralizado y territorialmente desconcentrado en cada una de las 15 regiones del país”. Descentralizado, puesto que se trata de un organismo público con varios niveles de decisión confiados a distintos órganos del mismo. Y desconcentrado territorialmente alude a que la institucionalidad cultural operará en cada región del país a través de direcciones regionales de cultura y que éstas dispondrían de un importante margen de autonomía (Squella 2002). Así mismo, la ley establece que “el Consejo deberá observar como principio básico la búsqueda de un desarrollo cultural armónico y equitativo entre las regiones, provincias y comunas del país. En especial, velará por la aplicación de dicho

principio en lo referente a la distribución de los recursos públicos destinados a la cultura” (art. 2).

Las direcciones regionales de cultura tienen dos objetivos fundamentalmente. El primero, de carácter interno, es el de ser una estructura esencial de la actividad del CNCA; y el segundo, de carácter externo, es ser el corazón de las múltiples redes regionales en el tema cultural; esto es, situarse al centro de las asociaciones y coordinaciones con las diversas administraciones regionales (sean éstas públicas o privadas) y con los actores culturales del territorio.

Los consejos regionales de cultura, por una parte, deberán estudiar, adoptar, ejecutar y renovar las políticas culturales en el ámbito regional e interregional, siempre en el marco de las políticas nacionales establecidas y participar en la evaluación, adopción y renovación de esas políticas nacionales. Por otra parte, deben aprobar el plan de trabajo regional; velar tanto por la coordinación de los distintos actores, organismos, servicios públicos regionales y locales, así como por la relación con las universidades regionales. Asignan recursos regionales de diversos fondos y estimulan la participación y las actividades culturales de municipios, corporaciones y organizaciones.

Podemos entonces decir que en el documento de ley del CNCA se apreciaba un proceso de desconcentración cultural en claro desarrollo, con la composición de las direcciones regionales y acompañadas éstas por los órganos colegiados, como lo son los consejos y los comités consultivos en cada región del país. Se prefiere, al menos hasta hoy, confiar el manejo de los asuntos culturales regionales y locales a los servicios del CNCA, antes que transferir competencias a las colectividades territoriales (entendiendo por esto a las asociaciones, municipalidades, corporaciones culturales, etcétera).

En el caso del proyecto del Presidente Piñera, los consejos regionales de la cultura y el patrimonio debían pronunciarse sobre las políticas, planes y programas del nivel regional (ya no evaluar, adoptar ni ejecutar). Al mismo tiempo, asesorarían al gobierno regional en la implementación de acciones destinadas a fortalecer e incentivar el desarrollo cultural y patrimonial, y la participación (acceso) de la ciudadanía en las manifestaciones artísticas, culturales y patrimoniales. Asesorarían en la asignación de fondos regionales (FNDR y Fondart).

Por último, en el caso del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, cabe enfatizar que en los principios que rigen el proyecto se destaca el principio de reconocimiento de las culturas territoriales. Aquí se busca reconocer particularidades e identidades culturales territoriales que se expresan, entre otros, a nivel comunal, provincial y regional, como también, en sectores urbanos y rurales; promoviendo y contribuyendo a la activa participación de cada comuna, provincia y región en el desarrollo cultural del país y de su respectivo territorio, fortaleciendo la desconcentración territorial en el diseño y ejecución de políticas, planes y programas en los ámbitos cultural y patrimonial.

El proyecto es explícito en decir que el Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio se desconcentrará territorialmente a través de los consejos regionales y, al igual que el Consejo Nacional, deberán asesorar, opinar, proponer en diversas materias y aprobar la Estrategia Quinquenal Regional propuesta por la Secretaría Regional Ministerial, derivada del marco de referencia de las políticas culturales. Aquí tampoco se habla de descentralización.

En síntesis, en las tres propuestas —con matices en la distribución del poder en las distintas reparticiones y órganos colegiados a escala regional— el modelo cultural está lejos aún de propiciar la descentralización. Mientras no exista elección directa de las autoridades locales (gobernadores e intendentes) ni se brinden las transferencias de competencias políticas y financieras a escala regional o local sólo veremos una desconcentración administrativa y política en el ámbito de la cultura a lo largo de todo Chile. Los niveles de pertinencia regional y local en las políticas culturales serán consecuencia de la mayor o menor voluntad de los funcionarios y consejeros regionales y no de una política estatal de descentralización efectiva.

4.3. La positiva evolución de la diversidad cultural en las propuestas legales

La Unesco ha aprobado una serie de instrumentos internacionales relativos al respeto de la diversidad cultural, entre los cuales se encuentran la “Declaración universal sobre diversidad cultural” (2001) y la “Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales” (2005). Esta última convención define la diver-

sidad cultural como la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades, transmitiéndose estas expresiones dentro y entre los grupos y las sociedades. Estos dos instrumentos juntos refuerzan la idea contenida en la “Declaración universal” de 2001, que sostiene que la diversidad cultural debe considerarse como un patrimonio común de la humanidad y su defensa, como un imperativo ético inseparable del respeto de la dignidad humana.

Del análisis realizado, constatamos que los tres gobiernos (Lagos, Piñera y Bachelet) proponen una institucionalidad cultural enmarcada en el principio de diversidad cultural. Además, se observa que cada vez se le toma más importancia dentro de las propuestas legislativas. El documento disponible de la Ley 19.891 no lo explicita como sí lo hacen los dos siguientes, sin embargo, Lagos lo incluyó como uno de los principios básicos que regirían la política cultural en Chile, en el primer documento oficial de política cultural de su gobierno (Ministerio de Educación 2000). Allí se observa que el cuarto principio es el de valoración y respeto a la diversidad, afirmándose que la diversidad cultural que trae aparejada la libertad de creación constituye un bien para la sociedad chilena y no debe verse como una amenaza a la necesaria cohesión social para conservar hábitos de convivencia y compartir metas nacionales de interés común.

En el proyecto presentado por Piñera, el primer principio reconoce la diversidad cultural que define a Chile y, en atención a ello, establece como misión fundamental del Ministerio de Cultura la promoción de un desarrollo cultural equitativo a lo largo del país, fortaleciendo también la presencia y la participación de todas las regiones en el diseño y ejecución de políticas públicas para el sector. Asimismo, propone una “institucionalidad basada en una estructura orgánica integradora y ágil que permitirá el diseño e implementación de políticas públicas integrales para la cultura en su más amplia visión, y enriquecer la participación de la ciudadanía, haciendo florecer una cultura libre de acuerdo a la diversidad que caracteriza a nuestra nación”.

El proyecto de Bachelet también explicita el principio de diversidad cultural. Sin embargo, éste va más lejos en la definición de diversidad cultural, recalcando la importancia del reconocimiento de las diversas culturas existentes en el territorio. El principio de diversidad cultural es el primero del proyecto, donde afirma: “Reconocer y promo-

ver el respeto a la diversidad cultural, la interculturalidad y el reconocimiento de la dignidad de todas las culturas e identidades, como valores culturales fundamentales”. Se especifica que “se entenderá por cultura, diversidad cultural, patrimonio cultural y patrimonio cultural inmaterial las definiciones contenidas en instrumentos internacionales vigentes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) ratificados por Chile”.

Creemos importante recalcar que la “Indicación sustitutiva” que se presenta en 2015 al Congreso se hace eco del proceso de diálogo participativo que fue la consulta previa a pueblos indígenas por la creación de un Ministerio de las Culturas.¹ Se podría recorrer cada uno de los acuerdos alcanzados a nivel regional y nacional entre el CNCA y los pueblos indígenas que están reconocidos por la ley (más los afrodescendientes que fueron invitados a participar del proceso) y analizar qué elementos de estos acuerdos se reflejan en la propuesta legislativa. Sin embargo, en esta oportunidad nos detendremos en algunos aspectos que consideramos relevantes para el ejercicio propuesto.

Por una parte, la propuesta refleja el primer acuerdo a nivel nacional que se estableció con los pueblos, el de llamar al ministerio un Ministerio de las Culturas en plural, con el fin de establecer desde un inicio un interés genuino del Estado de reconocer la pluralidad de pueblos existentes en el territorio. El documento de “Indicación sustitutiva” aprobado por la Cámara de Diputados en agosto de 2016 demuestra este interés, al comenzar con el principio antes indicado de respeto a la diversidad cultural así como el reconocimiento a la dignidad de todas las culturas e identidades.

Por otra parte, como lo vimos en el apartado sobre participación y representación de los diversos actores sociales en la nueva institucionalidad cultural, los distintos acuerdos que se establecieron en el proceso de consulta se ven reflejados en varios de los artículos del documento legal. El ejemplo más concreto es la creación de un Consejo Asesor de Pueblos Indígenas, el que tiene como objeto asesorar al ministerio, especialmente en la formulación de políticas, planes y programas referidos a las culturas, las artes y el patrimonio indígena. Como se observa

¹ El proceso se realizó entre 2014 y 2015, contempló 510 reuniones a lo largo del país y un poco más de 11.000 participantes de todos los pueblos.

en la tabla 1, este consejo estará integrado por nueve personas pertenecientes a los pueblos indígenas reconocidos por la legislación chilena.

Esto refleja que un proceso coyuntural —en que Chile suscribe tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT (2008) y convenciones internacionales sobre diversidad cultural— hace que las culturas indígenas pasen a formar parte del concepto de “diversidad cultural” adoptado por el Estado chileno en su legislación, y empuja a entender la institucionalidad cultural en conjunto con los pueblos, conviviendo en igualdad y respetando sus derechos en términos culturales, patrimoniales, identitarios, ancestrales, etcétera.

Lo que provoca el proceso de consulta previa en el ámbito cultural es un claro fortalecimiento de la relación en la institucionalidad pública dedicada a los asuntos culturales y los pueblos indígenas. Esta relación, dado el documento legal, no tiene vuelta atrás: se crea un Departamento de Pueblos Originarios en el CNCA y en cada región hay un encargado de pueblos originarios (en las 15 regiones más Rapa Nui). Además, se establece el Programa de Fomento y Difusión de las Culturas Indígenas, programa que está siendo elaborado en conjunto con las comunidades de cada región, respetando la pertinencia territorial y con las metodologías acordadas entre ambas partes.

Esto correspondería, en el lenguaje institucionalista, a un nuevo intento de ruptura o cambio institucional, a una salida del sendero de la historia de la institucionalidad chilena. Al observar las dos propuestas de institucionalidad anteriores (CNCA y Ministerio de la Cultura y el Patrimonio), los conceptos de interculturalidad, multiculturalidad, pueblos indígenas o simplemente la idea de culturas en plural son prácticamente inexistentes, con muy pocas excepciones, como lo muestra la tabla 2.

Las demandas de mayor participación en las decisiones de políticas culturales en Chile, más el contexto de legislación internacional (declaración ONU, Unesco y OIT 169) inciden en el documento legal presentado por el ejecutivo al parlamento y por éste en el trabajo de comisión. Los procesos de consulta previa a pueblos indígenas a nivel nacional no estaban en la concepción estatal durante los gobiernos de Lagos y Piñera, por lo que no se aprecia esta dimensión en los documentos analizados. Hoy no es posible concebir la creación de una institución pública nacional sin la participación de los pueblos indígenas. Tal como

dice el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, el Estado chileno a través de sus gobiernos deberá consultar a los pueblos cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente y establecer los medios para que los pueblos puedan participar libremente. Por último, esa consulta debe efectuarse de buena fe y tiene la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr consentimiento respecto de las medidas propuestas.

Tabla 2. MENCIONES DE PALABRAS CON TEMÁTICA INDÍGENA EN LOS TRES PROYECTOS DE LEY

	Ley Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (R. Lagos)	Proyecto Ministerio de la Cultura y el Patrimonio (S. Piñera)	Indicación sustitutiva Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (M. Bachelet)
Indígena(s)	4	0	20
Originarios	0	0	0
Pueblos	0	0	11
Interculturalidad	0	0	2
Multiculturalidad	0	0	0
Diversidad cultural	0	4	7
Culturas	3	0	113

Fuente: Elaboración de la autora.

5. CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD CULTURAL

A modo de cierre, queremos volver a destacar cómo el contexto y lo que los institucionalistas históricos denominan las coyunturas críticas fuerzan los énfasis de las distintas propuestas. Por una parte, vemos la del CNCA, que se discutió desde el retorno a la democracia. Era la primera vez que Chile tendría una institucionalidad estatal dedicada a los asuntos culturales y la voz de la sociedad civil se escuchó. Creadores e intelectuales del campo de la cultura lograron entrar a la institucionalidad y ser parte de órganos consejeros (hasta hoy). Por otra parte, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, nos encontramos con

mayor presión de la ciudadanía por participar de los proyectos e instituciones que se crean, lo que se ve reflejado en la necesidad del Estado de consultar a la población (proceso de participación y consulta ciudadana *online*) y en el proceso de consulta previa (septiembre 2014 a mayo 2015), que debía regirse por los estándares del Convenio 169 de la OIT. Chile firmó el convenio y debe respetarlo. Ese proceso da como resultado otro proyecto de ley de ministerio, partiendo por el nombre, donde ya no se habla de la cultura en singular sino de las culturas, aludiendo a la convivencia de muchas culturas en el territorio y adquiriendo la definición de diversidad cultural, con lo que se reconoce la convivencia de muchos: chilenos, indígenas, migrantes.

Con la introducción de la ciudadanía en el CNCA (creadores, intelectuales, etcétera) y en la toma de decisiones en los asuntos de política cultural, se estaba, en términos neoinstitucionalistas, desestructurando un patrón autorreforzado (*path dependence*) y no se estaba tomando en cuenta que había que esforzarse el doble para crear una nueva huella (un nuevo modo de hacer acción pública). Por una parte, había que empoderar mucho más a la ciudadanía y la sociedad civil para que defendiera su lugar en la nueva institucionalidad cultural, pero, por otra —y lo que quizás era lo más difícil—, había que enseñar al aparato público y sus funcionarios a aceptar este nuevo tipo de acuerdo social para el campo de la cultura.

Como lo muestra la cronología del desarrollo cultural en Chile, se puede observar la existencia de una tradición marcada por la presencia estatal. Con la excepción del período dictatorial —en términos neoinstitucionalistas, sería un momento crítico y, por ende, el contexto político-histórico habría llevado a un cambio institucional—, la generalidad del caso chileno y de la nueva institucionalidad cultural responden a una cierta continuidad en el modo de hacer política pública. Aquí, siguiendo a los neoinstitucionalistas históricos, podríamos apoyarnos perfectamente del concepto de *path dependence* para explicar el caso chileno, puesto que ayuda a explicar el peso que tienen las decisiones pasadas en la constitución de una institución y, al mismo tiempo, justificar los elementos de continuidad de las trayectorias de las políticas públicas.

Entre las dimensiones que analizamos encontramos como continuidad la estructura centralizada de la figura institucional. No se ha avanzado en descentralización en el ámbito de la cultura. Y si habla-

mos de cambio institucional, observamos dos, con ciertos matices y en proceso de construcción y consolidación: la inclusión de la ciudadanía (la comunidad artística y cultural) a la figura organizacional y el reconocimiento de la pluralidad de culturas y, por ende, su inclusión en la institucionalidad.

REFERENCIAS

- Antoine, Cristián. 2004. "La nueva institucionalidad cultural de Chile". *Ius Publicum* 12: 89-103.
- Boisier, Sergio. 1991. *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Santiago: ILPES.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot & Pauline Ravinet (Dir.). 2004. *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Francia: Presses de Sciences Po.
- Brismat, Nivia Marina. 2014. "Instituciones: una mirada general a su historia conceptual". *Revista Científica Guillermo de Ockham* 12 (2): 31-40.
- Cámara de Diputados. 2003. "Historia de la ley. Compilación de textos oficiales del debate parlamentario. Ley 19.891. Crea el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y de las Artes".
- Collier, Ruth Berins & David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and the Regime Dynamics in Latin America*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- De Cea, Maite. 2010. *L'expérience chilienne du gouvernement de la culture: Vers une véritable politique culturelle*. Tesis doctoral, Université de Grenoble.
- . 2011. "Genèse d'une institution publique pour la culture au Chili: Le Conseil national de la culture et les arts". En *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde 1945-2011*, editado por Philippe Poirrier. Paris: La Documentation Française.
- Del Campo, Esther. 2007. "Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas". *Pensamiento Iberoamericano* 0: 237-263.
- Garretón, Manuel Antonio. 1991. *Propuesta para la institucionalidad cultural chilena*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Góngora, Mario. 2003. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria (octava edición).
- Hall, Peter & Rosemary Taylor. 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies* 44: 936-957.
- Hall, Peter & Rosemary Taylor. 1997. "La science politique et les trois néo-institutionnalismes". *Revue Française de Science Politique* 47 (3): 469-496.
- Ivelic, Milan. 1997. *Chile está en deuda con la cultura*. Santiago: Comisión Asesora Presidencial en Materias Artístico-culturales.

- March, James & Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- March, James & Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Ministerio de Educación. 2000. *Política cultural del gobierno de Ricardo Lagos Escobar*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Navarro, Arturo. 2006. *Cultura, ¿quién paga? Gestión, infraestructura y audiencias en el modelo chileno de desarrollo cultural*. Santiago: RiL Editores.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- . 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- OIT. 1989. "Convenio n° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes".
- Orellana Arriagada, Roberto. 2004. "Descentralización de la sociedad chilena: Elementos conceptuales para su tratamiento". *Revista Mad* 11: 54-75.
- Peters, Guy. 2005. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, 2ª ed. London: Continuum.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- . 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Squella, Agustín. 2002. *Nuestra institucionalidad cultural*. Santiago: Ministerio de Educación, División de Cultura.
- Steinmo, Sven, Katheleen Thelen & Frank Longstreth. 1992. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tironi, Eugenio. 1994. "Cultura y comunicaciones en una época de transición (Chile, 1990-1994)". *Proposiciones* 25: 63-75.
- Unesco. 2001. "Declaración universal sobre diversidad cultural".
- . 2005. "Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales".
- Zimmer, Annette & Stefan Toepler. 1999. "The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States". *Journal of Cultural Economics* 23: 33-49. EP

Maite de Cea, "El sendero de la institucionalidad cultural chilena: cambios y continuidades", *Estudios Públicos* 145 (2017).

COMENTARIO

CULTURA DE DERECHOS Y DE DEBERES*

Agustín Squella

Universidad de Valparaíso

RESUMEN: En este comentario, el autor lee la conferencia de Maite de Cea como una prueba de que la institucionalidad cultural en Chile ha tenido más de continuidad que de rupturas. Luego, enfatiza que la institucionalidad cultural va mucho más allá de la existencia de organismos públicos, ya que involucra un sistema, donde los ciudadanos deben, por cierto, hacer su parte.

PALABRAS CLAVE: institucionalidad cultural.

A CULTURE OF RIGHTS AND DUTIES

ABSTRACT: *The author of this commentary reads Maite de Cea's lecture as evidence that there has been more continuity than disruption in Chile's cultural institutions. He then stresses that cultural institutions are very far from consisting only of public agencies, as these are just part of a system in which citizens too have their role to play.*

KEYWORDS: *cultural institutions.*

Celebro que estemos conversando sobre institucionalidad cultural pública y que lo hagamos en el Centro de Estudios Públicos.

AGUSTÍN SQUELLA. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Universidad de Valparaíso. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales 2009. Email: asquella@vtr.net.

* Versión revisada del comentario hecho a la conferencia de Maite de Cea, expuesta el 27 de octubre de 2016 en el CEP y publicada en este número de *Estudios Públicos*.

En 2000, recién asumido el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, y desempeñándome como su asesor de cultura encargado de preparar un proyecto de ley de nueva institucionalidad cultural, una de las primeras instituciones en invitarme a hablar sobre esa iniciativa, que en ese momento era sólo una idea, fue precisamente el Centro de Estudios Públicos.

Una iniciativa, hay que decirlo, que era vista con entusiasmo por creadores, artistas, expertos en patrimonio y gestores culturales, aunque no mucho, a decir verdad, puesto que esos colectivos preferían la creación de un Ministerio de Cultura, esto es, un tipo de institucionalidad más visible y ampulosa, mientras que la idea que había entonces en el gobierno apuntaba a la creación de un Consejo de la Cultura. Por otro lado, la iniciativa a la que me estoy refiriendo producía un moderado entusiasmo en las filas de la entonces Concertación de Partidos por la Democracia, y ninguno, absolutamente ninguno, en las filas de la así llamada Alianza por Chile. Ésta última temía la intervención del gobierno en los asuntos culturales, rechazaba con fuerza la idea de un ministerio y recelaba incluso de la figura que acabó imponiéndose: un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA).

Lo que más preguntaban los parlamentarios de Renovación Nacional y la UDI cuando el proyecto de ley entró a tramitación legislativa era si se trataba o no de un ministerio. Obviamente, no se trataba de un ministerio, sino de un consejo, algo que los tranquilizaba un poco, aunque acto seguido preguntaban, una y otra vez, cuál era la diferencia entre un ministerio y un consejo, a fin de asegurarse de que la figura de un ministerio había sido descartada.

Pero vean ustedes lo que pasó después: esos mismos dos partidos, cuando años después fueron gobierno con Sebastián Piñera, apoyaron en el Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a crear un Ministerio de la Cultura y el Patrimonio.

Así son las cosas en la política: si no soy gobierno, un Ministerio de Cultura es mala cosa; pero si soy gobierno, pasa inmediatamente a ser una buena cosa. Un ejemplo más de los muchos que han venido acumulando los partidos políticos chilenos, de lado y lado, antes de caer finalmente en un profundo desprestigio. Y eso que en este caso se trataba sólo de una inconsecuencia, puesto que aún no se sabía de nada de la nefasta relación que tenían con el mundo del dinero y las grandes

empresas, para disponer de financiamiento irregular para los propios partidos y para las carísimas y dispendiosas campañas que debían realizar en cada elección.

En cualquier caso, el apoyo hoy a la creación de un Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio parece ser transversal. Así lo demuestra el hecho de que el respectivo proyecto haya sido aprobado en la Cámara de Diputados y se encuentre ahora en el Senado.

De las “culturas” se definió el proyecto en actual tramitación parlamentaria a la hora de elegir la denominación del ministerio que quiere crearse, y está bien que sea así, aunque algún mal pensado podría opinar que en esa palabra plural lo único que hay es un guiño, un gesto, a la diversidad cultural del país. Sin embargo, la palabra “cultura”, sobre todo en el caso de una sociedad abierta, es siempre plural. Siempre, aunque se la escriba y pronuncie en singular. “Cultura” es siempre “culturas”, con “s” final, aunque a veces nos comamos la “s”.

En mi caso, y no obstante el apoyo transversal que concita el proyecto de ley antes mencionado, seguiré prefiriendo la figura de un consejo, puesto que los ministerios sólo hacen replicar en sus respectivas áreas el excesivo presidencialismo unipersonal y jerárquico de nuestro sistema político. El Presidente de la República da órdenes a sus ministros, los ministros dan órdenes a los subsecretarios, los subsecretarios dan órdenes a los jefes de división, los jefes de división las imparten a su vez a los directores de departamentos de los ministerios, y estos siguen impartiendo órdenes hacia abajo, hasta llegar al ascensorista. Infidencia o no, puedo contarles que cuando el Directorio Nacional del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes aprobó por primera vez políticas culturales públicas —algo que ocurrió en 2005—, su presidente, un cargo que, como se sabe, tiene rango de ministro de Estado, preguntó a los integrantes de ese directorio, del que yo formaba parte, si deberíamos presentar esas políticas al Presidente de la República. La respuesta de todos los miembros del directorio fue ciertamente afirmativa. “¿Y para qué se las vamos a presentar si ya están aprobadas?”, preguntó ahora el ministro, y uno de los integrantes de ese organismo colegiado, con el asentimiento de los demás, señaló: “Para que se entere”.

Pues bien, ésa es la gran diferencia entre un ministerio y un consejo del tipo del CNCA. Un ministerio propone políticas al Presidente de la República, mientras que la ley que creó ese Consejo dispuso que éste

tendría carácter autónomo y que, por tanto, dispondría de competencia para aprobar, evaluar y renovar políticas culturales.

La ponencia de Maite de Cea ha destacado la influencia del pasado en las tres iniciativas que en materia de institucionalidad cultural impulsaron, en ese mismo orden, el gobierno de Ricardo Lagos, de Sebastián Piñera y el actual de Michelle Bachelet. En esto hemos sido dependientes del pasado y, por tanto, hemos tenido más continuidad que cambios, algo que algunos podrán lamentar desde el otro lado de la vereda, en que se sitúan hoy los opositores al gobierno de Bachelet que reprochan a éste el haber emprendido demasiados cambios. En cualquier caso, esa dependencia del pasado a que aludimos recién fue muy notoria en el caso del gobierno de Lagos, puesto que la iniciativa de apuntar entonces a la creación de un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes estuvo en perfecta sintonía con lo que en materia de institucionalidad cultural pública habían propuesto dos comisiones de cultura formadas en la década de los 90, durante los gobiernos de Aylwin y de Frei, una de nivel ministerial, que presidió Manuel Antonio Garretón, y otra de nivel presidencial, que fue encabezada por Milan Ivelic.

Tenemos aquí una muy buena ponencia de Maite de Cea, una ponencia lúcida, versada, que aplica un buen marco teórico y que capta bien las exigencias de participación, descentralización y diversidad que tiene que satisfacer la institucionalidad cultural de una sociedad democrática y abierta; asimismo, explica bien que fueron los procesos de transición política y de globalización de la cultura los que empujaron en nuestro país ese mayor pensamiento y atención que se puso en la cultura a partir de 1990.

Por mi parte, y como otro factor importante, destacaría también la mayor conciencia que desarrollamos acerca de que el Estado tiene deberes con la cultura, lo mismo que los tiene con la seguridad pública, con la defensa nacional, con la salud, con la educación, y que, para bien cumplir esos deberes, el Estado necesita institucionalidad pública en cada uno de esos campos.

Eso es lo que el Estado tiene en materia cultural —deberes, no derechos—, deberes de hacer lo que le corresponde para favorecer el desarrollo cultural del país y para que ese desarrollo sea equitativo y armónico desde un punto de vista territorial, evitando toda forma de paternalismo cultural y, ni qué decir, de dirigismo a favor de quienes tienen el poder político en un momento dado.

En eso, el Estado debe comportarse no como una lluvia inclemente que horade la tierra y destruya la siembra, sino como una fina y prolongada llovizna que moje sólo lo suficiente como para que la semilla pueda germinar y dar lugar a la planta, que a su vez dará los frutos que se esperan.

Hay que decir también que la ponencia de Maite de Cea presenta y resume bastante bien el recorrido histórico-político de Chile en cuanto a institucionalidad cultural, y examina con objetividad cuánta participación, descentralización y atención por la diversidad es posible apreciar en las iniciativas legales que sobre institucionalidad cultural impulsaron los tres gobiernos antes mencionados.

Del mismo modo, la ponencia que hemos escuchado pone de manifiesto, según señalamos antes, cuánta continuidad y cuánto cambio hemos tenido en tal sentido, una cuestión en la que la balanza se inclina más del lado de la continuidad que del cambio.

Hay que decir también que la institucionalidad cultural de un país no se reduce a la existencia y competencias de uno o más organismos públicos de cultura, artes y patrimonio. De ella también forman parte las políticas culturales públicas; los presupuestos que anualmente se asignan a aquellos organismos, el personal que labora en ellos y que plantea exigencias especiales de capacitación y perfeccionamiento; las normas jurídicas tanto del derecho nacional como internacional que conciernen a la cultura, a las artes y al patrimonio, y los instrumentos de que se vale el Estado para estimular la participación privada en el desarrollo cultural del país. Todo eso conforma la institucionalidad cultural de un país y no sólo los organismos que se instalan para dar cumplimiento a los deberes que el Estado tiene en materia cultural. Tener institucionalidad cultural, en consecuencia, es bastante más que disponer de algunos edificios en cuyo frontis se pone el nombre que corresponda. Bastante más que algunos organismos que se albergan en tales espacios. Tener institucionalidad cultural es disponer de todo lo que acabamos de señalar, así como no tenerla es carecer de ellos.

Finalmente, no puedo estar más de acuerdo con la autora de la ponencia en cuanto a su queja por nuestro evidente déficit de descentralización en lo que a inversión, gestión y desarrollo cultural se refiere, un hecho que no es más que otro reflejo de nuestra permanente confusión entre un Estado unitario —deseable— y un Estado centralizado —inde-seable—.

Estoy de acuerdo, igualmente, en que hemos ido haciendo sucesivos avances en lo que se refiere a participación ciudadana tanto en el diseño como en la gestión de nuestra institucionalidad cultural. No me refiero, tal como hace la autora de la ponencia, a la importante cuestión del acceso de la población a bienes culturales, sino a la participación política de la sociedad civil en la institucionalidad cultural del país.

Sin embargo, permítanme a su vez esta prevención, una prevención ahora acerca de los propios ciudadanos, ciudadanos las más de las veces pasivos y que se movilizan antes por sus intereses sectoriales o de grupo que por el bien general de la sociedad.

Una sociedad, antes que una cantera de ideas, es un hervidero de intereses que intentan ser satisfechos sin que a sus respectivos agentes importe mucho qué otros intereses tendrán que ser postergados cada vez que tienen éxito con los propios. Así son las cosas. Pero no por ello deberíamos dejar de reivindicar el ideal republicano de la preeminencia del bien general sobre el particular, del bien público sobre el privado, de los intereses de todos sobre el de grupos determinados. Se dirá que se trata de una utopía inalcanzable y lo que puede replicarse es que, no obstante, se trata también de una dirección a seguir. Hay que ir siempre hacia la cima de la montaña y subir cada vez más alto aunque sepamos que lo más probable es que nunca la alcanzaremos del todo. El ideal republicano no puede quedar reducido a ese muy formal y emotivo protocolo que se observa en algunos actos oficiales, tales como el mensaje que el Presidente de la República presenta cada 21 de mayo ante el Congreso Nacional o aquel que tiene lugar con motivo del funeral de Estado que se hace a un Presidente.

Hay suficiente constancia de la apatía ciudadana en materia política. Una apatía que no siempre es producto del justificado malestar —e incluso indignación— con una dirigencia política y unos partidos que dejan mucho que desear. Hay también en nosotros los ciudadanos simple indiferencia política, desgano para formarnos nuestras creencias y opiniones en ese terreno, pereza, falta de una mínima disposición para informarnos siquiera acerca de asuntos que son de interés público y actual. Así, por ejemplo, ¿es responsabilidad de la política y de los políticos, o más bien de los ciudadanos, que la mayoría de los chilenos, hallándonos en medio de un proceso constituyente, declaren ignorar qué es y representa una constitución como parte del ordenamiento jurídico

del Estado? ¿Acaso no bastaría escribir esa palabra en alguno de los buscadores de la red para acceder a una respuesta? ¿Acaso no vivimos en la era de la información? ¿O esto de la era de la información se refiere sólo a la mucha que se encuentra disponible y no a aquella mínima que realmente se conoce y se utiliza?

Los jóvenes no leen, denunciarnos también, y padres y profesores corremos a autoinculparnos. ¿Qué hemos hecho mal para que entre los jóvenes existan tan bajos niveles de lectura y de comprensión de lo que se lee? Pero pocos, o simplemente nadie, se atreven a apuntar a los propios jóvenes y a pedirles cuentas de una pereza lectora cuya superación depende más de ellos que de sus maestros y progenitores. ¿Qué estaremos haciendo mal los profesores universitarios para que sólo una mínima proporción de los alumnos de todos los cursos esté asistiendo a clases?, nos preguntamos también quienes ejercemos ese oficio, pero pocas veces nos atrevemos a interrogar a los propios estudiantes acerca de cuánta pereza y descuido podría serles imputada en tal sentido. ¿Cuándo hablamos directamente con ellos para hacerles ver nuestra preocupación por la caída de la cultura del esfuerzo individual y por el interés que muchos de ellos ponen antes en la facilidad que en la calidad de sus estudios? Cierta vez, en uno de los muros de una universidad española, leí esta pintada: “Aprobar es un derecho humano”. Y hasta hoy me pregunto si había sido puesta allí como manifestación de ironía o si su autor creía sinceramente en lo que había escrito. A juzgar como van las cosas, aquí y en todas partes, en Chile y fuera de Chile, la hipótesis de la ironía se me ha ido debilitando progresivamente en favor de la tesis de la seriedad de esa pintada.

Pues bien, en el campo de la cultura, de las artes y del patrimonio, podría estar ocurriéndonos algo similar: que la cultura de los derechos, la feliz cultura de los derechos, nos haga olvidar la cultura de los deberes. He ahí dos culturas —si hace falta decirlo— que no se oponen una a otra. Ninguna de ellas exige el sacrificio de la otra. Son culturas complementarias, y nadie se transforma en un viejo conservador por el solo hecho de llamar la atención sobre eso. *EP*

CONFERENCIA

ECOS DE UNA CRISIS. HACIA LA CREACIÓN DE UN MINISTERIO DE CULTURA*

Pablo Chiuminatto

Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN: Para el autor de esta conferencia, pese a las expectativas que genera la creación de un Ministerio de Cultura en Chile, el proyecto de ley que avanza en el Congreso y la perspectiva política que lo motiva están centrados principalmente en los creadores, los productores y cultores, considerando de forma marginal las audiencias, los espectadores, así como la relación con la formación, la circulación cultural y las economías creativas. Además, en su redacción actual, el texto presentaría graves incongruencias, asimetrías y duplicaciones en su orgánica. Aquí se arguye que el foco del proyecto es la subvención y el financiamiento de la producción cultural y artística a nivel país, con un fuerte sesgo sectorial, iden-

PABLO CHIUMINATTO. Artista visual. Doctor en filosofía y magister en artes visuales por la Universidad de Chile. Profesor asociado de la Facultad de Letras de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Entre 2012 y 2016 fue consejero, por la Región Metropolitana, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Libros recientes: *René Descartes: el método de las figuras* (Santiago: Orjikh Editores, 2013) y, en coautoría con Miguel Nussbaum, *Diálogos para una nueva escuela en Chile: el auge de la educación* (Santiago: CEPPE – Ediciones UC, 2015). Email: pchiuminatto@uc.cl.

* Versión revisada de la conferencia expuesta durante el simposio “Desafíos en el diseño del Ministerio de las Culturas”, organizado por el CEP el 27 de octubre de 2016. El autor desea señalar: “Agradezco a quienes generosamente aceptaron discutir este artículo, especialmente a Pedro Gandolfo, quien estuvo a cargo de comentar la versión preliminar presentada”.

titario y esencialista, donde la principal figura y protagonista es el propio Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio por venir.

PALABRAS CLAVE: cultura, institucionalidad cultural, política cultural, Estado.

ECHOES OF A CRISIS. TOWARDS THE CREATION OF A CULTURE MINISTRY

ABSTRACT: Despite the expectations surrounding the creation of a culture ministry in Chile, the author of this lecture considers that the bill now going through Congress and the political outlook that gave rise to it are heavily centred on creators, producers and proponents of culture, with only marginal consideration for audiences and spectators and for the relationship with education, cultural circulation and creative economies. As currently drafted, furthermore, the text presents serious inconsistencies, asymmetries and duplications in its composition. It is argued here that the focus of the bill is on subsidy and financing for cultural and artistic productions nationwide, with a strong sectoral, identitarian and essentialist bias, where the central figure and protagonist is the future Ministry of Cultures, the Arts and Heritage itself.

KEYWORDS: *culture, cultural institutions, cultural policy, State.*

1. ECOS DE UN PROCESO

El Ministerio de Cultura ha tenido varias propuestas sucesivas, entre el año 2012 y el 2016. La primera versión fue presentada por el ministro Luciano Cruz-Coke (en el cargo entre 2010-2013), y rediseñada luego durante el breve período del ministro Roberto Ampuero (2013-2014). Posteriormente, al asumir la Presidenta Michelle Bachelet, la ministra Claudia Barattini (2014-2015) encarga la redacción de un nuevo documento, luego desechado al asumir el ministro Ernesto Ottone, en 2015, quien de inmediato designa un equipo para la redacción de un nuevo proyecto.¹

¹ Ver Pedro Bahamondes, “Ernesto Ottone, ministro de Cultura: ‘Fue una señal de alerta no ver público manifestarse por el paro’”, diario *La Tercera*, 16 de enero de 2016, <http://www.latercera.com/noticia/ernesto-ottone-ministro-de-cultura-fue-una-senal-de-alerta-no-ver-publico-manifestarse-por-el-paro/>.

Con los años, la discusión sobre la pertinencia de la creación de un Ministerio de Cultura se ha polarizado: todo o nada, buenos o malos. Coloquialmente formulado: a favor del ministerio o “facho”. En mi caso, en principio no me opongo a la creación de un Ministerio de Cultura, con dos salvedades: según y cómo. El diseño actual es una propuesta desvinculada del Ministerio de Educación (Mineduc), que albergó al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) desde su creación en 2003. Este nuevo proyecto de ley no tiene el nombre genérico de Ministerio de Cultura como los anteriores, sino que lo designa como “Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio” (en adelante Mincap).

La discusión, sobre la necesidad de un Ministerio de Cultura, separado del de Educación, se da en la actualidad en otros países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. No obstante, en Chile la discusión general ha estado marcada, más que por el análisis en profundidad de sus contenidos, por un acelerado ritmo legislativo impuesto por el gobierno, con el fin de alcanzar su aprobación antes de 2018. Algunas opiniones centran como parte del objetivo de un Ministerio de Cultura, precisamente, su independencia del de Educación, mientras otros modelos los fusionan, incluso con deporte y recreación.² En Chile la idea de mantener el actual CNCA resulta para muchos aberrante, en parte porque la creación de un ministerio autónomo es uno de los objetivos del programa del actual gobierno, en parte también porque el Mincap promete la solución de gran parte de los vacíos en las políticas culturales y en parte, cómo no, porque su creación implica un aumento importante del presupuesto anual para cultura. El problema, sin embargo, radica en que el anteproyecto y la perspectiva que lo motiva están centrados básicamente en los creadores, los productores y los cultores, y considera de forma muy marginal a las audiencias y los espectadores, así como la relación con la formación y la circulación cultural o las economías creativas. A ello hay que sumar las incongruencias, asimetrías y duplicaciones que tiene la orgánica institucional que propone. Como veremos a continuación, el foco del proyecto es el financiamiento, la subvención de la producción cultural y artística del país, con un sesgo

² Ver minuta entregada por la directora de la Dibam 2010-2014, Magdalena Krebs, a la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República, 14 de noviembre de 2016.

sectorial, identitario y esencialista, donde la figura principal y protagonista es el propio ministerio.

A priori, un Ministerio de Cultura para Chile suena como una señal positiva. No obstante, si se revisa el proceso de elaboración del proyecto de ley, además de lo registrado por la Comisión de la Cámara de Diputados y la discusión ciudadana anterior (asesores sectoriales, consejos regionales y consejo nacional), se hace evidente que el diseño actual no recoge la riqueza que aportaron las instancias participativas y el diálogo con las comunidades y los propios funcionarios de las entidades que, de acuerdo a este proyecto, serán fusionadas en el futuro Mincap. Todas estas contribuciones influyeron finalmente de forma marginal en el proyecto, salvo algunas que, por su peso político, consuetudinario o sectorial, partidista o gremial —aspectos que más adelante profundizaremos—, lograron asegurar un lugar en el organigrama. Éste, además, mantuvo aquellas instancias que ya formaban parte de la orgánica del CNCA a través de los consejos asociados: Fomento del Arte y la Industria Audiovisual³, Fomento del Libro y la Lectura⁴ y Fomento para la Música Nacional⁵, cada cual con su propio fondo concursable y vinculados, no por casualidad, a algún sector económico (fuerte) de la cultura. Por lo mismo, sectores como el teatro, las artes visuales, el folclor, la artesanía o la danza no tienen su propia línea.

La Presidenta Bachelet presentó la “Indicación sustitutiva al Proyecto de Ministerio de Cultura” el día 17 diciembre de 2015. Pasó así a la Cámara de Diputados, disponiéndose una comisión a cargo.⁶ La publicación que podría haber marcado un auspicioso umbral, sin embargo, sufrió un primer traspie. Los cambios realizados al proyecto de forma unilateral por el gobierno, horas antes de hacerlo público, motivaron el paro de la Asociación Nacional de Funcionarios (Anfundibam) de la Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos (Dibam). La movilización

³ Ver Ley 19.981.

⁴ Ver Ley 19.227.

⁵ Ver Ley 19.928.

⁶ Comisión de Cultura, Arte y Comunicaciones, integrada por los diputados: Ramón Farías (PPD) y presidente de la comisión, Claudio Arriagada (DC), Marcos Espinoza (PRSD), Maya Fernández (PS), Joaquín Godoy (I), María José Hoffmann (UDI), José Antonio Kast (hoy ex UDI), Issa Kort (UDI), Roberto Poblete (I), Jorge Rathgeb (RN), Gaspar Rivas (I), Guillermo Teillier (PC), Víctor Torres (DC). Ver https://www.camara.cl/trabajamos/comision_portada.aspx?prmID=496.

durará cerca de un mes. El diseño del ministerio, con dos subsecretarías y la Dibam y el Consejo de Monumentos Nacionales (en adelante CMN) convertidos en “servicios”, genera dos categorías funcionarias.⁷

Estas diferencias aparentemente formales del organigrama, y por lo tanto de la orgánica, son las que, tal como veremos en la sección 5 de este ensayo, es preciso que sean corregidas en un nuevo proyecto de ministerio, ya que, además de fusionar estamentos preexistentes, no hace sino replicar —casi sin diferencias— el actual CNCA. De paso, el diseño propuesto desnaturaliza instituciones históricas como la Dibam y el CMN, convirtiéndolos en servicios públicos.⁸ La Dibam con casi un siglo de existencia, en vez de verse potenciada en el nuevo ministerio, es reducida a su mínima expresión, mientras que el recientemente creado CNCA pasa a dominar la estructura. Es decir, luego de todo el esfuerzo que representa el estudio y el diseño para la creación de una nueva institucionalidad cultural, se establece un ministerio con dos visiones de desarrollo del Estado en una misma entidad: un área de “las culturas y las artes” perteneciente al ministerio y “el patrimonio” reducido a servicio, decisión que implica procesos muy distintos de ejecución de la política pública, volviéndolo un diseño, a la larga, inviable que seguramente, como otras reformas implementadas durante el gobierno de la Nueva Mayoría, deberá reorganizarse al poco andar.

El término del paro de la Dibam, a fines de enero de 2016, permitió que el CNCA pueda centrarse en las sesiones de consulta de la Comisión de la Cámara. Allí se dio un importante debate, pero en general, salvo excepciones, los cambios al proyecto fueron menores. Cada vez que se tocaba el fondo del diseño o la estructura que lo sostiene se apeló al artículo 65, inciso cuarto, número 2° de la Constitución Política de la República, que reserva los cambios al diseño presentado como materia exclusiva de iniciativa presidencial.

⁷ Ver minuta presentada por Margarita Hormazábal, de la Anfudibam, y Francisco Silva, en representación de los funcionarios del CMN, ante la honorable Comisión de Educación y Cultura del Senado, 16 de noviembre de 2016. Los funcionarios del CNCA (Anfucultura) quedan comparativamente en mejor pie, porque, entre otras diferencias, pasarán de una planta básicamente a honorarios a una con contrato indefinido. Una diferencia aparentemente formal, pero que refleja tramos distintos para la carrera funcionaria, igualados para efectos de la negociación y fin del paro de la Dibam, pero que en su futura definición estructural serán distintos.

⁸ Ver el organigrama incluido en el Boletín 8938-24, 82.

Mientras ese eje continuó su desarrollo y una vez que el paro de los funcionarios terminó, se acercaba el receso legislativo. Para bajar la presión pública y de los medios, la propia Comisión de la Cámara se comprometió a convocar a una jornada amplia de trabajo. La fecha se fijó cuando enero terminaba y se invitó y publicitó sólo una semana antes. Fue el día 7 de marzo de 2016, bajo el nombre de jornada temática “Creación Ministerio de Cultura y nueva institucionalidad”. Los invitados fueron seleccionados por la comisión y el propio CNCA e incluyó un discurso final del ministro Ottone. La dinámica de las presentaciones fue sucedida por rondas de preguntas del público y de los diputados integrantes. El resumen de esa jornada se puede revisar en el informe final de la Comisión.⁹ Sin embargo, ese documento no recoge ninguno de los comentarios ni de las preguntas del público. Tampoco el discurso que hace el ministro Ottone al cierre. Pero este sesgo no impresionó a nadie, puesto que es ése el concepto de participación ciudadana con que opera el CNCA y sus órganos colegiados: cuando sirve, se apela a la participación; cuando no, se define verticalmente ya sea por el director regional, el ministro o el Presidente de la República. Esta capacidad operativa se acentúa aún más en el proyecto actual, tal como veremos en la sección 5 de este artículo.

El proceso continuó y el ejecutivo se impacientaba ante las sesiones semanales en la Cámara, que se sucedían sin el resultado esperado y su paso a votación. Es así como los primeros días de mayo de 2016 el gobierno le puso “suma urgencia” al proyecto.¹⁰ Todo se acelera. Esto, por otra parte, asegura la suspensión de las audiencias en las que se escucha a las partes y pone un foco prioritario para su paso al Senado. El día martes 2 de agosto de 2016 el pleno de la Cámara aprobó el anteproyecto con 109 votos (de 110) y una abstención. Fueron planteados algunos comentarios en la sesión, pero la propuesta fue refrendada sin observaciones importantes.¹¹ Si bien para muchos la votación hace patente que Chile necesita un Ministerio de Cultura y que la mayoría lo

⁹ Boletín 8938-24, 94-110.

¹⁰ Comisión de Cultura, Arte y Comunicaciones, 3 de mayo de 2016, Boletín 8938-24.

¹¹ Cámara de Diputados, legislatura 364ª, sesión 48ª, 2 de agosto de 2016. Es importante reconocer que los únicos en manifestar aprensiones relevantes al texto en su estado actual, desde distintas perspectivas, fueron los diputados Issa Kort (UDI), Gabriel Boric (MA) y Giorgio Jackson (RD).

apoya, mi perspectiva es que esta elocuente aprobación refleja la utilidad que tendría para todo gobierno este proyecto de ley, cualquiera sea la línea política. Esta es la mejor prueba.

En consecuencia, el proyecto pasó a revisión a la Comisión de Educación y Cultura del Senado.¹² Esta comisión abrió un nuevo ciclo de entrevistas y presentaciones de personas, instituciones y representantes (20 en total); así como de invitados del CNCA o el propio ministro o su representante en la sala. Esta fase debe continuar hasta que la comisión senatorial decida y pase a votación en sala o vaya a Comisión Mixta, donde la discusión debe recomenzar.¹³ El cambio de una sola coma, letra o acápito del proyecto actual es causa suficiente para que tenga que ser revisado y discutido por una comisión compuesta por senadores y diputados. Si así ocurre, sería necesario que el gobierno reconociera, por una parte, que fue el dogmatismo y el secretismo del proceso lo que motivó las críticas que cosechó. Y, por otra, debiera reconocer también las graves asimetrías e incongruencias en la redacción final del texto, así como el organigrama derivado. Si el objetivo era establecer un Ministerio de Cultura que en la práctica será una red asistencial a la creación y a la producción cultural, el gobierno debió haber cuidado el aspecto participativo real. Como dije al inicio, el discurso que antecedió a la “Indicación sustitutiva” ya anunciaba ese esencialismo radical, su marca identitaria y chovinista, lo que tiñe el proyecto de ley desde sus cimientos.

2. ECOS DE UNA DISCUSIÓN

Lo que más me impresionó de la lectura del texto desde su primera presentación como “Indicación sustitutiva”, en 2015, fue que tanto su redacción como su alcance de fondo instalaban un marco cultural, legal y político basado en un objetivo mayor: la apropiación estatal sesgada —ideológica e históricamente— de la cultura en Chile. Quiero decir con esto que, más que un diseño pensado para establecer y planificar

¹² La Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República es constituida por los honorables senadores: Andrés Allamand (RN), Jaime Quintana (PPD), Ignacio Walker (DC), Ena von Baer (UDI) y Carlos Montes (PS).

¹³ Al cierre de esta edición de *Estudios Públicos*, 15 de marzo de 2017, el proyecto permanecía en discusión en el Senado.

políticas culturales, lo que hace el proyecto es instituir un programa cultural como marco político nacional, donde pareciera que no hay cultura sin Estado.

Es más, si se revisa el discurso que antecede la “Indicación sustitutiva”, se aprecia que lo que está en el texto no se hace en nombre de la cultura, sino de una “verdad cultural” mediada por la adjudicación de instancias particulares de justicia histórica: para los artistas, para los cultores, para los creadores, para los indígenas, para los sectores productivos del libro nacional, para la música nacional y para el campo audiovisual nacional. Chovinismo aparte, se produce una equivalencia entre financiamiento cultural y justicia histórica. Por otra parte, como ya expliqué, el texto olvida de forma patente a las audiencias y los espectadores (más en la sección 5). Y tal como en educación, en el caso de cultura se impone un currículum centralizado y nacional. Las consecuencias están a la vista.

Como señalé, el Estado se vuelve el protagonista de la cultura. Este rasgo podría no ser malo en sí mismo, si efectivamente el documento del proyecto obedeciera a un diseño renovado, flexible y dinámico, que considerara la versatilidad del campo cultural en el nuevo contexto global. Por el contrario, el diseño del Mincap obedece no sólo a una retórica cultural, identitaria, nacionalista, memorialista y, del mismo modo, homogeneizante de las diferencias y singularidades de los contextos locales; sino que, además, establece estructuras asimétricas para los tres ejes nominales que complementan su designación: las culturas, las artes y el patrimonio. La solución, contradictoria, es nominal, es textual, queda en el texto como aparentemente inclusiva, diversa y multicultural. No apuesta por un espacio de encuentro en la diversidad, sino de diferencia en la diferencia.¹⁴ Es decir, cuando por fin se alcanza la creación de una entidad mayor que vele por las políticas culturales a nivel nacional, lo que hace la propuesta del gobierno es fragmentar lo que podría unir, además de alterar el equilibrio de las partes que componen históricamente el ecosistema de la cultura nacional. En resumen, el diseño de ministerio lo que hace es replicar el CNCA, agregar el CMN y reducir al mínimo a la Dibam, que es la que efectivamente posee la red cultural más amplia a nivel nacional a través del sistema de bibliotecas públicas,

¹⁴ Ver carta de Marta Cruz-Coke (directora de Dibam 1993-2000) en diario *El Mercurio*, 23 de noviembre de 2016.

después del Mineduc y su red nacional educacional. Todo esto, además, en nombre de una esperada justicia cultural para Chile.

Ahora bien, el concepto de nación le ha costado siempre a Chile. Cualquier forma de identidad es rechazada por esencialista, salvo el esencialismo estratégico que asume el Estado cuando se trata de incorporar a las comunidades como capital político. En este contexto de diseño del Mincap, el discurso identitario, por ejemplo, de los pueblos indígenas, de los gremios o de las denominaciones sectoriales tradicionales sirven para un bien superior, la ampliación del concepto de Estado, pero que, no obstante, el gobierno intenta incautar para sí.

Este caso no es distinto. Básicamente, el proyecto del Mincap opera bajo una lógica de facción, salvo por una omisión importante, el olvido de la consciencia de cambio, de cambio de mano del poder. Dicho en otras palabras, no se trata de un diseño institucional pensado para el futuro de la cultura nacional —que considere el efecto pendular del poder—, sino que se constituye bajo la ilusión de que esta entidad del Estado se mantendrá en una misma línea de poder. Es decir, se olvida aquello que bien anuncia Hegel cuando señala que “la facción triunfante se llama gobierno y justamente en ello, en el ser una facción, radica de modo inmediato la necesidad de su perecer”.¹⁵ Es este antiguo mensaje el que el gobierno de la Nueva Mayoría olvida. Basta hacer un poco de ficción: ¿cuál sería su opinión de este mismo proyecto en manos de otro gobierno, de otra fuerza política?

El esencialismo del proyecto que presentó el CNCA no sólo tiene que ver con que incorpore de forma nominal a los indígenas, sino que también lo hace respecto de las técnicas, los dispositivos y los medios relacionados con las artes y la cultura, igualándolos. Es un extraño efecto totalizante de entidades esenciales.

Aunque no profundizaré aquí sobre los problemas que enfrenta al Estado con los pueblos indígenas, es evidente que aquellos relacionados con cultura no son los más relevantes, como sí lo son los recursos naturales, ambientales y territoriales. Sin desconocer, por cierto, los compromisos internacionales adquiridos con el acuerdo de la OIT (Convenio 169) y la Unesco, tales acuerdos no son suficientes para fundar de

¹⁵ G. F. W. Hegel, *Fenomenología del espíritu*, citado en Martín Cerda, “El espíritu faccioso”, en *Escombros: apuntes sobre literatura y otros asuntos* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2008), 68.

manera esencialista desde el diseño hasta el nombre del futuro ministerio. Lo justo sería entonces que cambiáramos los nombres de otros ministerios: ministerio de las economías, las justicias y las educaciones, sólo para dar un ejemplo.

Broma aparte, desde mi punto de vista la jugada retórica, demagógica, de configurar el Ministerio de las Culturas, con esos plurales en atención a la existencia de pueblos originarios, tiene efectos políticos claros e implica un peligro y una limitación. Se está creando un organismo operativo del Estado, no estableciendo un acto de reparación histórica. Es una institución que debe funcionar de forma estable en el futuro. Se trata de una aparente corrección nominal en una nación singular que operará bajo una única legalidad, sin el reconocimiento de otras naciones en su interior. Jugar al reconocimiento, cuando no es verdadero, es serio.

Ficciones identitarias, cuando lo que necesita Chile son prácticas igualitarias. A eso se suma un fantasma aún mayor, el de la posibilidad de acotar el mestizaje, la mezcla que es patente y que está en constante asimilación. Éste es un punto álgido del diseño general, el de la pureza de linaje, tanto de los pueblos como de los gremios, de las áreas, de las prácticas, de los sectores productivos, así como de las industrias culturales, todo desde una perspectiva esencial. Así lo evidencia el diseño de la orgánica del Mincap: designaciones genéticas complejas que, cuando son utilizadas por el Estado como forma de reparación y reconocimiento, se vuelven al mismo tiempo instrumentos de asimilación y asentimiento político. Manipulación ontológica tras un discurso de tolerancia e integración. ¿Qué se viene en cultura, procesos *ius soli*, *ius sanguinis*?

La insistencia del CNCA en transformarse en el articulador principal o mediador de la relación con los pueblos indígenas, aunque sea bien intencionada, es instrumental y, tal como se ve en la prensa en los últimos años, no alcanza el resultado esperado por el gobierno. El Estado insiste en focalizar la solución en “gestos” que, a pesar de ser importantes en la relación, implican un nivel de negociación muy distinto de los conflictos relacionados con cuestiones históricas, pero también territoriales, en un desencuentro que simultáneamente mella otro principio que el CNCA trata de monopolizar: el de la “memoria”. Me pregunto en qué momento se separaron, en qué momento se volvieron dos cosas tan

distintas tradición y memoria, casi como formas opuestas.¹⁶ ¿Cómo es que Chile llegó a un modelo donde la cultura se confunde con el Estado y donde más que considerar a las comunidades de referencia efectiva, se busca la identificación con el aparato estatal que la gestiona? Por eso es necesario corregir desde el diseño mismo esta deformación, por medio de la integración de las políticas culturales a procesos mayores, como la superación de la desigualdad, las brechas de participación cultural y de educación.¹⁷ Porque, aunque este proyecto no lo considere, existe una cultura sin Estado.¹⁸

Hoy por hoy, el concepto de “cultura nacional”, de algún modo, es un oxímoron. Entre Violeta Parra y Daddy Yankee, la cultura no tiene un adentro y un afuera. El préstamo cultural internacional, transnacional, no se detiene ante la formalización administrativa. La noción de un CNCA y su supuesto proceso natural hacia un ministerio, derivado de su constitución burocrática, alimentan la ficción de una unidad que lo local y plural vuelve impracticable. Sobre todo cuando lo nacional, en un sentido amplio, está en crisis; cuando las comunidades locales y las agrupaciones espontáneas y circunstanciales empiezan a presionar los límites desfigurados de los partidos políticos y las ideologías. En este sentido, la valencia de subsidiariedad del proyecto está marcada por la idea de darle a todos un poco. Por eso se plantea la división por sectores productivos en una rama del organigrama ministerial y, en la otra, se definen identidades étnicas, técnicas o dispositivos mediales (ver sección 5, g). Curiosa la mezcla, si al otro lado del organigrama van las bibliotecas públicas y el Consejo de Monumentos Nacionales (ver 5, h), categorías que mezclan el hacer con el saber y con el ser.

3. ECOS IDENTITARIOS

En *Historia de las ideas y de la cultura en Chile*, Bernardo Subercaseaux hace presente la necesidad de distinguir tiempos diversos para Chile: un tiempo fundacional, uno de integración, uno de transformación

¹⁶ Ver Beatriz Sarlo, *Tiempo pasado: cultura de la memoria y giro subjetivo. Una discusión* (Talca: Editorial Universidad de Talca, 2013).

¹⁷ Ver Bárbara Negrón, “El ‘estado del arte’ en Chile”, *Revista Periférica Internacional* 15 (2014): 182.

¹⁸ Ver Karine Berger, Manuel Alduy y Caroline Le Moign, *La Culture sans État: de Modiano à Google* (Paris: Odile Jacob, 2016).

y uno globalizado.¹⁹ Si bien estoy de acuerdo con la propuesta del autor, ante el proyecto del Mincap, resulta crucial plantear una interpretación desplazada de estos conceptos. Es decir, respecto de las políticas culturales, los “tiempos” de Chile debieran pensarse abiertos y dinámicos, paralelos, no excluyentes y, mucho menos, progresivos. Porque dichos tiempos conviven en el territorio y no se han cerrado como si se tratara de eras precisas. Chile vive temporalidades paralelas con comunidades, lugares y grupos humanos en simultaneidad de eras: comunidades que aún viven en un tiempo fundacional; territorios en los que la integración y la transformación coexisten; estratos sociales que tienen acceso al tiempo globalizado y otros no. El mestizaje no se detiene, las migraciones tampoco, incluso la fundación o refundación puede entenderse como un fenómeno permanente. Las instituciones nacionales de igual forma, la cultura también.²⁰ Quizás sería más coherente pensar en una institucionalidad que tendiera hacia lo posnacional o bajo criterios de desnacionalización, dada la experiencia de otros países integrados por comunidades y grupos étnicos diversos.²¹ Sin embargo, lo que primará en Chile, si se aprueba el Mincap tal como está ahora, serán planes y programas nacionales, con una confusa expresión en la ley, con decenas de direcciones regionales a partir de los servicios públicos establecidos, sin real autonomía de los territorios, sin una apropiación verdadera de la política pública (ver sección 5, f). El control de esas “culturas” en plural será central.

La cultura en Chile resulta un tema poco relevante si no se comparte la percepción que la vincula y explica como parte de la crisis de

¹⁹ Bernardo Subercaseaux, *Historia de las ideas y de la cultura en Chile. El centenario y las vanguardias* (Santiago, Editorial Universitaria, 2004), 13: “El tiempo fundacional a comienzos del siglo XIX, desde el período de la Independencia hasta la crisis en la década final del siglo; el tiempo de integración, desde fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del XX; el tiempo de transformación, desde la década del treinta hasta la década del setenta, y, finalmente, el tiempo globalizado, entre 1980 y el presente”.

²⁰ Una propuesta similar, pero dirigida a comprender la situación de las artes visuales, hace Justo Pastor Mellado en su presentación en la primera jornada para la creación de la política de artes visuales del CNCA, “Artes de la visualidad y política de Estado”, el 21 de julio de 2016. Ver: http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2016/08/Mellado_Escenas-Locales_.pdf.

²¹ Ver Saskia Sassen, “Incompletitud y la posibilidad de hacer. ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61, n.º 226 (2016): 107-139.

un ecosistema —tanto de educación, de representatividad política y económica—, como un factor integrado que trasciende a todas las dimensiones de la sociedad. La crisis de Chile podrá entenderse cuando sea posible comprender su matriz cultural. No basta decir que la cultura es diversa, que hay varias, porque a esta altura parece hasta frívolo. El proyecto recurre a las comunidades, pueblos, grupos y gremios y los reconoce en su diferencia, pero luego los empaqueta para consignarlos en el concepto nacional que todo ministerio implica. De ahí no podrán volver a salir.²² Sé que parece sólo una cuestión conceptual, pero cuando se trata de leyes, eso cuenta. Al leer a fondo el texto del proyecto queda en evidencia que el gobierno buscaba, como señalé antes, entre otros objetivos, reapropiarse de una huella histórica precisa, por medio de la instalación de una valencia simbólica, para que el proyecto fuera identificado perpetuamente con el sesgo de la coalición de izquierda y centro que lo diseñó. Un sello donde la cultura debe ser subvencionada, en un sentido reparatorio, no sólo en la acepción del gesto hacia las víctimas de un pasado antidemocrático, sino abarcando ahora un espectro mayor, amplio, “la justicia cultural”, terreno en el que, si se revisa el discurso de la Presidenta de la República en la presentación de la “Indicación sustitutiva 2015”, todos los sectores, incluido el Estado mismo, aparecen como una víctima, un postergado, una minoría.

Un Estado víctima que requiere de esta justicia cultural: una figura muy especial. De ahí la influencia en los textos y en las discusiones públicas donde, a pesar de décadas de gobiernos democráticos, lo que se busca es el equilibrio de culpas y traumas. Donde el Golpe Militar de 1973 y los atropellos de los derechos humanos durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), los asesinatos y las desapariciones se vuelven un tópico central de la negociación simbólica y política detrás del diseño del Mincap. Y si esto ya es una carga importante para el documento, es preciso sumar además la deuda para con los pueblos indígenas.

Ahora bien, la pregunta es: ¿Por qué el Ministerio de Cultura es el que debe hacerse cargo de esta justicia cultural e histórica que el mismo Estado no ha sido capaz de darse en casi treinta años de de-

²² Ver Saskia Sassen, “¿Globalización o desnacionalización?”, en *Viejas sociedades, nueva sociología*, editado por Juan Monreal, Capitolina Díaz y J. J. García Escribano (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005), 65-86.

mocracia? ¿Por qué el propio Estado, a pesar de todo lo que ha hecho y los recursos que ha aportado, mantendría una deuda con la cultura? Deudas no muy distintas a las que hoy se escuchan en la calle en salud, pensiones, educación y energía. Si se revisan los documentos y las discusiones en cultura, no sólo resurgen las consecuencias de los conflictos políticos e ideológicos de fines del siglo XX en Chile, sino que además, de algún modo, se refleja en la misma lógica estructural del texto, pero de forma anacrónica y expandida a toda la historia de Chile. Es un lema de fondo: “Chile me debe”. Por esta razón me parece que este proyecto de ley es una propuesta historiográfico-programática que rearticula lo nacional antes de la nación; una institución cultural que hará justicia respecto del Estado mismo en cuanto víctima, desde antes de que Chile fuera Chile.

La perspectiva historiográfica que este diseño de ministerio busca instalar tiene un efecto retrospectivo interesante. Construye la ilusión anacrónica de atribuir todas las culpas —las actuales y las antiguas— a los ideales políticos del bando contrario, en tanto que la alternativa correcta son los ideales políticos propios, reduciendo la discusión a una cuestión entre progresistas y conservadores, buenos y malos. De lo simbólico a lo concreto, de lo real a lo cultural, una polaridad que pareciera insuperable en Chile: izquierda y derecha. Por eso pienso que es necesario aspirar a un nuevo proyecto de ley que comprenda lo que Daniel Mansuy describe al inicio de su reciente libro:

... si acaso deseamos comprender nuestra crisis, debemos distanciarnos de las disposiciones reflejas, que ven en toda concesión o acuerdo un signo de derrota política; o que conceden demasiado buscando simplemente acomodarse a la opinión dominante. No se trata de buscar la quimera de la neutralidad pura (que, sobra decir, no existe en estos asuntos), sino de tomar alguna distancia respecto de las aproximaciones partisanas, que persiguen anotar un triunfo táctico antes de comprender y reflexionar.²³

El “esfuerzo comprensivo”, lo expresa Mansuy, sin duda es urgente. La vuelta a la deuda eterna provocada por el quiebre antidemocrático y sus procedimientos brutales y sistemáticos, cuarenta años después,

²³ Daniel Mansuy, *Nos fuimos quedando en silencio* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2016), 15.

aún no encuentra sosiego. Quizás, de acuerdo a lo que expresan los propios expertos en derechos humanos, porque no ha pasado suficiente tiempo. Es en este momento cuando surgen para mí otras preguntas que, por cierto, no tienen fácil respuesta: ¿Es el Ministerio de Cultura un Ministerio de la Memoria, un Ministerio de la Compensación Histórica? ¿Es eso lo que la ciudadanía necesita urgentemente?

La motivación para haber diseñado este proyecto de ministerio con un sesgo tan marcado es simple: se trata de razones políticas, de política. No obstante, cuando se discute cada punto de la creación del Mincap, lo que se pone en escena no es esa fuerza mayor. Por lo mismo, la aprobación del Mincap es algo más que simplemente su consenso o reprobación en cuanto ley, sino la posibilidad de sellar simbólicamente la formalización institucional convertida en un proyecto histórico de izquierda. En este ministerio, tal como lo demuestran los documentos, se está tratando de hacer justicia histórica, justicia social, justicia indígena y justicia en la participación ciudadana. ¿Es eso un Ministerio de Cultura? Quizás sí, por lo poco relevante que aparece para muchos el Ministerio de Cultura y, al mismo tiempo, por lo relevante que será como aparato de propaganda para los gobiernos que vendrán. El fantasma del populismo que hoy por hoy emerge en tantos análisis está presente en este cruce entre rasgos demagógicos y oportunistas de participación ciudadana, y de articulación de un supuesto deber o deuda —en ese sentido amplio que mencionaba— con esa misma ciudadanía que se siente adeudada (cuestión sobre la que me extenderé a continuación).

4. ECOS DE LA PARTICIPACIÓN

En la jornada de diálogo que organizó la propia comisión de la Cámara de Diputados, el 7 de marzo de 2016, en el ex Congreso Nacional, hubo una intervención que refleja con claridad el tipo de dudas que los ciudadanos tienen ante la creación del Mincap. Sólo a modo de ejemplo, en el acápite “pueblos originarios”, el documento de la Cámara recoge lo que Juan Carlos Tonko planteó:

... advierte sobre el alcance amplio que tienen las nociones de cultura y patrimonio para su comunidad kaweshkar, señalando

que la autodeterminación, el territorio, la cultura y el patrimonio son un continuo que no se puede separar. Asimismo, expresa su preocupación frente a lo que él considera el enfoque sectorial que está adquiriendo la iniciativa tratada, toda vez que en “cultura” comprende sus tradiciones, lengua, conocimiento tradicional y estilos de vida, pero también incluye una base material, que para su pueblo está representada en el acceso y uso de sus recursos y territorio.²⁴

Este pasaje deja claro el peligroso juego que esconde el velo demagógico de la multiculturalidad con que avanza este proyecto de ministerio. Obviamente, nadie podrá acceder a la autodeterminación a la que aspira Tonko, porque un ministerio de cultura es nacional y es de la cultura de un país, y las propias nociones de territorio que las comunidades se den no está en proceso de revisión. Por el contrario, no serán sino parte del proceso de negociación que cruza el paradigma gobierno-Estado, administrando el capital simbólico y material que el futuro ministerio obtendrá como trofeo.

Es en este rango de posibilidades donde se alza el otro fantasma que tiene sobre sí todo Ministerio de Cultura, cuando se centra en un proyecto historiográfico en sí mismo. Un ministerio, hoy CNCA, que mutó hacia una entidad de programación centralizada y de asistencia a la creación artística, cuando, si se hubiera querido, se podría haber diseñado uno enfocado en la planificación cultural abierta a la participación en un sentido amplio; un ministerio más centrado en impulsar las prácticas culturales a través de la promoción del cultivo de lo que las propias comunidades identifican como referencias culturales para sí mismas. La noción de “acceso” a la cultura como principio primó por años, sin embargo, poco a poco fue mostrando sus falencias, dada la variedad en la calidad y la improvisación que representa un sistema mixto de intervención cultural como el que tiene el CNCA: una “parrilla programática” con planes y programas propios pero, además, con la carga de cientos de proyectos realizados por medio de los fondos concursables. A partir de esta experiencia, era esperable un cambio en

²⁴ “Informe de la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones recaído en el proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura”, Cámara de Diputados, 14 de junio de 2016, Boletín 8938-24, 96.

la gestión de esos planes y programas así como de los fondos. Pero no fue así. Considerando que si se buscaba ayudar a los ciudadanos más alejados de los estratos medios y altos, ello no se logra sin una base seria de estudios centrados en las audiencias y los espectadores; es decir, en saber qué podría querer o necesitar la ciudadanía, más allá de la verticalidad exclusiva y excluyente de la cultura entendida como lo que se le da al que no tiene acceso. A los fondos concursables, en cambio, paradójicamente acceden los mismos que tienen acceso a la mejor educación. Es decir, el concepto de acceso opera para los pobres, para que puedan exponerse a la cultura, tener contacto con ella (nuevamente un rasgo esencialista, como si la cultura fuera algo, una cosa y no un todo indivisible). La ecuación entonces quedó configurada así: programación y acceso para los mismos que reciben una educación que fracasa en el 70 por ciento y proyectos y fondos para los que reciben el 30 por ciento de la buena educación de Chile.

La cita que recojo resume en parte la presentación de Juan Carlos Tonko en aquella jornada y revela otro aspecto a considerar, anexo al de las identidades: es el concepto mismo de participación que este proyecto de Mincap hereda del CNCA. En su transferencia al modelo de ministerio la participación muta hacia conceptos más grandilocuentes, aunque sólo con el rol de opinar y recomendar, no vinculante en sus decisiones.

No en vano esto vuelve a aparecer en una primera pregunta que hace Ramón Farías, diputado miembro de la Comisión, en una de las tantas sesiones durante la discusión del proyecto, a propósito de los consejos ciudadanos y participativos. Su consulta no estaba dirigida a cómo el proyecto ayudará a los más desposeídos, ni a los pueblos indígenas, ni a los ancianos, ni a las personas con discapacidad, ni a los niños de Chile. Su pregunta era otra. Cito al diputado Farías:

¿Cómo se resuelve el problema de que el día de mañana cambia un gobierno y el(la) Presidente(a) de la República nombra a un ministro(a) de las culturas y desea llevar adelante una política cultural comprometida al país en su programa, y no pueda porque resulta que existirá un Consejo Nacional de las Culturas y las Artes y el Patrimonio que definirá las políticas y no el ministro?²⁵

²⁵ *Ibidem*, 91.

El ministro Ernesto Ottone, que estaba presente, respondió citando el artículo 2, inciso 1° del proyecto. La respuesta satisface al diputado, porque en dicho acápite se precisa que la participación de los consejos civiles será parcial y estará bajo el control del ministro o los subsecretarios respectivos, y que ningún consejo, tanto nacional como regional —tenga la conformación numérica que tenga—, podrá quitarles la autonomía y predominio a los objetivos de la Presidencia de la República.

Lo más grave es que en el proyecto la redacción de la descripción y explicación de la conformación de los consejos participativos ocupa gran parte de su extensión, aunque si se analiza en profundidad su alcance quedan claras las limitaciones y, sobre todo, el hecho de que están bajo la dinámica de un teatro democrático —estoy siendo irónico y no metafórico—, donde el presidencialismo se deja ver en todo su esplendor (ver sección 5, j). Consejos regionales y uno nacional compuestos, entre otros, por una diversidad indefinida que el proyecto señala como integrantes: representantes de las “industrias culturales”, las “culturas tradicionales”, las “culturas populares”, las “culturas territoriales”, entre otras etiquetas.²⁶ Prácticamente todos, además, serán elegidos por el propio ministro(a) para una verdadera participación no vinculante, es decir, falsa. ¿Por qué no llamarlos directamente comités consultivos y no consejos?

Las culturas, las artes... pero, sobre todo, un ministerio. Uno para varias culturas. Con esto se hace evidente que la propuesta, en su articulación orgánica en tres áreas separadas (institucionalidad, fondos y patrimonio) tiene objetivos y estrategias diversas que no siempre deberán o podrán estar alineadas. En el caso de los fondos concursables, éstos generan toda una articulación respecto de las áreas de producción, lo que no siempre estará en directa proporción respecto de la difusión, la educación o la circulación del arte y la cultura. Menos aún respecto de las necesidades de los más necesitados. Aunque bajo la denominación de “necesitado” no estoy refiriéndome sólo a los que tienen menos acceso al dinero y al poder. Es claro en la crisis actual que vive Chile que también es necesario, y quizás igualmente urgente, preocuparnos de la educación y la cultura de las clases dominantes. En este sentido, sin

²⁶ Ver Boletín 8938-24, 231 y ss. Una perspectiva aguda de estas imprecisiones conceptuales fue señalada por el periodista Álvaro Matus en “Todas las voces todas”, diario *La Tercera*, 8 de diciembre de 2016, <http://www.latercera.com/voces/todas-las-voces-todas/>.

mayor profundidad, apenas se mencionan las industrias creativas, pero tampoco se asume las implicancias que tienen el propio Estado y los fondos concursables sobre el mercado del arte (en un sentido amplio). No existe así, en esta futura plataforma ministerial, tanto al servicio de los artistas y cultores como de los espectadores y audiencias, una integración de ambas partes en la misma proporción,²⁷ ya no en términos identitarios, sectoriales o gremiales solamente de igualdad real, no terminológica.

Esta institucionalidad además sumó otro aspecto capitalizable por el Estado: “la cultura como derecho”. ¿Qué puede significar esto? Será un derecho como el derecho a la educación y a la salud, que como es bien sabido no logran estándares satisfactorios en Chile. ¿Escolarizarán la cultura? ¿Se establecerán planes y programas bajo una edición de contenidos que permitan un currículum nacional en cultura, como en el caso de la educación nacional? Resulta, por decir lo menos, paradójico: es precisamente este proyecto de ministerio el que separa educación y cultura prácticamente en todas las instancias en que se supone que puede prescindir un área de la otra. En fin, vayamos al texto mismo del proyecto.

5. ECOS DEL TEXTO²⁸

Las disputas ideológicas que evidencia el documento final, incluida la discusión de las comisiones, hace patente lo que he planteado en términos generales. Lamentablemente, la dinámica con que ha operado el gobierno no busca un debate público real, sino que apela a la sensibilidad pública.

Ahora señalaré de forma específica, en el texto del proyecto de ley, algunos de los puntos que fundamentan lo que antes he mencionado. Tal como subrayé antes, la votación de la Cámara de Diputados fue de 109 votos a favor (de 110) y una abstención. Esto demuestra cómo no sólo la izquierda o el centro, sino también la derecha ve con buenos

²⁷ Ver Carlos Javier Villaseñor Anaya, “Retos para la gestión cultural, en América Latina”, *Revista Periférica Internacional* 15 (2014): 262-266.

²⁸ Una versión preliminar del texto que compone esta sección la redacté para la presentación que hice ante la Comisión de Educación y Cultura del Senado, el 16 de noviembre de 2016.

ojos lo que instala este diseño. Mi esperanza es que la Comisión de Educación y Cultura del Senado exija una comisión mixta o, también, que simplemente el proyecto sea abandonado por el gobierno, dado que podría volverse un lastre innecesario en este último año de gestión.

a) En “Principios” (art. 1): Dada la naturaleza propia de los principios debiesen ofrecer definiciones y descripciones adecuadas, de manera de facilitar la comprensión del objetivo que se busca, cuestión que en el texto no se hace. Además, en este punto, queda en evidencia la accesoria consideración de audiencias y espectadores, así como de mediadores culturales. Pareciera que más que un ministerio de cultura asistiéramos a la creación de una red asistencial para los creadores y la conservación, en desmedro de otros estamentos de alcance nacional como las escuelas, los liceos y las bibliotecas públicas de Chile. El Mineduc tiene una relación directa con los docentes que integran el sistema nacional de educación, sin embargo, este Ministerio de Cultura pareciera no estar concebido bajo un paradigma equivalente, desaprovechando el potencial de integración, capacitación y profesionalización para la mediación cultural. Por lo anterior, es fundamental que en los “Principios” quede establecido uno particular para este ámbito: audiencias y espectadores.

b) En “Funciones y atribuciones” (art. 3): Los verbos rectores son débiles. Paradójicamente, resalta la imprecisión en las áreas de fomento y creación, comparada con las minuciosidades en las que se adentra el articulado cuando define las instituciones patrimoniales (Art. 29), cuando son ellas las que poseen un bagaje histórico, centenario —museos nacionales, Biblioteca Nacional y Archivo Nacional— que este proyecto de ministerio no reconoce ni aprovecha.

c) En “De la estructura interna” (art. 4): El diseño actual propone dos subsecretarías (artes y patrimonio), mientras el Mineduc, con un presupuesto que supera en casi sesenta veces al del actual CNCA, tiene solo una subsecretaría.

d) En “De las subsecretarías” (arts. 8-10): Se propone una subsecretaría de las artes, con tres consejos, y en patrimonio, ninguno. Esto expresa el rasgo sectorial y productivo del diseño general del ministerio, en desmedro de áreas como, por ejemplo, el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, que alcanzan hasta las regiones más remotas del país y a amplios sectores de la población.

e) En “Establecer una vinculación permanente con el sistema educativo formal en todos sus niveles, coordinándose para ello con el Ministerio de Educación...” (art. 3): La mención es vaga y demuestra nuevamente que se concibe el Mincap de forma unívoca, sin la consideración de instrumentos y estudios para identificar las necesidades particulares de las audiencias y los espectadores. Como si la cultura fuese sólo lo que se produce para el consumo cultural o su conservación, y no un amplio espectro de manifestaciones materiales e inmateriales de las diversas comunidades. ¿Cómo asegurar una real apropiación regional de los planes y la entrega de la cultura a la cultura y de las artes a las artes? La representación civil aumenta casi en todas las instancias, sin embargo, su participación no es vinculante y la totalidad de los miembros de los consejos son elegidos por el propio ministro o de confianza de la Presidencia de la República.

f) En “De las subsecretarías regionales ministeriales” (art. 14): No se especifica relación alguna con la subsecretaría de las Artes. Sólo se menciona la del patrimonio y, de manera marginal, la relación con el propio Consejo Nacional. Esto ha sido manifestado ante las autoridades del CNCA en las últimas convenciones anuales y muestra la desarticulación del Consejo Nacional y los consejos regionales, los que no dialogan entre ellos, más allá de las instancias organizadas y presididas por funcionarios del propio CNCA o el propio ministro(a).

En este punto de la discusión, la respuesta de la institución surge del articulado del futuro ministerio: habrá consejos regionales y un consejo nacional. Tal como hay en el actual CNCA, pero hoy, al igual que mañana, la estructura misma de cada consejo regional, a pesar de denominarse como participativo, es dirigida por los subdirectores regionales y, en el futuro, por seremis de Cultura, cargos de exclusiva confianza del Presidente(a) de la República. Es decir, el ente democrático participativo es presidido por un funcionario del mismo ministerio, dependiente del ministro(a), donde las recomendaciones, observaciones y decisiones del consejo no son vinculantes. O sea, se trata de una pantomima de la participación. Para culminar lo peculiar del diseño, es preciso recordar además que los seremis dependerán de la subsecretaría correspondiente, pero, como dice el texto, será “colaborador directo del intendente” (art. 13). Esto, además, dada la reforma que se está implementando actualmente por la que los intendentes serían elegidos demo-

cráticamente, crearía una compleja relación triangulada entre Mincap y la autoridad regional del intendente.²⁹

g) En “Corresponderá al Consejo Nacional” (art. 17): Aquí está la única referencia a la gestión de los fondos concursables, tema de máxima relevancia en el futuro ministerio. Estos fondos, sin considerar la creación del Fondo del Patrimonio, actualmente reparten un monto equivalente al 31,5 por ciento del presupuesto del CNCA. Sin embargo, en este punto, el proyecto se remite a la Ley 19.891, del año 2003, cuando es de público conocimiento la crisis de dichas herramientas de fomento, dadas las definiciones técnicas y sectoriales. Esto se conoce como “fondarización” del medio artístico y cultural. Estos concursos, además, están marcados por el sesgo socioeconómico y educacional de quienes los ganan, reproduciendo la brecha cultural preexistente y evidenciada en la educación. Las postulaciones a los fondos están definidas por los formularios, más que por estrategias dinámicas y actualizadas con las prácticas y procesos, de manera que ayude como herramienta de integración. Si se está diseñando una nueva institucionalidad, ¿por qué no delinear una política de fondos renovada?

Luego de esto, el resto no es más que poesía. Todo termina aquí, los fondos determinan el modelo. Es decir, lo que se está instalando es la formalización de un proyecto cultural nacional, transformado en proyecto histórico y político, por medio de un modelo económico y social puntual que se sabe obsoleto. Y dada la fuerza de los gremios —sectores productivos definidos por las tecnologías que utilizan— son estos mismos los que tienen derecho a voz, desequilibrando un escenario donde la cultura es concebida bajo un principio ontológico binario, entre los que producen cultura y las audiencias o espectadores. Parece la maqueta a escala de la operación autoficcional de la izquierda en Chile: cambiar el modelo social sin cambiar el modelo económico, —a lo que yo agregaría— pretendiendo cambiar el modelo histórico, pero no las prácticas sociales y, por lo tanto, efectivamente culturales.

h) Se menciona, por una parte, el “Consejo Nacional del Libro y la Lectura” (art. 10) como parte de la subsecretaría de las artes, cuyo objetivo es “promover proyectos, programas y acciones de apoyo a la creación literaria, la promoción de la lectura, la industria del libro, la

²⁹ Ver inciso segundo del Art. 26 de la Ley 18.575.

difusión de la actividad literaria y el fortalecimiento de las bibliotecas públicas”. Por otra parte, más adelante se dice que “se crea el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas” (art. 35). Esta separación orgánica puede tener graves consecuencias, ya que corresponden a subsecretarías distintas, sin asegurarse, en este proyecto de ministerio, cómo colaborarán ambas instancias de manera que no se produzca una duplicación o, peor aún, la contradicción de las políticas, sean estas anuales o quinquenales, nacionales o regionales.

i) En el artículo 2, queda expresada la jerarquía ministerial que primará: “El Ministerio, actuando como órgano rector, velará por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia cultural, patrimonial, propendiendo a su incorporación en forma transversal en la actuación del Estado”. No sé si es posible creer que los grandes ministerios podrán aceptar tal dependencia y, si así fuera, tampoco es posible creer que el Mincap efectivamente pueda atender todos los requerimientos de visados que aseguren la prevalencia de “las culturas, las artes y el patrimonio” en todos los casos que se requiera.

j) “Artículos transitorios”. En la sección relacionada con los artículos transitorios (ver art. 4), se señala explícitamente que el Presidente de la República puede “crear, suprimir o modificar los capítulos, programas, asignaciones, ítems y glosas presupuestarias que sean pertinentes”. Es decir, aplicando medidas económicas, la Presidencia puede dejar sin efecto cualquiera de las áreas existentes, las que, sin presupuesto, pueden de hecho dejar de existir. Esta capacidad presidencial se da en todos los ministerios, con la diferencia de que los otros ministerios no son participativos y en éste, en cambio, decisiones presidenciales de este tipo pueden oponerse a los acuerdos de los consejos participativos. Dado que las vías participativas de los consejos no son vinculantes, debido a la concepción jerárquica del Estado, donde no se puede contradecir al Presidente(a), me pregunto si no sería más honesto con la ciudadanía que el Mincap dejara de ser una entidad (demagógicamente) participativa y esos consejos pasaran a ser consejos o comités consultivos.

k) En esta misma sección, ver artículo 6 transitorio, “de la continuidad en los cargos por tres años de las personas que estén en las direcciones del Servicio Nacional del Patrimonio. Salvo el caso de la renuncia voluntaria”. Esta mención, que está en la última página del proyecto, es la prueba de por qué hemos asistido al silencio más total

por parte de los directivos actuales del ámbito del patrimonio. Porque de ser aprobado el proyecto, por ejemplo, se asegura la continuidad de los cargos directivos o de confianza que, dada la naturaleza de sus funciones, no debieran estar en esta sección del proyecto de ley. Es decir que, luego de la reconfirmación en sus cargos a fines del 2016 de alguno de ellos, si se aprueba el proyecto que crea el ministerio, se suman automáticamente tres años más al cargo. Prórroga inamovible sin considerar evaluación de desempeño alguna. Esta táctica prelegislativa es planteada como una forma de apoyar la transición y la adecuación hacia el ministerio, bajo la falacia de que manteniendo la jerarquía se mantiene la estabilidad.

6. ECOS FINALES

He participado del mundo de las artes y la cultura por más de treinta años y, aunque sé que este dato no es relevante en sí mismo, enfrentado al principio político que opera en todo proyecto de ley, creo que puedo hacerme una idea de la aplicación de la propuesta del gobierno de la Nueva Mayoría. Estamos ante un diseño inviable e impreciso, el que, como es obvio, oculta su principio más gravitante: el poder. Como es bien sabido, éste es polimorfo y da igual si está más cerca del neoliberalismo que del socialismo o del comunismo. Sé que es ingenuo de mi parte decirlo. Pero de eso es lo que efectivamente trata la ley. Lo legal de la ley. De ahí la seriedad de que, además, esto se haga por medio de la separación del Mineduc del Mincap. Se hace por algo, y para algo, algo que va más allá de lo ministerial. Es político. Sin embargo no se hace de forma explícita y con discusión pública. Eso me parece que es deshonesto con la ciudadanía y puede tener consecuencias, ahora sí, históricas. Como decía, no se apela a una discusión sobre políticas culturales, sino de sensibilidad pública en cultura, de ahí el maniqueísmo reinante.

No creo imposible aspirar a un ministerio “neutral”, exento de estos sesgos que he planteado aquí; una administración que, por lo mismo, no sea en cuanto ministerio protagonista de la cultura, sino una estructura eficiente al servicio de los ciudadanos y las comunidades, entendidas en su dinamismo y equilibrio. Homeostasis cultural. Tal vez eso permitiría la acción de la cultura, el desarrollo de los quehaceres

que fundan lo común, más allá de los formatos y productos, medios, técnicas, tecnologías o grupos y gremios que desencadenan esa experiencia imposible de separar: la de aprender, la de saber y la pertenencia a las comunidades de referencia en las que los ciudadanos viven. Por lo anterior, creo importante insistir en la falta de desarrollo de algunas áreas, así como en la inviabilidad operativa, ni siquiera ideológica, que manifiesta el proyecto en su totalidad. *EP*

Pablo Chiuminatto, "Ecos de una crisis. Hacia la creación de un Ministerio de Cultura", *Estudios Públicos* 145 (2017).

COMENTARIO

PARADOJAS DEL LEGISLADOR BIEN INTENCIONADO*

Pedro Gandolfo

Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales

RESUMEN: En este comentario, el autor sintetiza las posturas expuestas por Chiuminatto en su conferencia y concuerda con varias de sus críticas al proyecto de ley que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Sin embargo, difiere respecto de las intenciones políticas detrás del proyecto y atribuye sus debilidades a una desmesura legislativa que no previó lo difícil que es coordinar una lógica progresista y contemporánea con la lógica de un modelo de Estado que es herencia directa del Estado-nación del siglo XIX.

PALABRAS CLAVE: cultura, Ministerio de Cultura, política cultural, Estado.

PARADOXES OF THE WELL-INTENTIONED LEGISLATOR

ABSTRACT: *The author of this commentary summarizes the positions set out by Chiuminatto in his lecture and concurs with a number of his criticisms of the bill establishing the Ministry of Cultures, the Arts and Heritage. However, he disagrees with him about the political intentions behind the bill and attributes its weaknesses to legislative overreach, with a failure to foresee how difficult it would*

PEDRO GANDOLFO. Ha sido docente en derecho y literatura en la Universidad de Chile, Universidad Católica y en Universidad Diego Portales. Miembro de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales. Columnista y crítico de libros de *El Mercurio*. Email: pedro.gandolfog@gmail.com.

* Versión revisada del comentario hecho a la conferencia de Pablo Chiuminatto expuesta el 27 de octubre de 2016 en el CEP y publicada en este número de *Estudios Públicos*.

be to reconcile a progressive, contemporary logic with the logic of a model of the State that descends directly from the nation-State of the nineteenth century.

KEYWORDS: *culture, culture ministry, cultural policy, State.*

El centro del análisis de Pablo Chiuminatto (no me referiré a todas sus ramificaciones, numerosas e interesantes) se basa en una doble crítica.

En primer lugar, pone énfasis en la estrategia política que, según su mirada, subyace al proyecto legislativo que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. La estrategia a la que se refiere Chiuminatto se caracteriza por una megaoperación que diferencia este proyecto de la visión política que se infiere de la institucionalidad vigente (que data del año 2003) y de la de los proyectos anteriores para crear un ministerio, visiones que podrían calificarse más bien de minimalistas o moderadas. Este proyecto es maximalista y eso tiene consecuencias que subraya.

En segundo lugar, busca echar luz, aterrizando en el articulado del proyecto, respecto a cómo esa estrategia, que aparece ya de manifiesto en el nombre del ministerio, en su fundamentación, en su retórica conceptual y simbólica, resulta en contradicción, real y prácticamente, con lo que institucionalmente se plantea, redundando en una severa amenaza para aquello que se busca conseguir. Hay, pues, según el autor, un potente desajuste entre la lectura simbólico-política y la real-práctica del proyecto.

En cuanto al primer punto, Pablo Chiuminatto nos previene del intento de generar con este proyecto un giro frente a todo lo anterior, una transformación, un sello nuevo en materia de institucionalidad cultural. Este giro fundamental estaría marcado por el paso de un modelo hegemónico, monolítico, poco participativo y neoliberal de cultura a otro multicultural, que reconoce e incluye la diferencia, que se halla descentralizado regional y localmente, ampliamente participativo para la comunidad y sobre todo —acá viene la variable más diferenciadora— reparador y compensador de las omisiones e injusticias históricas hacia algunas culturas y sectores de la nación.

Para Pablo Chiuminatto el nudo central de sus reparos —esa desmesura, como yo la llamaría— surge, entonces, de esta ambición añadida al actual proyecto, algo que lo distingue de sus predecesores.

Todo proyecto legislativo, y más todavía el que crea un ministerio, se funda en una visión política. ¿Es la visión que inspira al proyecto en actual tramitación una estrategia de la radicalidad que señala Chiuminatto?

Como se patentiza en el lenguaje del proyecto y en su contenido, se persigue, en efecto, no tan sólo establecer un organismo para el diseño, coordinación y gestión de políticas culturales para beneficio de todos, sino que a la vez el nuevo ministerio —por medio de su sola creación e instalación— desea operar un tránsito desde un relato o paradigma histórico-cultural errado a otro verdadero, y como consecuencia de ese nuevo relato (que atribuye culpas y señala víctimas) busca también promover una “justicia cultural”. En otras palabras, el actual proyecto se propone mucho más que lo que modestamente se pretendía hasta ahora en materia de institucionalidad cultural: busca con la creación misma del ministerio llevar a cabo un cambio de “cultura”.

Creo que Pablo Chiuminatto y cualquiera de nosotros no puede sino concordar con los valores que inspiran a esta legislación: aceptación y tolerancia hacia la diversidad y diferencia; protección y promoción de las identidades locales y étnicas; inclusión, participación, autonomía, multiculturalidad y no monoculturalidad; igual dignidad en el trato y no discriminación. Son principios que suponen legítimas convicciones y buscan dar cumplimiento a acuerdos internacionales vinculantes para Chile. Con todo, más difícil de aceptar es el carácter de entidad cuyo propósito es el reconocimiento y compensación de injusticias culturales históricas, no porque se las niegue y no se admita la necesidad de repararlas, sino porque es discutible el que un Ministerio de Cultura deba asumir él y por sí solo esta misión, que parece corresponder a la totalidad del Estado y a la sociedad entera. Es la sede de esta dimensión, la cual mira hacia el pasado más que al presente y al futuro, lo que parece más dudoso de aceptar. Todavía más, lo que se advierte es que el proyecto legislativo actual, al intentar llevar a cabo ese reconocimiento, reparación y justicia cultural a través del proyecto mismo (y no a través de políticas que pueda poner en marcha a futuro, como lo ha venido haciendo ya, por lo demás, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, CNCA), entra ya a plantear ciertas definiciones, sectorizaciones y separaciones que complican la operatividad futura del ministerio como organismo de diseño, gestión y evaluación de políticas

culturales. Al mismo tiempo, entra de algún modo en conflicto con las otras dimensiones de la visión política subyacente al proyecto, sobre todo las de igualdad y autonomía. Esto se conecta con el segundo pliegue de la crítica.

Este apunta a indicar cómo el proyecto de ley del nuevo ministerio, a despecho de sus buenas intenciones, resulta ser en los hechos, en el plano de prácticas sociales, jurídicas y políticas chilenas, una amenaza para la “bondad” que lo inspira.

A lo que Chiuminatto apunta no es tanto a cuestionar esa bondad, reitero, cuanto como a poner de relieve de qué manera, bajo un discurso de superficie tan bondadoso y bien intencionado, se despliega, finalmente, una institucionalidad que pone a la disposición del poder —el gobierno de turno— una gama difusa y abstracta de facultades potentemente centralizadoras, que, en la práctica, le dejan las manos libres para poner en marcha una política cultural centralizada, hegemónica, nacional y esencialista, es decir, lo contrario a lo que se pretende evitar.

Me parece que esta crítica se dirige a algunos problemas efectivos que el nuevo diseño institucional plantea, entre los cuales me gustaría destacar los siguientes:

- La poca atención al vínculo entre prácticas culturales y el saber, lo cual se traduce en una escasa consideración en el proyecto del papel que juega la educación y aprendizaje en la cultura e, institucionalmente, en una completa separación con el Ministerio de Educación. En mi opinión, por razones conceptuales y operativas, todo proyecto de institucionalidad cultural independiente debe hacerse cargo de modo muy explícito y principal de su relación insoslayable con el estudio, la disciplina, la formación y transmisión de saberes que se hallan implícitos en cualquier dimensión de la cultura, no sólo en el ámbito de Occidente, sino también de las culturas de los pueblos originarios que se acogen en el proyecto. De otro modo, la cultura se transforma en una práctica vacía de sentido y privada de su dimensión temporal. Este punto está explícitamente señalado por las definiciones que proporciona la Unesco que sirven de base al proyecto y hoy se encuentra abordado —aunque, a mi entender, de modo insuficiente— por la legislación actual. En este aspecto se daría un retroceso.

- En el proyecto parece prevalecer una idea de cultura como una entequeia con perfiles precisos, que no considera su carácter fluido,

inestable, de límites borrosos, que no considera que ella es porosa y con permanentes deslizamientos, préstamos y mestizajes. El plural que se añade a cultura obedece, a mi entender, a ese equívoco. Es innecesario, porque hoy cuando decimos “cultura” la pluralidad se encuentra ya implícita en la manera en que la cultura se da y se transforma permanentemente en la actualidad.

- El proyecto no se hace cargo tampoco de las tensiones y contradicciones que operan al interior de la cultura entre lo nacional y lo global, entre lo nacional y local, entre memoria y tradición, entre identidad y cambio, entre igualdad y diferencia, entre los distintos tiempos y ritmos que conviven en sus distintas facetas.

- La escasa consideración de las interdependencias, continuidades, flujos, redes en que consiste la cultura, y que el proyecto tiende —desde el nuevo nombre del ministerio— a separar, sectorizar, diferenciar.

- La baja consideración dentro del proyecto al impacto que tienen las nuevas tecnologías de la información —me refiero a internet y las redes sociales—, así como la televisión abierta y cerrada en la creación, circulación y difusión de la cultura, rasgo que tiene que ver con lo que Bernardo Subercaseaux, en el libro citado por el autor, llama “el tiempo de la globalización”. Esta ausencia abre interrogantes acerca de problemas de coordinación y sinergia entre la institucionalidad cultural y la institucionalidad en ciencia y tecnología (respecto de la cual se anunció la creación de un nuevo ministerio) y con la institucionalidad que fija políticas en materia de comunicación y televisión.

- El proyecto emplea un lenguaje o terminología, ya sea cuando define una noción o cuando no la define, que configura un marco conceptual construido —muy bien intencionadamente— por un conjunto de palabras abstractas en extremo difusas, nebulosas en sus bordes, cargadas de emotividad y de dinamismo autónomo, lo cual augura una “apropiación” imprevisible y conflictiva si no es zanjada por el ministro y sus asesores de confianza, es decir, desde “arriba” por quien tiene poder y no desde la comunidad afectada.

- El proyecto, a despecho de sus buenas intenciones, por el carácter mismo que tiene un ministerio en el derecho público chileno, admite lo regional y local, reconoce y fomenta las identidades diversas pero las inserta y articula centralmente —desde Santiago— dentro de un esquema nacional. El ministerio, en su idea misma, es más centralizador que el

actual CNCA. Hay, a mi entender, una incompatibilidad intrínseca entre el presidencialismo centralista vigente y el rol que juega un ministerio dentro de ese régimen político y la flexibilidad que se busca transmitir a la cultura. El convertir el CNCA en un ministerio —un aparente ascenso— significa pagar costos que pueden ser muy altos y que derivan de esa incompatibilidad. La participación de la sociedad civil en la toma de decisiones resulta restringida, porque los órganos colegiados —los consejos— carecerán en la nueva legislación de las facultades resolutorias para fijar políticas culturales que tienen en la actual. Tampoco se advierte un avance en descentralización, porque bajo el esquema de un ministerio se centraliza bajo una normativa que sólo desconcentra territorialmente.

- El gran instrumento que hasta ahora dispone el CNCA son los fondos concursables. Es desconcertante que se dejen intactos, tratándose de una reingeniería mayor de la institucionalidad cultural. Existe un mero reenvío a la legislación existente. La crítica a la “fondarización” de la cultura, por ejemplo, no se considera para nada.

- La idea de nación es atacada conceptual y simbólicamente, ya que se reconocen la pluralidad, diversidad y singularidad de identidades, pero administrativamente el ministerio sigue vinculado en lo esencial a la idea de un Estado único, con una única nación y cultura. Esta tensión, que es innegable y real, se resuelve finalmente, si se analiza el articulado, con la prevalencia de lo nacional definido centralizadamente.

- En su intención de reconocer y reparar el proyecto hace distinciones y separaciones que complican la gestión igualitaria de la cultura y la autonomía de las comunidades que se busca favorecer y promover. Existe el riesgo de coartar la autonomía definiendo y clausurando desde fuera las identidades y singularidades, y, también, se corre el riesgo de profundizar desigualdades, amplificando diferencias. No se puede ser tan bondadoso y bien intencionado en tantas áreas y dimensiones al mismo tiempo.

¿Por qué se producen en el texto legislativo estos desajustes y este efecto contraproducente?

Chiuminatto ve aquí una maniobra de un gobierno y de una “clase política” que conciben este nuevo ministerio como una presa que repartir entre la clientela e incluso la posibilidad de dirigir la cultura. Chiuminatto cree que se trata de una legislación tramposa, para usar el adjetivo que popularizó Fernando Atria; una legislación que busca pasar

gato por liebre: esencialismo, cultura nacional, centralismo, bajo el disfraz de nociones blandas, antiesencialistas, que promueven la defensa de identidades regionales, locales y étnicas, descentralización.

Personalmente, veo más bien las consecuencias de una desmesura legislativa que no previó, al crear un ministerio, lo difícil que es coordinar una lógica progresista y contemporánea con la lógica de un modelo de Estado (y, por ende, de ministerio) que es heredero directo del modelo de Estado-nación del siglo XIX, el cual no ha experimentado modernización alguna. Por lo mismo, me parece que coexisten en el proyecto también dos modelos de cultura: una nacional, única, dura, con perfiles precisos e impermeable a los cambios, y otra que, recogiendo documentos y perspectivas contemporáneos, se abre a la pluralidad, a los préstamos, intercambios, al mestizaje y a la fluidez. El actual CNCA, sin perjuicio de perfeccionamientos y reforzamientos, me parece que es una institucionalidad más flexible e idónea para enfrentar con éxito estas indudables tensiones. *EP*

CONFERENCIA

HANNAH ARENDT SOBRE EL TOTALITARISMO*

Carla Cordua

Academia Chilena de la Lengua

RESUMEN: Esta conferencia destaca la importancia de la teoría de Arendt sobre el origen del totalitarismo de la primera mitad del siglo XX y su caracterización del sistema como extrapolítico y extrahistórico. Los excesos de la violencia que caracterizan al totalitarismo lo ubicarían fuera de los límites característicos que definen culturalmente a la humanidad europea. Todavía hoy nos interesa esta audaz mirada, que pone límites a dos importantes actividades humanas: la política y las posibles iniciativas históricas.

PALABRAS CLAVE: Hannah Arendt, totalitarismo, poder, violencia, sociedad de masas, política.

HANNAH ARENDT ON TOTALITARIANISM

ABSTRACT: *This lecture highlights the importance of Arendt's theory about the origin of the totalitarianism of the first half of the twentieth century and her characterization of the system as unpolitical and un-historical. The violent excesses that are a feature of totalitarianism can be said to place it beyond the characteristic bounds that have culturally defined European humanity. We are still interested in her*

CARLA CORDUA. Premio Nacional de Humanidades 2011. Miembro de la Academia Chilena de la Lengua. Profesora titular de la Universidad de Chile y emérita de la Universidad Diego Portales. Autora, entre otras publicaciones, de *Luces oblicuas* (1997), *Filosofía a destiempo* (1999), *Nativos de este mundo* (2004), *Verdad y sentido en la crisis de Husserl* (2004), *Wittgenstein* (2013). Email: carla.cordua@gmail.com.

* Versión revisada de la conferencia que Carla Cordua dio en el CEP el 15 de octubre de 2016.

bold approach, which sets limits to two major human activities: politics and possible historical initiatives.

KEYWORDS: *Hannah Arendt, totalitarianism, power, violence, mass society, politics.*

*Para la acción no están disponibles ni el pasado
ni el presente, en cuanto éste es el resultado
del pasado, sino solo el futuro.*

Hannah Arendt,
*Wahrheit und Lüge in der Politik*¹

Hannah Arendt nace en Alemania a comienzos del siglo XX como miembro de una familia judía: estos dos datos, el lugar de su nacimiento y la fecha del mismo, nos parecen hoy de inmediato anuncios inequívocos de un destino terrible. El siglo será el de las grandes guerras mundiales, el de la producción industrial de armas atómicas y de otros medios siniestros de destrucción, el siglo del terror político generalizado por el totalitarismo que se vale de campos de concentración especializados en la tortura y la destrucción de sus prisioneros. El curso de la política en Alemania incluye la organización de una campaña que se propone lograr la aniquilación cabal de los judíos y los gitanos, declarados razas inferiores cuya existencia es preciso borrar del mundo. En el año 1906 nace la niña a la que la suerte le reserva estas circunstancias inauditas. Más tarde, a medida que ella llega a comprender la dureza de su destino, se declara una paria o persona excluida de las ventajas de que gozan otros y aun del trato normal con ellos debido a la presunta inferioridad de su origen. Hannah Arendt usa precisamente la palabra portuguesa *pária* para caracterizarse, ese término que en la India designa a los miembros de un grupo social ínfimo situado fuera del sistema de las castas. Pero, aunque con plena conciencia de sus desventajas, Hannah no se queda contemplando los horrores que amenazan su existencia, sino que, con una energía de grandes alcances y una poderosa inteligencia, se hace cargo de su destino y consigue invertir su vida en una obra memorable que es un regalo inspirador para quien la estudia.

Viniendo de donde vino y estableciéndose en el mundo a principios del siglo pasado, no tiene nada de raro que una persona bien dotada intelectualmente se interesara en primer lugar por el carácter de los tiem-

¹ *Zwei Essays* (München: R. Piper, 1972), 85.

pos entonces reinantes. El presente, que por una parte es el resultado del pretérito, por la otra ofrece a los seres humanos la oportunidad de la acción libre. Y los humanos somos, en lo primero y principal, seres activos y libres dentro de las circunstancias vitales y sociales de cada uno. La necesidad de explorar el significado de tales supuestos induce a la joven Hannah a dirigirse a la filosofía. El estudio de la disciplina con maestros famosos, cuyas obras eran admiradas alrededor del mundo, la induce, desde un principio, a plantearse preguntas acerca de las posibilidades disponibles en la época en que le toca vivir.

Discípula de Heidegger, de Husserl y de Jaspers en los años inmediatamente anteriores a que Hitler se impusiera en la política alemana, Hannah adquiere una formación intelectual intensa y abierta a los grandes asuntos de la humanidad moderna. Su juicio sobre la modernidad no será, finalmente, ni amable ni confiado, sino más bien duro y aterrador. La edad actual se caracteriza por la sociedad de masas, que es, piensa ella, uno de los antecedentes del Estado totalitario.

Antes de detenernos en su versión de estos dos conceptos, “sociedad de masas” y “Estado totalitario”, vamos a esbozar lo que le ocurre a la persona de Hannah durante su primer año de estudios universitarios, pues su biografía también importa mucho para entender su manera de pensar. La relación de la estudiante con Martin Heidegger se inicia en 1924 en la Universidad de Marburgo. Ella va a esta universidad interesada en Heidegger, en la filosofía y en los pensadores de la Grecia antigua. Heidegger ya gozaba de un gran prestigio como pensador y jóvenes de toda Alemania acudían a escucharlo. Ella tenía 18 años y era hermosa. El profesor, de 35 años, casado y famoso, inicia el romance enviándole una nota a la discípula apenas dos meses después de que ella aparece en sus clases. La invita a su oficina. Tres semanas después, según consta en su correspondencia, ya han establecido relaciones íntimas. Es una pasión intensa y corta que consiste de encuentros secretos estrictamente planeados por él, que le escribe versos y promete amarla para siempre. Sin embargo, las circunstancias los separan pronto; ella deja Marburgo después de un año, pero los encuentros ocasionales con el profesor siguen durante dos años más. Arendt le guardará de por vida a su seductor no sólo un gran respeto intelectual, sino, además, una muy ambigua estimación que raya, frecuentemente, en el desprecio.

Sus dos grandes profesores en el período siguiente fueron Edmund Husserl y Karl Jaspers. Este último y su esposa fueron grandes

amigos de toda la vida de Hannah: Jaspers ejercía a la sazón de psiquiatra y llegó a ser, además de su profesor, el consejero paternal con el que ella planeó y realizó su tesis doctoral. El tema elegido —“El concepto de amor de san Agustín”— resultó no sólo en un título doctoral, sino en la posterior publicación del estudio el año 1929 por una editorial berlinesa. Curiosamente, el acento principal del texto no recae ni sobre la *cupiditas* ni sobre la *caritas* cristianas del santo, sino sobre el amor al vecino, un asunto que ya entonces preocupa a la futura socióloga política.

La obra temprana de Arendt enfoca los asuntos estudiados en cómo son para la experiencia personal, adoptando la perspectiva del individuo singular. Se trata del punto de vista existencial de Heidegger. Para él, lo auténtico accesible a cada cual es la ocupación consigo mismo y con su propia muerte; la posibilidad de interesarse en la vida compartida con otros, pensaba el filósofo, conducirá a una degradación que el existente puede evitar. Así se establece la primacía del punto de vista personal de la joven Arendt, quien persiste en él a pesar de su relación estrecha con Jaspers, quien representa una convicción teórica contrastante. La cercanía de Hannah con Jaspers la pone en contacto con la idea de que pensar significa dialogar con otros en el sentido socrático del término. Los demás también piensan, se comunican y es unos con los otros que sostienen un mundo compartido. El carácter dialógico de la normalidad política se convertirá en una verdad fundamental para Arendt. Aunque el efecto del planteamiento heideggeriano, centrado en la existencia singular, se mantiene por varias décadas en la manera de pensar de ella, su experiencia política en Alemania despierta su interés por lo público colectivo. En ensayos publicados a partir de 1960, por ejemplo en “Libertad y política”, “Sociedad y cultura” y “Revolución y felicidad pública”, se impone el desplazamiento de la autora hacia los grupos que comparten un mismo territorio, esto es colectivos europeos integrados por una diversidad de grupos: élite, nobleza, campesinos, burguesía, judíos, cada cual con su carácter y maneras distintas de vivir. El término “sociedad” desempeña dos funciones: designa tanto al grupo dominante de cierta unidad política como también al conjunto de todos los círculos de la misma nación-Estado. Este doble sentido, honorífico en un caso e inclusivo del conjunto diverso, en el otro, retiene la atención de la ensayista. La posición social de los judíos, tanto en la alta sociedad

escalonada en clases como en el conjunto político, es materia de constante interés y examen crítico por Arendt. Sus escritos biográficos sobre personalidades judías que sobresalen, sus estudios de familias judías como la de los Rothschild coexisten en sus planteamientos con temas como la revolución, la violencia, el antisemitismo, la policía secreta, la democracia, los parlamentos, el imperialismo europeo, el nazismo y el comunismo, etcétera. Hannah se ha convertido en la más notable y original pensadora política del siglo XX.

Una de sus obras, reconocida como magistral por cuantos la han estudiado, es la que la autora dedica a la génesis del totalitarismo. Fue publicada en 1950 con el nombre de *Orígenes del totalitarismo*. Se trata de un clásico de la literatura política, una obra profunda, bien pensada, original e intelectualmente atrevida. Regímenes totalitarios son para Arendt, en la primera mitad del siglo pasado, el ruso soviético de Stalin y el nacionalsocialista de Hitler. Los junta y los trata emparejándolos; son el par de fenómenos políticos nuevos, cuya comprensión constituye una tarea urgente para la actualidad. A propósito de ellos, descubre que los medios explicativos de la historiografía y sus conceptos narrativos son inaplicables al caso presente. El régimen político del nazismo, que la expulsa de su patria, es para Arendt, junto con el comunismo soviético, la realización política de la nueva sociedad de masas, representante del antisemitismo radical, fundadora de movimientos imperialistas internacionales, practicante ilegítima de un poder político que gobierna mediante la violencia y el terror, responsable de la ruptura inhumana de la larga historia de la civilización europea. Para entender un poco mejor el alcance de este ataque crítico examinamos en seguida algunos de los conceptos forjados por la politóloga en esta poderosa obra dedicada al totalitarismo.

Ella sabe sobradamente que la Europa cristiana ha sometido a los judíos desde siempre a tratos discriminatorios y a incontables persecuciones. Cuando Arendt se refiere al antisemitismo totalitario y a otros rasgos de la política nueva, no habla de las quejas habituales de los judíos contra sus ofensores de siempre. Tampoco se refiere a las injusticias de los gobiernos tradicionales ni a los partidos políticos que sustituyen el programa anunciado por vacua propaganda. Arendt explica su necesidad de usar conceptos renovados para referirse a la nueva realidad. Dice:

Antisemitismo (no sólo el odio hacia los judíos), imperialismo (no sólo conquista), totalitarismo (no sólo dictadura) —uno tras otro, uno más brutal que el otro— han demostrado que la dignidad humana necesita una nueva garantía que sólo puede ser encontrada en un nuevo principio político, en una nueva ley universal cuya validez abarque a toda la humanidad ya que su poder tendrá que estar esta vez estrictamente limitado, enraizado y controlado por entidades territoriales definidas de nuevo.²

Tal vez aún sorprende que se le atribuya al antisemitismo asociado con el imperialismo europeo la función compartida de causas principales del fenómeno totalitario. Estos factores parecen, a primera vista, una pareja tan desigual que difícilmente explicarán el terremoto político que sacude al mundo en la primera mitad del siglo XX. Arendt sabe y dice que los conceptos recibidos del pasado ya no sirven: será necesario reemplazarlos. Por eso, y a pesar de conservar la palabra, el antisemitismo a que se refiere Arendt no es una forma de antipatía o de desprecio hacia un grupo particular de personas. Ahora se trata del antisemitismo político radical que, diverso del social, se transforma en un programa de Estado. La destrucción total de los judíos se convierte en el ensayo emblemático de la posible destrucción de otros grupos étnicos y cómo el poder sin control puede elegir lo que le conviene suprimir; la destrucción de un grupo parece anteceder a la supresión posible de cualquier otro grupo al azar. En efecto, el gobierno de Hitler organiza una maquinaria pseudocientífica para eliminar a un pueblo completo de la faz de la Tierra; no se trata de deshacerse de la generación actual de los judíos alemanes y europeos. Los judíos todos, los de antes y los de después, son declarados una raza aparte sin derechos; son de otro tipo que el humano, pues bastaba tener un abuelo de tal especie para pertenecer a la raza semita destinada a la eliminación. La perspectiva del Estado totalitario es radicalmente universal, el animalismo anticientífico extremo, un programa criminal ajeno a toda ley o institución histórica conocida. Lo que distingue al antisemitismo en cuanto ingrediente del Estado totalitario no es una enemistad, no es una guerra, no es una rivalidad, no es una medida de precaución para defenderse de un peligro, pues todas

² Hannah Arendt, "Preface to the First Edition", en *The Origins of Totalitarianism* (USA: Harcourt Inc., 1976).

estas situaciones, en cuanto humanas, necesitan de una justificación que las autorice y de leyes que gobiernen su tratamiento práctico. Que en el medio de la Europa moderna surgiera tal política, que fuera justificada popularmente como programa de Estado es más que un mero síntoma entre otros. Fue algo sin precedentes y bien puede ser considerado, como en efecto hace Arendt, como una catástrofe universal de la existencia humana histórica.

“Imperialismo europeo” es el nombre con el que Arendt designa a los grandes movimientos políticos internacionales del nazismo alemán y el comunismo soviético. Tales movimientos acompañan y fortalecen al antisemitismo político: son la otra causa asociada que genera al totalitarismo. Igual como el antisemitismo no es lo mismo que la eterna persecución europea de los judíos, el imperialismo a que se refiere la autora no coincide con el colonialismo extraeuropeo que nosotros llamamos “imperialista”. Es, más bien, una variante continental que Arendt explica en detalle. El imperialismo antiguo ejercido por Europa persigue la expansión territorial del viejo continente al servicio de intereses económicos; en cambio, más que una empresa económico-territorial, el imperialismo continental de Arendt es una iniciativa local del extremismo político. Nosotros no le daríamos este nombre: como ex colonias reservamos las expresiones “imperio”, “imperialismo” para el sufrido por las Américas, y también por Asia y África, a partir del siglo XVI. La expresión de Arendt, en cambio, se refiere exclusivamente al siglo XX europeo. En su caso, el nacional-socialismo y el comunismo se proponían conquistar Europa primero, y europeizar a la moderna a todo el planeta, luego. Comenzando como partidos políticos nacionales que se extenderían internacionalmente, se muestran en su resultado local como totalitarismos. Arendt dice que en ambos casos se trata de la emancipación política de la burguesía, de sus intereses económicos en primer lugar y de su supremacía racial, luego. Sostiene:

El imperialismo pone en peligro a la institución del Estado-nación; superando los límites territoriales de éste, y descuidando los intereses nacionales. Lo nuevo de estos movimientos es que sólo la acumulación ilimitada del poder puede suscitar la acumulación ilimitada del capital y que aparezcan funcionarios de la violencia que van a presentar a la violencia y al poder como fines conscientes del cuerpo político. La soberbia imperialista es, pues, po-

tencialmente destructiva de todo cuerpo político estable, esto es, limitado. El proceso ilimitado de acumulación del capital necesita la estructura política de un poder ilimitado.³

Según Arendt, estos movimientos políticos van perdiendo sus nexos con lo económico para hacerse puramente políticos y acabar con el Estado-nación. Ya no se trata del hombre interpretado como ciudadano de acuerdo con la declaración de sus derechos por la Revolución Francesa, sino de la nacionalidad interpretada tribalmente como específicamente eslava y germana. Rusia y Alemania aspiran al dominio universal como fuentes originales del comunismo y el nazismo, respectivamente, que, en cuanto ya extralimitados más allá del nacionalismo de los derechos humanos, se entienden como las razas triunfantes del pan-eslavismo y el pan-germanismo. Después de la Primera Guerra Mundial, que disuelve la solidaridad entre las naciones europeas y desintegra la institución política del Estado-nación, el continente está preparado para el totalitarismo que se presentará en forma de movimientos políticos y gobiernos políticos.

La teoría del totalitarismo de Hannah Arendt es muy compleja, pero su carácter principal puede ser representado por un símil que resulta fácil de entender debido a la difusión mundial de los procedimientos políticos que el totalitarismo se permitió practicar. Para aclarar el sentido de lo totalitario distinguiremos entre poder y violencia. El poder es una habilidad humana que hace posible y exitosa la acción. Nunca el poder es propiedad de uno solo; es una capacidad que le pertenece al grupo y dura mientras el grupo se mantiene junto y actúa según planes discutidos y concertados por todos o, al menos, por la mayoría. El ejercicio de la política está estrechamente ligado al lenguaje, mediante el cual se entienden los ciudadanos, expresan sus convicciones, proponen y discuten acerca de lo que harán: toda actividad colectiva pasa por el entendimiento mutuo entre muchos mediante el discurso. La prohibición de valerse de la palabra equivale a privar a la coexistencia humana de su condición política. La violencia, en contraste con el poder, es un medio necesitado de implementos para operar efectos; ella puede ser un instrumento del poder que, tal como otros medios, depende de quien se

³ Anne Amiel, *Hannah Arendt. Politique et événement* (París: Presses Universitaires de France, 1996), 16.

vale de ellos y guía su uso. La violencia siempre necesita de una justificación, y si no la consigue cae fuera de la esfera de lo legítimamente político. Ahora bien, tanto las guerras como las revoluciones se distinguen claramente de otros fenómenos políticos debido a que tienen a la violencia como su común denominador. El totalitarismo coincide con ellas por su violencia. Pero estos tres fenómenos, el gobierno, la guerra y la revolución, no están completamente determinados por la violencia, tienen junto con ésta otros aspectos e ingredientes. Nunca hubo un gobierno exclusivamente basado en medios violentos, sostiene Arendt.⁴ Para representar al Estado totalitario conviene prestar atención a los campos de concentración inventados por el poder totalitario como instrumentos para ejercer la violencia sin límites o estorbos sobre los allí detenidos: los campos son espacios cerrados y controlados en los que puede reinar una violencia sin límites y sin mezcla de ingredientes de otras clases. Queda prohibido hablar, pedir, protestar, discutir, quejarse, hacer acuerdos y actuar concertadamente. Queda prohibida, en suma, la acción política como tal. Allí donde ha desaparecido la política, la violencia se impone absolutamente y no deja nada fuera de sí, reduce todo y a todos al silencio y a la sumisión. Esta situación extrema, una exclusividad del siglo XX, es a la vez un símbolo y un instrumento al servicio de lo que Arendt designa como Estado totalitario. El campo de concentración revela, en cuanto medio del Estado, el carácter de quien se sirve de él. ¿En qué consiste prácticamente la violencia ilimitada? Ya lo vimos: impone el silencio y la sumisión totales de sus prisioneros. Arendt dice:

Es debido a este silencio que la violencia es un fenómeno marginal en el reino político, pues el hombre, en la medida en que es político, está dotado de la capacidad de hablar. (...) Pero la violencia ella misma es incapaz de hablar y no es sólo que la palabra sea indefensa cuando se enfrenta con la violencia. Debido a esta incapacidad la teoría política tiene poco que decir sobre el fenómeno de la violencia y debe dejar su discusión a los técnicos. Pues el pensamiento político sólo puede seguir las articulaciones de los fenómenos políticos mismos, y queda atado a lo que aparece en la esfera de los asuntos humanos. (...) Una teoría de la

⁴ Hannah Arendt, *On Violence* (San Diego: Harcourt Inc., 1969), 50.

guerra o de la revolución sólo puede tratar de la justificación de la violencia porque tal justificación constituye su limitación política; si, en cambio, tal teoría llegara a glorificar o a justificar a la violencia por sí misma, ya no sería política sino antipolítica.

En la medida en que la violencia desempeña un papel predominante en las guerras y las revoluciones, ambas ocurren, hablando estrictamente, fuera del reino político a pesar de su enorme papel en la historia.⁵

El Estado totalitario, en cuanto absolutamente poderoso pero carente de legitimidad debido a que su establecimiento no ha sido acordado por quienes quedan sometidos a él, representa una interrupción de la historia humana narrable, según Arendt. Donde quiera que un grupo actúa habiendo acordado verbalmente su acción surge el tipo de poder que precede a los fines por efectuar; de manera que el poder acordado, lejos de ser un medio al servicio de fines, es lo que faculta a un grupo para actuar. Al poder lo único que le hace falta es la legitimidad, que se deja decir y que, por eso mismo, no precisa de una justificación ulterior; en cambio a la violencia siempre se le ha de pedir una justificación. Si se la practica en la medida en que acalla y somete absolutamente queda fuera del campo político e histórico. “Sin embargo”, dice Arendt, “la violencia siempre puede destruir al poder; del cañón de una pistola sale la orden más efectiva que produce una obediencia instantánea y perfecta. Lo que nunca puede crecer a partir de este sometimiento es el poder”.⁶

Uno de los alcances extrapolíticos del totalitarismo residiría en las consecuencias que éste tiene sobre la estructuración previa de la sociedad humana, organización que, una vez demolida y reemplazada por una masificación de todos, llega a pertenecer a un nuevo género. Era cosa antigua y confiable el vivir juntos formando grupos diferentes para informar y evitar peligros, asociarse convenientemente y trabajar cooperando, para protegerse, reconocerse y enfrentar el futuro desconocido e inevitable. De la familia, por ejemplo, ni siquiera sabemos desde cuándo existe e igual ocurre con otras agrupaciones pertenecientes a las etapas primitivas de la historia humana. Los campesinos, en cuanto distintos de los grupos de cazadores y exploradores, ejercen la vigilan-

⁵ Hannah Arendt, *On Revolution* (New York: The Viking Press, 1976), 9-10.

⁶ Arendt, *On Violence*, 52-53.

cia y defensa de viviendas, talleres y fronteras de los sitios habitados; forman grupos distintos de los que, pescando en las aguas, también alimentan a los demás. Inconscientemente, el totalitarismo debilita esta organización de agrupaciones preexistentes y la reemplaza por una relación ideológica obligada con el Estado. Las divisiones derivadas del vivir juntos en grupos diferenciados pero complementarios ceden a la influencia del poder ilimitado del Estado político. Dice Hannah Arendt:

Esta inconsciente sustitución de lo social por lo político revela hasta qué punto se había perdido el original concepto griego de la política. De ahí que resulte significativo, si bien no decisivo, que la palabra “social” sea de origen romano y que carezca de equivalente en el lenguaje o el pensamiento griego. (...) Según el pensamiento griego, la capacidad del hombre para la organización política no es sólo diferente sino que se halla en directa oposición a la asociación natural cuyo centro es el hogar y la familia. El nacimiento de la ciudad-Estado significó que el hombre recibía, “además de su vida privada, una especie de segunda vida. Su *bios politikos*. Desde entonces todo ciudadano pertenece a dos órdenes de existencia, y hay una tajante distinción entre lo que es suyo (*idion*) y lo que es comunal (*koinon*)”.⁷ (...) De todas las actividades necesarias y presentes en las comunidades, sólo dos se consideraron políticas y aptas para constituir lo que Aristóteles llamó *bios politikos* [vida política], es decir, la acción (*praxis*) y el discurso (*lexis*) (...). Todo lo meramente necesario o útil queda excluido de manera absoluta [ya que forma parte de la existencia natural privada].⁸

La disolución de los grupos específicos que componen el conjunto social significa el comienzo de la sociedad de masas, característica del mundo actual. Dice Arendt: “La sociedad de masas —que borra las líneas de diferenciación y nivela las distinciones de grupos— es un peligro para la sociedad como tal”.⁹ La introducción del concepto de “masa” para entender la coexistencia humana en la sociedad significa

⁷ Aquí Arendt cita a Werner Jaeger, *Paideia* (1945), vol. III, 111.

⁸ Hannah Arendt, *La condición humana*, trad. del original *The human condition* por R. Gil Novales (Buenos Aires: Ed. Paidós Ibérica, 1993), 38-39.

⁹ Hannah Arendt, *Responsibility and Judgment*, editado por J. Kohn (New York: Schocken Books, 2003), 206.

partir de la idea de uniformidad para concebir lo social: sus miembros son iguales en un sentido decisivo, son lo mismo muchas veces repetidas. Las mismas nociones, preferencias y costumbres; los valores, en cuanto les han sido impuestos mediante la presión del medio, la educación escolar y familiar, los medios masivos de comunicación y la propaganda, las instituciones vigentes que impiden los desvíos. La mayoría de la población de esta nueva sociedad es la masa integrada por los sectores pobres y medios de la población. En la medida en que subsiste una élite gobernante no integrada en la masa mayoritaria, ella está formada por los dueños del dinero, no por alguna condición de superioridad humana de otro origen. Arendt distingue entre “sociedad semifeudal del siglo XVIII”, “sociedad clasista en el XIX” y “sociedad de masas” de la actualidad.¹⁰ Dice:

El auge de este último tipo de sociedad sólo indica que los diversos grupos sociales han sufrido la misma absorción en una sociedad que la padecida anteriormente por las unidades familiares; con el ascenso de la sociedad de masas, la esfera de lo social, tras varios siglos de desarrollo, ha alcanzado finalmente el punto desde el que abarca y controla a todos los miembros de una sociedad determinada, igualmente y con idéntica fuerza. Sin embargo, la sociedad se iguala bajo todas las circunstancias, y la victoria de la igualdad en todo el Mundo Moderno es sólo el reconocimiento legal y político del hecho de que esa sociedad ha conquistado la esfera pública, y que distinción y diferencia han pasado a ser asuntos privados del individuo. (...) Este mismo conformismo, el supuesto de que los hombres se comportan [de acuerdo con esquemas vigentes] y no actúan con respecto a los demás, yace en la raíz de la moderna ciencia económica, cuyo nacimiento coincidió con el auge de la sociedad y que, junto con su principal instrumento técnico, la estadística, se convirtió en la ciencia social por excelencia. La economía (...) sólo pudo adquirir carácter científico cuando los hombres se convirtieron en seres sociales, y unánimemente siguieron ciertos modelos de conducta, de tal modo que quienes no observaban las normas podían ser considerados como asociales o anormales.¹¹

¹⁰ Arendt, *La condición humana*, 52.

¹¹ *Ibidem*, 52-53.

En la edad moderna, las ciencias sociales se presentan como ciencias del comportamiento, sostiene Arendt, que “apuntan a reducir al hombre, en todas sus actividades, al nivel de un animal de conducta condicionada. (...) Cuando la sociedad de masas ha devorado todos los estratos de la nación y la ‘conducta social’ se ha convertido en modelo de todas las fases de la vida”.¹² Una sociedad de clases como la del siglo XIX se transforma en una de masas en la que, por ejemplo, “los trabajadores ya no están al margen de la sociedad [como solían estarlo]; son sus miembros y participan en las tareas colectivas como todos los demás. El significado político del movimiento laboral es ahora igual al de cualquier otro grupo de presión”.¹³

Perteneciendo a la época en que se establece el culto del individualismo, Arendt se sustrae a esta tendencia: no hay individuos asociales. Cada quien es siempre entre otros; esta pluralidad es la condición indispensable de la vida política. Los romanos decían de los vivientes que eran entre los hombres (*inter homines esse*), y de los muertos, que habían dejado de ser entre humanos (*inter homines esse desinere*). En esta situación, ubicada entre el nacimiento y la muerte, la persona actúa, labora, asegurando tanto su subsistencia como la de los demás. Dice la autora:

El trabajo y su producto artificial hecho por el hombre conceden una medida de permanencia y durabilidad a lo fútil y al efímero carácter del tiempo humano. (...) La labor y el trabajo, así como la acción, están enraizados en la natalidad, ya que tienen la misión de proporcionar (...) el constante flujo de nuevos llegados que nacen en el mundo como extraños. (...) La acción mantiene la más estrecha relación con la condición humana de la natalidad; el nuevo comienzo inherente al nacimiento se deja sentir en el mundo sólo porque el recién nacido posee la capacidad de empezar algo nuevo, es decir, de actuar. En este sentido de iniciativa, un elemento de la acción, y por lo tanto de natalidad, es inherente a todas las actividades humanas. Más aún, ya que la acción es la actividad política por excelencia, la natalidad, y no la mortalidad, puede ser la categoría central del pensamiento político.¹⁴

¹² Ibidem, 55.

¹³ Ibidem, 240.

¹⁴ Ibidem, 22-23.

Un pasaje del libro dedicado a la revolución define las relaciones entre la libertad presupuesta por la acción y lo que, en diversos casos, la limita.¹⁵ En vista de que muchos imaginan que el goce de la libertad significa la anulación de todo posible límite, una ingenuidad corriente, consideremos estas líneas de Arendt:

La libertad, dondequiera que existió como realidad tangible, ha estado siempre limitada en el espacio. Esto resulta especialmente claro para la más grande y la más elemental de todas las libertades negativas, la libertad de movimiento. Las fronteras del territorio nacional o los muros de la ciudad que es un Estado político abarcan y protegen un espacio en el que los hombres pueden moverse libremente. Los tratados y los pactos internacionales le procuran una extensión fuera de su país a esta libertad territorialmente cercada de los ciudadanos, pero aun en estas condiciones modernas la coincidencia elemental entre la libertad y un espacio limitado continúa siendo manifiesta. Lo que vale para la libertad de movimiento es, en buena medida, válido para la libertad en general. Libertad en un sentido positivo sólo es posible entre iguales, y la igualdad misma está lejos de ser un principio universalmente válido por sí mismo; una vez más, resulta aplicable sólo con limitaciones y aún dentro de límites espaciales. Si igualamos estos espacios de libertad (...) con el propio campo político, nos inclinaremos a pensar en ellos como islas en el mar o como oasis en el desierto. Esta imagen, creo yo, nos es sugerida no solamente por la coherencia de una metáfora sino que también por lo que dice la historia.

La pasión por la libertad considerada por sí misma, nada más que “por el placer de ser capaz de hablar, de actuar, de respirar” (Tocqueville), sólo puede surgir cuando los hombres ya son libres en el sentido de que no tienen quién los mande. Y la dificultad consiste en que esta pasión por la libertad pública o política puede ser confundida muy fácilmente con el odio hacia los que mandan, odio que tal vez puede ser mucho más vehemente y apasionado pero que en esencia es políticamente estéril, pues es sólo el ansia de liberación de los oprimidos. Un odio de esta clase es, sin duda, tan viejo como la historia; hasta ahora nunca ha resultado en una revolución debido a que es incapaz de ver o de siquiera

¹⁵ Arendt, *On Revolution*, 279.

comprender la idea central de revolución, que es el fundamento de la libertad, esto es, el fundamento de un conjunto político que garantiza el espacio en el cual puede aparecer la libertad.¹⁶

Pero no toda la libertad es política; también se la puede encontrar afuera. Arendt sostiene que uno se puede excluir de la política y que tal acto no tiene que ser puramente negativo. La élite política está lejos de ser idéntica con la élite social, la cultural o la profesional. Excluirse de la política no depende de una influencia externa: si los que la practican se han decidido por su cuenta, los que la evitan se han excluido a sí mismos. Tal autoexclusión no se debe a una discriminación, sino que representa la realización de una de las formas más importantes de libertad negativa. Dice: “De una de tales libertades negativas importantes hemos gozado nosotros desde el fin del mundo antiguo, la de ser libre de la política, que no existió ni para Roma ni para Atenas, y que es políticamente tal vez la parte más relevante de nuestra herencia cristiana”.¹⁷

BIBLIOGRAFÍA

- Amiel, Anne. *Hannah Arendt. Politique et événement*. París: Presses Universitaires de France, 1996.
- Arendt, Hannah. *Between Past and Future*. New York: Viking Press, 1961 [edición revisada de 1968].
- . *La condición humana*. Traducción de R. Gil Novales. Buenos Aires: Ed. Paidós Ibérica, 1993.
- . *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. München: R. Piper & Co. Verlag, 1967.
- . *The Life of the Mind*. New York / London: Harcourt Brace Jovanovich, 1977 [1978].
- . *Responsibility and Judgment*. Editado por J. Kohn. New York: Schocken Books, 2003.
- . *On Revolution*. New York: The Viking Press, 1976.
- . *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1976.
- . *Wahrheit und Lüge in der Politik, Zwei Essays*. München: R. Piper, 1972.

¹⁶ Arendt, *On Revolution*, 121-122.

¹⁷ *Ibidem*, 284.

———. *On Violence*. San Diego: A Harvest Book, 1969.

Cruz, Manuel. “Hannah Arendt, pensadora del siglo”. En *La condición humana*, de Hannah Arendt. Buenos Aires: Ed. Paidós Ibérica, 1993.

Kristeva, Julia. *El genio femenino, Hannah Arendt*. Traducido por Jorge Piatigorsky. Buenos Aires: Paidós, 2000.

Vatter, Miguel & Horst Nitschak (editores). *Hannah Arendt: sobrevivir al totalitarismo*. Santiago: Lom Ediciones, 2008. *EP*

CONFERENCIA

JOAQUÍN DE FIORE: LA EDAD DEL ESPÍRITU*

Virgilio Rodríguez

Universidad Católica de Valparaíso

RESUMEN: Este ensayo desarrolla la cosmovisión de Joaquín de Fiore, abad que vivió entre los siglos XII y XIII y un autor que hoy puede ser considerado uno de los precursores del impulso utópico en Occidente, al proponer tres edades sucesivas del desarrollo espiritual de la humanidad, con un nítido sentido del progreso entre ellas. En no poca medida, arguye el autor, seguimos viviendo bajo la influencia de esta forma de ver las cosas.

PALABRAS CLAVE: utopía, pensamiento utópico, progreso, Joaquín de Fiore.

JOACHIM OF FIORE: THE AGE OF THE SPIRIT

ABSTRACT: *This essay sets forth the worldview of Joachim of Fiore, an abbot who lived between the twelfth and thirteenth centuries and may now be regarded as one of the forerunners of the utopian impulse in the West, as he argued for the existence of three successive ages of spiritual development in humanity, with a clear sense of progress from one to the next. In no small measure, argues the author, we still live under the spell of this way of seeing things.*

KEYWORDS: *utopia, utopian thought, progress, Joachim of Fiore.*

VIRGILIO RODRÍGUEZ. Master of arts y master of philosophy por la Universidad Columbia. Académico del Instituto de Arte de la Universidad Católica de Valparaíso. Poeta y ensayista. Su últimos libros son *Ocio y cielo* (Santiago, 2004) y *Los puentes cortados* (Santiago, 2014; Madrid, 2015). Email: virjes@gmail.com.

* Este texto corresponde a una versión revisada de la conferencia expuesta por Virgilio Rodríguez en el seminario “El impulso utópico: La plenitud está más allá”, desarrollado en el CEP el 1 de junio de 2016.

Creo que corresponde hacer la pregunta acerca de las razones por las que pueda interesarnos saber de una doctrina y de un personaje del siglo XII y XIII, en plena Edad Media, tan alejados de nuestra contemporaneidad. La respuesta puede ser inmediata: la teoría de Joaquín de Fiore, y su sentido histórico, es la que más influyó en Occidente hasta la aparición del marxismo, en opinión de un estudioso como Norman Cohn.¹ Por otra parte, su visión escatológica, considerada desde nuestra perspectiva secularizada, conforma una figura importantísima inserta en el dinamismo de lo que hemos llamado para esta ocasión el impulso utópico, que es el que va configurando una dimensión que paulatinamente se llena con las diversas propuestas utópicas.

El sistema elaborado por Joaquín entrega una novedad para el cristianismo de entonces. Por primera vez se hace presente en la concepción cristiana una expectativa del fin de los tiempos que difiere de la espera pasiva del juicio final o de la esperanza de un milenio de plenitud traído exclusivamente por la Providencia, antes de la consumación temporal y la rendición de cuentas universal. Joaquín, con su doctrina de las tres edades, desarrolla una idea ciertamente anticipatoria para su época: la de una historia de la salvación que se va desplegando evolutivamente y que conlleva en ello un progreso del tiempo.

Esta doctrina se desmarca de la filosofía de la historia de San Agustín, la que por entonces dominaba en la cristiandad. De acuerdo con esta última, el mundo se encontraba en la sexta fase de la historia, la última. San Agustín concebía que habrían siete edades, a semejanza de los siete días de la creación, y que la séptima sería el Sabbath, el inicio, fuera de la historia, de la vida eterna. La sexta edad, en tanto, era la de un *seculum senescens*, el tiempo de la senilidad de la humanidad. Para San Agustín, con la venida de Cristo ya se había realizado el Reino sobre la Tierra, hecho presente en la presencia de la Iglesia como institución perdurable. Sólo quedaba esperar el final decretado por la Divina Providencia. Es preciso añadir que el precepto de Cristo “A vosotros no os toca conocer el tiempo y el momento que ha fijado el Padre con su autoridad” (*Hechos de los apóstoles* 1:7),² que es la respuesta que

¹ Norman Cohn, *En pos del Milenio. Revolucionarios milenaristas y anarquistas místicos de la Edad Media*, trad. de Ramón Alaix Busquets (Madrid: Alianza Universidad, 1985), 107.

² *Biblia de Jerusalén* (Bilbao: Desclée de Brouwer, 1975), 1549.

da a quienes le preguntan por la fecha del restablecimiento del reino de Israel, es la norma que a su vez se ha aducido para frenar las especulaciones y cálculos respecto del advenimiento del Anticristo y el día del juicio final.

La idea de Joaquín de las tres edades sucesivas, con una última en la que el Espíritu Santo progresa, iniciando una nueva edad histórica, deja así a un lado la visión de San Agustín y desmonta la espera propia de esta concepción, para cambiar su signo de pesimismo terrenal por una especulación más optimista del devenir en el más acá. Norman Cohn puntualiza: “Su idea [de Joaquín] de una tercera edad no podía reconciliarse con la concepción agustiniana de que el Reino de Dios ya se había realizado, hasta donde puede realizarse sobre la Tierra, en el momento en que nació la Iglesia, y que no puede haber ningún milenio que no sea éste”.³

Luego es preciso adelantar que la Doctrina del Espíritu de Joaquín se transformó en el fermento de las mayores revoluciones espirituales que se desarrollaron desde la Edad Media, y que influyó en una buena cantidad de ideas políticas y sociales de nuestro tiempo. En opinión de un especialista como Ernst Benz, “al unir las ideas de progreso y desarrollo con la profecía de la inminente plenitud de la historia de la salvación, Joaquín ha creado el modelo para las utopías religiosas, sociales, políticas y filosóficas de los tiempos modernos”.⁴

Antes de comenzar una breve descripción de lo esencial del sistema visionario de Joaquín, creo pertinente contar algo de la vida de este personaje.

Joaquín de Fiore nació alrededor de 1135 en Celico, un pueblo de Calabria. Era hijo de un notario. En su juventud, tras abandonar un empleo gubernamental, inició un peregrinaje a Tierra Santa en el año 1167. Jerusalén aún estaba en poder cristiano. A su retorno, Joaquín estuvo algún tiempo como eremita en la proximidad de un monasterio griego en el monte Etna, en Sicilia, para luego volver a su Calabria nativa. Allí fue huésped de la abadía cisterciense de Sambucina y luego inició una actividad como predicador. Para ello, fue ordenado sacerdote.

³ Cohn, *En pos del Milenio*, 108.

⁴ Ernst Benz, *Evolution and Christian Hope: Man's Concept of the Future from the Early Fathers to Teilhard de Chardin* (New York: Doubleday and Company, 1966), 42. Traducción propia.

Se aproximó al monasterio de Corazzo, y siguiendo una inclinación natural, se hizo monje y tomó el hábito en Corazzo en 1171. Al poco tiempo fue elegido abad de esa comunidad. Trató entonces de afiliar Corazzo a la orden cisterciense con el aval de Sambucina, sin éxito. Se encaminó en su intento a la casa matriz de Sambucina, Casamari, que era un importantísimo monasterio en Italia. Tampoco tuvo éxito, pero en su estadía en Casamari recibió una revelación referente al misterio de la Trinidad, y escribió allí el primer libro del *Psalterio de diez cuerdas*. Permaneció trabajando aquí por un año y medio, tiempo en el que inició los libros *Exposición sobre el Apocalipsis* y *Concordia entre el Nuevo y el Antiguo Testamento*, los que junto al citado *Psalterio* constituyen los textos principales de Joaquín.

En Casamari había experimentado las dos visiones que lo iniciaron en su carrera escritural. La primera sobrevino durante la fiesta de Pascua de Resurrección en 1183. Esa visión le reveló la plenitud y la concordia del Viejo Testamento con el Nuevo, el fundamento de la labor exegética de Joaquín. La segunda visión se produjo en la fiesta de Pentecostés, y con ella se hacen presente las figuras, imágenes simbólicas que ilustran su obra y dan cuenta de sus pensamientos. Esta visión es la que es comentada en el *Psalterio*.

Joaquín tuvo trato con tres Papas de su época: Lucio III, Urbano III y Clemente III, los que se mostraron interesados en su obra y tuvieron una actitud de consideración hacia él resaltando su condición piadosa. Tuvo también Joaquín un famoso encuentro con el rey Ricardo Corazón de León, quien esperaba tiempo favorable para iniciar su cruzada en Tierra Santa, conquistada ya por Saladino. Esa entrevista dejaba ver la importancia de Joaquín, quien ya era afamado como profeta.

No obstante, Joaquín se iba volviendo paulatinamente insatisfecho con su posición como abad de Corazzo, y necesitaba cada vez más tiempo para desarrollar sus comentarios sobre las Sagradas Escrituras. Es así que en 1186 deja Corazzo y construye un refugio privado para continuar su labor escrita en una localidad llamada Petra Lata. En 1188, sin embargo, Joaquín visita la solitaria llanura Sila en Calabria central, y ya en 1190 establece la fundación de un nuevo monasterio, San Giovanni in Fiore, del que será igualmente abad.

En el desarrollo de su vida monástica, Joaquín había permanecido como una suerte de fugitivo de la orden cisterciense. El Papa Celestino

III, no obstante, regulariza en 1196 esta situación al reconocer como una orden nueva la de Fiore.

En 1201 nuevamente Joaquín se retira a otro lugar. Esta vez se trata de una pequeña Iglesia cerca de Petrafitta, donde establece su retiro monástico al que nombra San Martino di Giove. Allí, y no en Fiore, muere el 30 de marzo de 1202.

En 1240, el cuerpo de Joaquín vuelve a San Giovanni in Fiore y es enterrado en la iglesia aún existente. El epitafio de su tumba reza: *Hic Abbas Floris / caelestis gratiae roris*. (Aquí yace el abad de Fiore / rociado por la gracia celestial).

El esquema histórico salvífico propuesto por Joaquín es bastante original en su época. Por otra parte, habiendo efectivamente recibido por gracia sus visiones iniciales, desarrolló su labor no con las características propias de aquella profecía que se obtiene mediante la ocupación de los órganos fonatorios o a través de la escritura empujada por la divinidad que se manifiesta, sino llevando a cabo una tarea exegética impulsado por el *intellectus spiritualis* que acciona en su esquema trinitario. La creencia de que las escrituras impliquen también la existencia de un sentido oculto, base de la exégesis joaquinista, es de larga data en la tradición. Ya Orígenes había desarrollado la idea de una interpretación de los escritos sagrados en tres instancias: literal, moral y alegórica. De igual manera, en el propio siglo XII, el de Joaquín, sus contemporáneos Ricardo y Hugo de San Víctor habían extraído tres niveles de conocimiento con sus respectivos sentidos. Así, la interpretación literal se da en la *cogitatio* (comprensión del mundo físico), la moral o psíquica se da en la *meditatio* (comprensión de la interioridad) y la alegórica o espiritual se da en la *contemplatio* (visión beatífica de Dios).⁵

Es probable que Joaquín haya conocido estas instancias interpretativas, tanto de Orígenes como de los victorinos. Su novedad y su mérito estriban en la transformación de estos tres niveles de secuencias instructivas y psicológicas en instancias históricas progresivas. Se trata del avance de la entera humanidad a través de tres edades sucesivas que en su trayecto van revelando la sabiduría divina. La tarea de Joaquín se centra por consiguiente en su labor interpretativa de las sagradas escri-

⁵ Ernst Bloch, *Hereditá del nostro tempo*, trad. al italiano de Laura Boella (Milano: Arnaldo Mondadori Editore, 1992), 108. Traducción propia al castellano.

turas, la revelación entregada por la Santísima Trinidad, y el curso de la historia en su paulatina revelación sacra.

Esa revelación progresiva, emanada de la doctrina de Joaquín, se manifiesta en tres edades, en las que una persona de la Trinidad prima en cada una de ellas. Así, el primer estado es el del Padre; el segundo, el del Hijo, y el tercero, aún por venir en el esquema joaquinista, es el del Espíritu Santo. De un modo especial, estos estados están comunicados y pueden solaparse, como se muestra visualmente en *Il libro delle figure*,⁶ de modo que es la Trinidad completa la que está siempre presente en cada estado. La persona correspondiente tiene cierta primacía, solamente, en cada uno de ellos.

Dejemos que sea el mismo Joaquín el que nos exponga su esquema de los tres estados o edades:

El primero de los tres estados de los que hablamos sucedió en el tiempo de la Ley cuando el pueblo del Señor servía por un tiempo como un niño pequeño bajo los elementos del mundo. No eran capaces todavía para alcanzar la libertad del Espíritu hasta que viniera el que dijo: “Si el Hijo los libera, en verdad seréis libres” (Juan, 8:66). El segundo estado sucedió bajo el Evangelio y permanece hasta el presente con libertad en comparación con el pasado pero no con libertad en comparación con el futuro. Porque el Apóstol dice: “Ahora conocemos en parte y profetizamos en parte, pero cuando aquel que es perfecto haya venido eso que es en parte será eliminado” (1 Corintios, 13:12). Y en otro lugar: “Donde el Espíritu del Señor esté, hay libertad” (2 Corintios, 3:17). Por lo tanto el tercer estado vendrá hacia el fin del mundo, ya no más bajo el velo de la letra, sólo en la completa libertad del Espíritu cuando después de la destrucción y de la cancelación del falso evangelio del Hijo de la Perdición y sus profetas, aquellos que les enseñarán a muchos acerca de la justicia serán como el esplendor del firmamento y como las estrellas por siempre. El primer estado que floreció bajo la Ley y la circuncisión comenzó con Adán. El segundo que floreció bajo el Evangelio comenzó con Uzziah. El tercero, en la medida en que podemos entender el

⁶ Gioacchino da Fiore, *Il libro delle figure II*, ed. por Leone Tondelli, Marjorie Reeves y Beatrice Hirsch-Reich (Torino: Società Editrice Internazionale, 1953), tavolas XI a y XI b.

número de generaciones, comenzó en el tiempo de San Benito. Su sobresaliente excelencia debe ser esperada cerca del final, en el tiempo en que Elías será revelado y el no creyente pueblo judío se convertirá al Señor. En ese estado el Espíritu Santo parecerá proclamar en las Escrituras con su propia voz: “El Padre y el Hijo han trabajado hasta ahora; y yo estoy trabajando ahora”. La letra del Primer Testamento parece por una cierta propiedad de semejanza pertenecer al Padre. La letra del Nuevo Testamento pertenece al Hijo. Así el entendimiento espiritual que procede de los dos pertenece al Espíritu Santo. Similarmente, el orden de los casados que floreció en el primer tiempo parece pertenecer al Padre por una propiedad de semejanza, el orden de los predicadores en el segundo tiempo al Hijo, y así el orden de los monjes a quienes los grandes últimos tiempos son dados pertenece al Espíritu Santo. De acuerdo con esto, el primer estado está adscrito al Padre, el segundo al Hijo, el tercero al Espíritu Santo, aunque por otra manera de hablar el estado del mundo debe decirse que es uno, el pueblo de los elegidos uno, y todas las cosas al mismo tiempo pertenecientes al Padre, Hijo y Espíritu Santo. Tampoco esto es pensado contrario a la autoridad de los Padres cuando ellos hablan del tiempo antes de la Ley, el tiempo bajo la Ley, y el tiempo bajo la Gracia. Cada uno se dice que es necesario en su propio modo.⁷

El desarrollo de una historia progresiva se puede ver más concretamente a través de las formas éticas y sociales de las edades (Ernst Benz). Así, copiamos los estados en el *Tratado sobre los cuatro evangelios*:

El primero tiene la servidumbre de los esclavos, el segundo la servidumbre de los hijos, el tercero traerá la libertad.

El primero es uno de temor, el segundo de fe, el tercero de amor.

El primero es el período de los sirvientes, el segundo el de los hombres libres, el tercero de los amigos.

El primero es el período de los niños, el segundo de los hombres, el tercero de los ancianos.

⁷ “Exposición sobre el Apocalipsis”, f. 5r-v, citado por Bernard McGinn, en *Visions of the End. Apocalyptic Traditions in the Middle Ages* (New York: Columbia University Press, 1979), 133-134. Traducción propia.

El primero está iluminado por las estrellas, el segundo por la luz del amanecer, el tercero por el brillo del día.

El primero pertenece al invierno, el segundo a los primeros días de primavera, el tercero al verano.

El primero genera prímulas, el segundo rosas, el tercero lirios.

El primero genera pasto, el segundo tallos, el tercero espigas de trigo.

El primero trae agua, el segundo vino, el tercero aceite.

El primer período se relaciona con el Padre, el segundo con el Hijo, el tercero con el Espíritu Santo.⁸

La doctrina de las tres edades, de la que hemos tenido un asomo directo en lo recientemente leído, tiene como novedad para su época que los estadios respectivos están situados concretamente en el transcurso de la historia del mundo. En el último estadio, que corresponde al reino de la libertad, se encuentra en el momento final del transcurso histórico. En él se ha realizado progresivamente ese don liberador otorgado por Dios.

En los cálculos temporales hechos por Joaquín, a propósito del patrón de las generaciones que se conforma desde el pasado (no olvidemos como modelo la concordancia de número de generaciones entre el Antiguo y el Nuevo Testamento), la edad del Espíritu Santo debería tener inicio en el año 1260. Aparte de la inexactitud probada de tal fecha, lo central es consignar la importancia de las consecuencias que trae esta visión. En ella se hace presente que el propio tiempo de la Iglesia institucional acabará y que una nueva manera, que se podría denominar como una forma espiritual de iglesia, sin sacramentos, sin escritura correspondiente, con contacto directo con el Espíritu, con comunidad de contemplativos, con comunidad de bienes, entre otras características, tendría existencia. La opinión de Ernst Benz, a este respecto, viene a refrendar lo dicho y parece importante de mostrar. Dice:

En este cuadro, la historia de la salvación aparece, primero que nada, como una iluminación progresiva de la humanidad a través

⁸ Benz, *Evolution and Christian*, 38-39. Traducción propia. A su vez, la traducción de Benz es de "Tractatus Super Quatuor Evangelia", de Joaquín de Fiore, publicado por Ernesto Buonaiuti en *Fonti per la storia d'Italia, Scrittori sec. XII* (Roma: 1930), 111, 7 ff.

del medio de un siempre creciente conocimiento de salvación. La acción creativa del Espíritu Santo, que es la fuerza actuante en la historia de la salvación, tiene como finalidad el pasar a través de la *intelligentia spiritualis* que emergerá en forma pura durante el tercer período de salvación.⁹

Más adelante añade:

La validez de las Sagradas Escrituras y de los sacramentos está restringida al segundo período de salvación. Pierde su significación en el tercer período, cuando será reemplazada por la más alta comprensión de la salvación a través de la *intelligentia spiritualis*.¹⁰

Joaquín, hemos visto, caracterizaba al primer período como uno de servidumbre de esclavos; al segundo como el de la servidumbre de los hijos y al tercero como el de la libertad. Así, se puede entender que se manifiesta un proceso gradual de liberación. El período de la libertad, que es aquel de los “amigos de Dios”, de los hombres espirituales, se da con la progresión de esa libertad otorgada por Dios en el estado del Espíritu Santo. Es preciso insistir que la vía que lleva de la inicial *servitus legis* (servidumbre de la ley) a la *libertas amicorum* (libertad de los amigos) ocurre *en* la historia universal.

Esta concepción da pábulo a diversas modalidades que han sido conectadas con la idea de revolución y de utopía. Así se manifiesta en la opinión de un filósofo marxista heterodoxo, Ernst Bloch, quien escribió un libro enciclopédico sobre el pensamiento utópico, *El principio esperanza*. La visión de Joaquín de Fiore es ocasión para Bloch de expresar el adelanto de una era que será la propia de la consumación utópica en nuestro propio tiempo secular. Nos dice respecto del abad: “Aquí está el atrevimiento específico de Joaquín: él ha orientado las miradas vueltas al más allá hacia un futuro terrestre y ha esperado su ideal no en el cielo, sino en la Tierra. Ha proclamado la libertad de los nuevos *viri spirituales* no como libertad del mundo, más bien para un nuevo mundo”.¹¹ Y añade: “El Reino de Cristo es de este mundo, apenas este mundo sea

⁹ Benz, *Evolution and Christian*, 41. Traducción propia.

¹⁰ *Ibidem*, 41-42. Traducción propia.

¹¹ Bloch, *Hereditá del nostro*, 110. Traducción propia.

nuevo”.¹² Continúa su idea de anticipación utópica en Joaquín resaltando la circunstancia en la que tal modo de pensar se ha podido desarrollar, al considerar lo siguiente: “El cristianismo, a partir de las circunstancias económicas que le ha signado el origen, se distingue en efecto de todas las otras religiones por haberse presentado desde el inicio como ideología de los oprimidos”.¹³ Aun cuando esta característica podría verse como un acto de rebeldía, considerando el posterior desarrollo de la Iglesia institucional, nos dice, la idea joaquinista de la tercera edad ha permanecido, desde el momento en que pudo ser retomada por aquellos que la esperaban en el siglo XIII, como Gotthold Ephraim Lessing en *La educación del género humano*.

La concepción tripartita de Joaquín ha tenido persistencia y variada fortuna. La idea de las tres etapas se ha manifestado, por ejemplo, en la manera de periodizar la historia universal en antigua, medieval y moderna, llevada a cabo en el Renacimiento por Flavio Biondo. También Augusto Comte realizó una periodización semejante, al dividir la historia en una época teológica, luego una segunda metafísica, para concluir con una de ciencia positiva. Es conocida igualmente la mirada de Hegel, que divide la historia universal de acuerdo a tres niveles de libertad. Eric Voegelin los recuerda: “... la antigüedad con su despotismo oriental, cuando sólo uno era libre; luego los tiempos aristocráticos, cuando unos pocos eran libres; y ahora los tiempos modernos cuando todos son libres”.¹⁴ Schelling, por su parte, distinguió tres etapas del cristianismo: la de Pedro, la de Pablo y la final de Juan, que concluirá la cristiandad perfecta. Asimismo, Marx y Engels hacen uso de la tripartición para indicar las fases de la historia como la primera de comunismo primitivo, la siguiente como de sociedad de clases de la burguesía, y la tercera y final de sociedad sin clases en la que el comunismo lleva al reino de la libertad. Estos constituyen algunos ejemplos de la tripartición, que seguramente podría seguir siendo mostrada en otros autores y modalidades.

Más que continuar en la puntualización del complejo y absorbente sistema de Joaquín de Fiore, que ciertamente podría prolongar cualquier

¹² *Ibidem*. Traducción propia.

¹³ *Ibidem*, 111. Traducción propia.

¹⁴ Eric Voegelin, *Science, Politics and Gnosticism. Two Essays* (New York: Gateway Editions, 1964), 94. Traducción propia.

escrito y cualquier meditación a trazos y lapsos considerables, creo conveniente cerrar este esbozo de su teoría con un conjunto de juicios críticos de algunos de los autores que me parece que son más autorizados para ello. En primer lugar, hago presente las palabras de Karl Mannheim, quien en su libro *Ideología y utopía* expresa:

En lo que se refiere a nuestro problema, el momento crítico y decisivo de la historia moderna fue aquél en el que el “quiliasmo” unió sus fuerzas a las exigencias activas de las capas oprimidas de la sociedad. La misma idea del advenimiento de un reinado milenarista sobre la Tierra contuvo siempre una tendencia revolucionaria, y la Iglesia hizo toda clase de esfuerzos por paralizar esta idea, que trascendía la situación social, por todos los medios de los que pudo disponer. Estas doctrinas, renaciendo de modo intermitente, reaparecieron otra vez con Joaquín de Fiore, entre otros; pero, en su caso, ya no fueron, como antes, un pensamiento tan revolucionario.¹⁵

Otra opinión que me parece valiosa es la que procura un especialista en el tema: Henri Mottu, quien en su libro *La manifestación del Espíritu según Joaquín de Fiore* entrega lo siguiente:

Tal es la utopía de Joaquín: el Espíritu está por transformar el mundo; el Espíritu se vuelve el sujeto de todo su apocalipsis y el principio de todas sus esperanzas; la libertad espiritual se vuelve a la liberación total de todo lo que vinculaba, personas e instituciones, al pasado y a la crisis de la edad del Hijo. En este sentido, la utopía de Joaquín es progresiva. Pero la materia subjetiva de su utopía es ciertamente aún regresiva, puesto que no hace sino proyectar en el futuro su propio ideal eremítico.¹⁶

Es interesante la polarización entre progresión y regresión que hace presente Mottu. Yo no sé si en términos propuestos por otros pensadores la caracterización de Mottu de la visión de Joaquín calificaría

¹⁵ Karl Mannheim, *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*, trad. de Eloy Terron (Madrid: Aguilar, 1966), 282.

¹⁶ Henri Mottu, *La manifestazione dello spirito secondo Gioacchino da Fiore*, trad. de Roberto Usseglio (Casale Monferrato: Casa Editrice Marietti, 1983), 282-283. Traducción propia.

como utópica. Una utopía regresiva es difícil de justificar, y alguien como Mannheim, que va directo a describir los tipos de utopía, no es convincente al referirse a uno de ellos: la utopía conservadora, la más cercana a la que podría ser considerada como regresiva.

Continuando con nuestro afán, hagamos presente el siguiente juicio de Karl Löwith, expresado en *El sentido de la historia*:

Esta consumación no ocurre más allá del tiempo histórico, al final del mundo, sino en la última etapa histórica. El esquema escatológico de Joaquín no consiste en un simple milenio, ni tampoco en una mera expectativa del fin del mundo, sino en un doble *eschaton*: una fase final histórica de la historia de la salvación, que precede al *eschaton* trascendente del nuevo *eón*, anunciada por la segunda venida de Cristo. El reino del Espíritu es la última revelación del designio de Dios sobre la Tierra y en el tiempo.¹⁷

Queda claro entonces lo que se manifestara con menos énfasis en el inicio de este escrito: lo que propone Joaquín no es un pensamiento milenarista, al modo de aquellos que se basan en las palabras de Apocalipsis 20:3: “Lo arrojó al Abismo, lo encerró y puso encima los sellos, para que no seduzca más a las naciones hasta que se cumplan los mil años. Después tiene que ser soltado por poco tiempo”.¹⁸ También debe citarse en el mismo capítulo el versículo 4:

Luego vi unos tronos, y se sentaron en ellos, y se les dio el poder de juzgar; vi también las almas de los que fueron decapitados por el testimonio de Jesús y la Palabra de Dios, y a todos los que no adoraron a la Bestia ni a su imagen, y no aceptaron la marca en su frente o en su mano; revivieron y reinaron con Cristo mil años.¹⁹

Aun cuando Joaquín aceptaba la doctrina agustiniana que establecía las siete edades y mantenía un sentido escatológico en el que la aparición del Anticristo era inminente, no se puede hablar de una espera

¹⁷ Karl Löwith, *El sentido de la historia. Implicaciones teológicas de la filosofía de la historia*, trad. de Justo Fernández Bujan (Madrid: Aguilar, 1958), 216-217.

¹⁸ *Biblia de Jerusalén* (Bilbao: Desclée de Brouwer, 1975), 1785.

¹⁹ *Ibidem*.

pasiva del tiempo. Joaquín ubicaba la séptima edad, correspondiente al Sabbath de Agustín, no fuera del tiempo, como éste, sino como una edad dentro de la historia. Existe, como viéramos, un primer *eschaton*, con un Anticristo que pondrá fin a la sexta edad de San Agustín correspondiente a la segunda época de Joaquín, la del Hijo, y que dará curso a la séptima edad y que corresponde a la época del Espíritu Santo. Al final de este transcurso histórico en el Espíritu sobrevendrá el segundo momento del *eschaton*, y la venida de Cristo y el juicio final tendrán lugar.

En este punto, la conexión del sistema joaquinista con lo que hemos denominado el impulso utópico se da en la anticipación de una edad que se presiente plena y que activa al ser humano a considerar el futuro como posibilidad de transformación, en la cual él puede ser un factor que pone a esa edad en ejecución. Así lo entendieron los herederos del abad Joaquín de Fiore.

No se nos puede ocultar, por otro lado, que gran parte del impulso o del vigor del pensamiento utópico ha nacido de la secularización de las visiones escatológicas que enseñan un porvenir finalmente venturoso.

La escatología es parte esencial del cristianismo; constituye una categoría principal en la que el futuro y la esperanza se inician con fortaleza desde un presente que deja ver su inadecuación con respecto a las aspiraciones de lo humano. Así lo atestiguan las diversas teologías del genitivo, como se las ha llamado (de la esperanza, de la historia, de la liberación, entre otras), que tempranamente desde el siglo veinte se han ido desarrollando hasta la actualidad.

Termino esta exposición de índole escatológica y utópica con la visión que entrega un notable estudioso y especialista en el pensamiento utópico, Terry Eagleton, a propósito del trabajo del teólogo protestante Jurgen Moltmann. Dice Eagleton, siguiendo el tono del citado teólogo: “La esperanza nos mantiene en una posición radicalmente irreconciliable con el presente, por lo que constituye una fuente constante de desorden histórico”.²⁰ Tanto la escatología como la utopía se configuran en la dimensión afectiva de la esperanza.

²⁰ Terry Eagleton, *Esperanza sin optimismo*, trad. de Belén Urrutia (Buenos Aires: Taurus, 2016), 112.

BIBLIOGRAFÍA

- Benz, Ernst. *Evolution and Christian Hope: Man's Concept of the Future from the Early Fathers to Teilhard de Chardin*. New York: Doubleday and Company, 1966.
- Biblia de Jerusalén*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 1975.
- Bloch, Ernst. *Hereditá del nostro tempo*. Traducido por Laura Boella. Milano: Arnaldo Mondadori Editore, 1992.
- Cohn, Norman. *En pos del milenio. Revolucionarios milenaristas y anarquistas místicos de la Edad Media*. Traducido por Ramón Alaix Busquets. Madrid: Alianza Universidad, 1985.
- Eagleton, Terry. *Esperanza sin optimismo*. Traducido por Belén Urrutia. Buenos Aires: Taurus, 2016.
- Fiore, Gioacchino da. *Il libro delle figure II*. Editado por Leone Tondelli, Marjorie Reeves, Beatrice Hirsch-Reich. Torino: Società Editrice Internazionale, 1953.
- Lessing, Gotthold E. *La educación del género humano* [1780]. *En Escritos filosóficos y teológicos*, traducido por A. Andreu Rodrigo. Madrid: Editora Nacional, 1982.
- Löwith, Karl. *El sentido de la historia. Implicaciones teológicas de la filosofía de la historia*. Traducido por Justo Fernández Bujan. Madrid: Aguilar, 1958.
- Mannheim, Karl. *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*. Traducido por Eloy Terron. Madrid: Aguilar, 1966.
- McGinn, Bernard. *Visions of the End. Apocalyptic Traditions in the Middle Ages*. New York: Columbia University Press, 1979.
- Mottu, Henri. *La manifestazione dello spirito secondo Gioacchino da Fiore*. Traducción por Roberto Usseglio. Casale Monferrato: Casa Editrice Marietti, 1983.
- Voegelin, Eric. *Science, Politics and Gnosticism. Two Essays*. New York: Gateway Editions, 1964. EP

Hugo Herrera, *La frágil universidad* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2016).

PRESENTACIÓN

UNA REFLEXIÓN PROFUNDA EN UN DEBATE IDEOLOGIZADO*

Mariana Aylwin

Corporación Aprender

En tiempos en que el debate político se hace en 140 caracteres, cuñas y consignas más que en reflexiones que den cuenta de la complejidad de los problemas de la sociedad en general, y de la educación en particular, un libro como éste es un gran aporte para una discusión en serio. Me alegra que desde el mundo académico se esté aportando al debate educacional, tal vez el más relevante en términos ideológicos y en sus consecuencias prácticas. Es cierto que muchos de estos aportes están orientados a buscar pruebas para una definición previa, más que a la directa búsqueda de la verdad. Pero es una discusión intelectual legítima que debe alimentar las decisiones. En los últimos años, el trasfondo de las reformas ha quedado oculto en posiciones dicotómicas sobre lucro, gratuidad, sistema de financiamiento, institucionalidad. ¿Qué ideas hay detrás? ¿Qué tipo de sociedad estamos construyendo? Dividir entre neoliberales y reformistas (buenos o malos según la perspectiva) ha empobrecido el debate y ha contribuido a una confrontación que no favorece un clima que permita mirar con antecedentes y buena disposición los problemas que debemos enfrentar.

MARIANA AYLWIN. Pedagoga de la Universidad Católica. Diputada de la República de Chile entre 1994 y 1998. Ministra de Educación entre 2000 y 2003. Hoy, directora ejecutiva de la Corporación Aprender. Email: maylwin@corporacionaprender.cl.

* Versión revisada de la presentación hecha por Mariana Aylwin el 4 de octubre de 2016, con ocasión del lanzamiento de *La frágil universidad* en el CEP.

Quiero señalar también que me parece muy interesante lo que está pasando con una nueva generación de filósofos como Hugo Herrera o Daniel Mansuy, que se están involucrando en las discusiones contingentes, con visiones para una comprensión más profunda de los procesos que estamos viviendo, que son más complejos y más universales de lo que creemos los chilenos. Creo que ya tenemos en las nuevas generaciones a los Jorge Millas o Humberto Giannini que bajaron de las alturas académicas y se comprometieron con su tiempo.

Este libro de Hugo Herrera permite alzar la mirada. En primer lugar, intenta una distinción acerca de lo que debiéramos entender por universidad. En ello es muy claro para definir su rasgo distintivo: no hay universidad si no hay un espacio para lo que llama “espacio público de la razón”, el uso de un ejercicio intelectual que requiere libertad política y económica, “un campo despejado de las lógicas concurrentes del poder político y del mercado”.

Pero también define a la universidad como un orden de poder: genera interpretaciones de la sociedad y educa a las élites. La misma comprensión científico-técnica es una interpretación de la realidad capaz de modificarla. Señala Herrera que no hay una organización más influyente en la educación de los grupos dirigentes que la universidad; no sólo por la enseñanza, sino también por las redes que se establecen.

De acuerdo al autor, a eso se debe que sea tan apetecida. El poder social, el mercado y el Estado buscan influir en ella, y tanto el control completo o preponderante del Estado como del mercado son amenazas para la libertad universitaria. La irrupción de poderes extra universitarios termina dificultando el pensamiento libre.

El concepto de universidad tiene dos características definitorias: la docencia y la investigación. Pero Herrera agrega: no toda organización que hace docencia o investigación es universidad; para serlo se requiere de ese uso público de la razón y del pensamiento de lo excepcional (lo que significa condiciones de libertad política, económica y espiritual).

En este punto quisiera plantear una duda: ¿Cuántas universidades cumplen en Chile con estas condiciones?

Hemos vivido un proceso de rápida masificación de la educación superior. Por un lado, Chile requiere mejorar la formación de su recurso humano, aún muy deficitario, para los desafíos que enfrenta en productividad, inserción en el mercado internacional y logro de un mayor

bienestar para la población en general. Por otro lado, los jóvenes —que hoy egresan masivamente de la educación media— lo hacen con mayores expectativas que antes: quieren continuar estudios superiores. Añádase a ello un sector creciente de adultos que busca mayor formación profesional a lo largo de sus trayectorias laborales. La mayoría de las universidades chilenas tienen pocos años de existencia y muchas de ellas forman a jóvenes de los quintiles más pobres. Hacen docencia, no investigación; buscan formar profesionales. ¿Cuánto tiempo requiere una universidad —en un país con docentes y académicos poco preparados, con jóvenes que son primera generación de sus familias en ingresar a la educación superior— en ser una universidad de las características definidas por Herrera? ¿Cuál es la alternativa? ¿Universidades complejas para las élites y educación técnica o profesional para el resto? ¿Es posible una transición? ¿Un tiempo para que las universidades nuevas vayan acercándose gradualmente a ser universidades complejas?

Otro planteamiento importante del libro se refiere a esclarecer el sentido y carácter de lo público. Se trata de un debate central sobre el que hay una división profunda: lo público entendido como propiedad del Estado o lo público como función, lo que el autor llama un “modo de actuar y decidir”. Bajo cualquier propiedad, lo público debiera garantizarse en el reconocimiento de la libertad para hacer uso público de la razón y la igualdad en ese uso; un lugar de independencia y visibilidad, sin vínculos de subordinación.

Ello requiere una participación ordenada en una jerarquización de posiciones “en virtud del conocimiento”, algo que es contrario al asambleísmo.

Lo público, para el autor, implica una disposición interna del ser humano: una concepción comprehensiva del bien, que reconoce el uso público de la razón y la apertura a lo excepcional.

Ni el poder político ni el mercado deben controlar la universidad. Así reitera en varias ocasiones que la universidad debe quedar liberada de ambas lógicas de poder.

Se requiere por lo tanto de equilibrios y divisiones de poder en que quepa la deliberación, tanto de estudiantes como de docentes. Herrera señala los riesgos de concentración del poder económico y de la centralización política en la que opere un poder hegemónico. Y concluye que la solución parece estar en un sistema en que la división del poder

universitario —incluido el financiamiento— se dé entre el Estado y los privados. ¿Es esto un sistema mixto? ¿Los contrapesos están en la relación Estado-mercado y esa visión comprensiva del bien que permite que la universidad sea un espacio para la libertad académica?

En su segundo ensayo Hugo Herrera comenta y rebate la tesis de Fernando Atria respecto al cambio de la educación desde el paradigma neoliberal, dominado por la noción del mercado, al paradigma de lo público, dominado por los derechos sociales. Ello se expresa en concentrar la operación (en forma coercitiva) en una agencia estatal y concentrar el financiamiento en el Estado.

Herrera sostiene que Atria “moraliza” la discusión, por cuanto atribuye a la educación de mercado el motivo de actuar sólo por el interés propio, sirviéndose del interés ciudadano. Al contrario, lo público estaría vinculado al interés general. Actuar en interés general versus en interés individual conlleva una superioridad moral de lo primero. Además, la noción de derechos sociales implica la promesa de una sociedad y seres humanos más solidarios y generosos.

Ya conocimos en Chile el intento de construir el hombre nuevo. Se trata de un concepto que no da cuenta de la complejidad de la realidad social y humana. Se defiende un ideal, con abstracción de la realidad. Las herramientas para llegar a desplazar al mercado (alienante) deben realizarse coactivamente si fuera necesario. Si el interés propio es el mal, el egoísmo, la tarea será irlo eliminando hasta que desaparezca.

La pregunta es si el interés propio es inmoral. Creo que hay en este ensayo respuestas muy interesantes sobre los efectos de la “moralización de la política” y la idealización de la realidad. También hay observaciones muy lúcidas sobre los riesgos implícitos en el concepto de derechos sociales —como los concibe Fernando Atria— para la realización de los fines de la universidad, y cómo afectarían éstos el uso público de la razón, el pensamiento de lo excepcional y la libertad académica.

Una conclusión.

El camino a una educación sin mercado ya está empezando a operar en la educación escolar. No pretendo erigirme en defensora del mercado, pero no tengo duda de que las motivaciones de quienes han administrado el sistema privado subvencionado con fines de lucro, salvo excepciones, no han sido sólo un interés individual. Ha habido vocación

por enseñar, muchas veces desde familias de profesores que quieren aportar a sus comunidades y, a la vez, desarrollarse profesionalmente. El sistema podría regularse mejor para impedir abusos, para garantizar estándares de calidad. Hoy está en debate la reforma del sistema público, centralizador y vertical, en el cual las escuelas son el último eslabón de un aparato burocrático paralelo al Mineduc. A largo plazo, el interés privado por la educación va a disminuir por las trabas, no sólo financieras, sino debido a la coerción en la autonomía de los colegios.

La reforma de la educación superior se orienta en el mismo sentido. ¿Podrán sobrevivir las instituciones privadas con apoyo estatal, o sólo sobrevivirán las privadas, de élites, en que las familias pueden pagar? Si una subsecretaría de educación fija a las instituciones los aranceles, las matrículas, los estándares, ¿qué garantía habrá para la autonomía universitaria y el libre ejercicio de las funciones que le son propias?

Me parece que Hugo Herrera aporta argumentos, desde una reflexión profunda y sólida, a un debate que ha sido simple, ideologizado y con escasos contrapesos. *EP*

Hugo Herrera, *La frágil universidad* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2016).

PRESENTACIÓN

EL ABSOLUTO UNIVERSITARIO*

Juan Manuel Garrido

Universidad Alberto Hurtado

El libro de Hugo Herrera identifica dos componentes de la idea de universidad. Por una parte, la universidad instala el uso libre y público de la razón, en todas sus dimensiones y capacidades: la razón como potencia universalizadora y legitimadora, como crítica del conocimiento y de las instituciones, como órgano deliberativo y normativo, como interpretación de la historia, como producción tecno-científica, como creación. En la universidad se exploran los límites del sentido y las condiciones para la configuración del mundo en general. Es el lugar natural para el desarrollo y la crítica de la racionalidad humana en todas sus formas.

El segundo componente de la idea de universidad parece contradecir al primero, aunque sólo en apariencia. Según el autor, la universidad tiene la vocación específica de generar las condiciones para que tenga lugar un pensamiento que se sustrae a los fines que orientan la racionalidad en sus dimensiones prácticas y teóricas. La universidad es espacio para la formulación incondicionada de preguntas que no requieren de justificación alguna, como la pregunta por el ser, la existencia, la muerte, la persona. Éstas, más que preguntas, expresan el asombro ante lo que hay. Herrera le atribuye a la universidad, entonces, relevancia exis-

JUAN MANUEL GARRIDO. Doctor en filosofía por la Universidad Marc Bloch de Strasbourg, Francia. Director del doctorado en filosofía en la Universidad Alberto Hurtado. Email: jgarrido@uahurtado.cl.

* Versión revisada de la presentación hecha por Juan Manuel Garrido el 4 de octubre de 2016, con ocasión del lanzamiento de *La frágil universidad* en el CEP.

tencial. En ella, la vida misma reacciona al misterio de ser, de que haya algo en lugar de nada.

Ambas características de la universidad no se contraponen. Participan de una sola estructura que se despliega como parte de la vida en su conjunto. La vida humana es, por un lado, conocimiento y acción, teoría y praxis; y por otro, es asombro, enigma, trascendencia. Se trata, sin duda, de una definición de universidad a la vez original y radical. En todo caso, me parece que el autor se ajusta a los parámetros de la discusión local de los últimos años: nadie en nuestro país dudaría de que la universidad participa de la vida nacional en todos sus ámbitos, donde se cruzan no sólo intereses académicos, sino también ideológicos, espirituales, políticos y económicos, más o menos públicos y más o menos privados. La índole propia de la institución universitaria hace que sea inescindible del contexto social y humano en que se encuentra —aunque también es cierto que en nuestro país la conciencia de la imbricación de la universidad y su entorno ha ido algunas veces en detrimento de una comprensión más refinada de aquellas actividades universitarias más proclives al silencio y al retraimiento, y cuya relación con el poder y el dinero es menos evidente, o algunas veces más conflictiva, como el estudio, la investigación y la creación—.

Cabe preguntarse sobre la extensión con que se abulta, en estas circunstancias, un concepto como el de “autonomía universitaria”. Si la universidad es coextensiva con la vida misma, ¿qué autonomía cabe reclamar para ella en particular? Debemos ver aquí, sin embargo, parte de la riqueza del asunto: la universidad —la universidad real y efectiva— es a la vez espacio de pensamiento, de existencia y de poder. La universidad, con todo lo suyo, existe políticamente, y la política, con todo lo suyo, existe universitariamente. En cualquier caso, la propuesta de Herrera está lejos de conducir a un *panpoliticismo*; justamente porque en política no todo es política, sino también existencia, razón, vida y trascendencia, el problema de la universidad cobra una relevancia especial.

Herrera tiene una concepción antiplatónica de universidad. La califico así por un doble motivo. En primer lugar —me acabo de referir a ello—, la universidad no tiene una esencia propia, exclusiva y protegida de las otras dimensiones de la vida humana. En segundo lugar, la universidad así entendida no es una idea al margen de la universidad tal como la conocemos y tal como la vivimos: la universidad efectivamente

existente, la frágil universidad, hostigada y ocupada por luchas de poder, imperfecta, burocrática y chapucera.

Ahora bien, un absoluto vital no admite excepciones y Herrera dice que la universidad es excepcional. ¿En qué radica la excepcionalidad de la universidad? Me parece que el libro no pondera suficientemente el rol que tiene, en la institución universitaria, la producción de conocimiento, que asociamos tanto al quehacer tecno-científico como a las artes y humanidades. No me parece evidente que la producción de conocimiento sea cada vez incumbencia de la razón libre y pública, ni tampoco de lo que Herrera caracteriza como pensamiento de lo excepcional. La racionalidad e historicidad de los objetos de conocimiento y de las formas simbólicas no se reducen, en lo fundamental, a procesos deliberativos, normativos y justificativos de la razón. Tampoco se fundan en la capacidad de asombro por el ser (a lo sumo, la despiertan, lo que en todo caso no constituye un requisito para su desenvolvimiento). El conocimiento no es, sobre todo, funcional a la vida (lo que no impide que los humanos puedan sacarle provecho). El conocimiento, en todas las áreas, es tal sí y sólo si él mismo irrumpe como algo no buscado, no pensado y no imaginado; no es pensamiento, sino producción de la excepción. En ese sentido, quizás deba decirse que el conocimiento reclama para sí autonomía incluso respecto de la institución universitaria,¹ es decir, respecto de la autonomía de la razón y de la pasión de la existencia. No es casual, de hecho, que producciones muy relevantes en el campo del conocimiento suelen ocurrir fuera de la universidad.

Lo mínimo que Herrera exige como condición política para la existencia de la universidad es un sistema en que el poder esté dividido. El autor identifica cuatro modalidades diferentes para tal división: la distribución del poder entre un Estado central y Estados miembros federados; distribución, al interior del Estado, entre estructuras partidistas y burocracias fuertes y profesionalizadas; la descentralización funcional y autonomía de los órganos encargados de la educación superior; por último, la distribución del poder entre el Estado y el mercado.

Herrera asume como punto de partida la última de estas modalidades. La consideración se basa en un principio de pragmatismo y realis-

¹ Más sobre esta idea, ver J. M. Garrido, "Producción de conocimiento en la universidad", *Estudios Públicos* 142 (2016): 151-168.

mo políticos que tiene a la vista el contexto chileno actual.² La política —que no es teología, ni derecho, ni ciencia, ni economía— debe ser pragmática y realista. Es algo que algunos, livianamente académicos y acomodados en su esterilidad, suelen pasar por alto; no parecen tomar nota de la peculiar velocidad con que el Estado pasó de gobernar la producción de la vida a ser gobernado por ella, ni distinguir, en el fenómeno del así llamado “neoliberalismo”, qué proviene de la gestión planetaria del capital, qué de nuestra pobreza material y cultural, qué del sentido de oportunidad de actores locales e internacionales.

Es curioso, y a Herrera también le parece curioso, que se haya buscado relativizar la historia universitaria chilena cuando se perseguía reformar la educación universitaria chilena. Como yo lo veo, no fue la falta de poder ni la incompetencia de sus conductores lo que malogró las reformas de la actual administración, sino la implausibilidad política de las mismas. Afirmar —por ejemplo— que una educación más equitativa y más pertinente —es decir, más funcional a la producción de la vida— supone erradicar el mercado, constituye una ingenuidad que paraliza cualquier discusión.

El mercado es, para Herrera, un “contrapeso insustituible” del Estado,³ pero sólo si —insistamos— nos situamos en el contexto político-económico chileno actual. Las zonas de incompatibilidad entre el mercado, por una parte, y el uso público de la razón y el pensamiento de lo excepcional, por otra parte, son demasiado evidentes como para omitirlas. Y Herrera no las omite. Se hace imprescindible fortalecer las otras modalidades de la distribución de poder, principalmente la descentralización y profesionalización del Estado, con el fin de garantizar grados razonables de autonomía de los órganos encargados de la educación superior. De otro modo, no se ve de qué manera, salvo por algo así como una “feliz causalidad”, la limitación recíproca de Estado y mer-

² Hugo Herrera, *La frágil universidad* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2016), 64: “El carácter mixto —tanto en su composición como en los aportes— del actual —y algo caótico— sistema universitario chileno permite, y pese a todas sus dificultades y defectos, contar allí con una división efectiva del poder”.

³ Herrera, *La frágil universidad*, 131: “Un mercado lo suficientemente fuerte como para limitar efectivamente el poder estatal viene a ser un contrapeso insustituible para hacer emerger un espacio sustraído a la deliberación política y dar expresión y cabida a la legítima singularidad del individuo, su espontaneidad específica, sus anhelos y pulsiones, más allá de los límites de lo generalizable”.

cado (o del Estado y “los privados”) lograría engendrar el espacio de libertad requerido para el uso público de la razón y para el pensamiento de lo excepcional.⁴

Simultáneamente, conviene subrayar los límites del sistema mixto chileno para propiciar pluralismo. Y Herrera los subraya. Primero, porque la universidad no se limita a ser portavoz de visiones comprensivas del bien. Una universidad también produce conocimiento. Pero la producción de conocimiento es indiferente a la misión institucional de una universidad. Segundo, porque las cosmovisiones aludidas en los proyectos universitarios nacionales no parecen derivar del uso público de la razón; antes bien, se diría que cristalizan prácticas tradicionales de segregación racial, cultural, económica y social. Tercero, porque no todas las visiones comprensivas del bien que pueblan nuestro variopinto sistema parecen espontáneamente dispuestas a reconocer el valor que Herrera le reconoce al uso público de la razón. A este respecto, las propuestas del autor en materia de protección de libertad académica me parecen destacables.⁵

Acabo de referirme a la incompatibilidad de universidad y mercado, pero podría haberme referido, cambiando lo que hay que cambiar, a la incompatibilidad de universidad y Estado (como Herrera lo hace en muchas partes de su texto). Nada en estas incompatibilidades es patológico, salvo nuestra dificultad de comprenderlas y asimilarlas. Es un error confundir el plano de la consistencia lógica con el plano de la realizabilidad política de una institución. No hay inconsistencia en el hecho de que una institución asuma una pluralidad de fines (promover una misión, participar de la productividad, generar conocimiento, etcétera) que, en algunas circunstancias, pueden ser indiferentes los unos respecto de los otros e incluso hallarse en contradicción. La política existe porque vivir juntos no es vivir en función de un orden consistente y completo de la realidad. La política es el arte (no la ciencia) de posibilitar las incompatibilidades de la vida en común. El de Herrera es, sin lugar a dudas, un libro contundentemente político. *EP*

⁴ Es, sin embargo, lo que algunas formulaciones aisladas de Herrera permiten pensar: “El mercado, en tanto que contrapoder del Estado, representa el asilo que le queda a aquello singular y excepcional, antes de ser pasado por la mecánica de las opiniones generalmente admisibles, implicada en todo proceso deliberativo (algo similar puede decirse del Estado, en tanto que contrapoder que deja seguir existiendo, con límites, al mercado: él es asilo de lo singular y excepcional frente a las generalizaciones de la racionalidad técnico-utilitaria)”. *Ibidem*, 140.

⁵ *Ibidem*, 79 y ss.

Hugo Herrera, *La frágil universidad* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2016).

PRESENTACIÓN

ACADÉMICOS EN USO PÚBLICO DE LA RAZÓN*

Andrés Bernasconi

Pontificia Universidad Católica de Chile

Gracias, primero, por la invitación y por el privilegio de leer con alguna anticipación este libro, que creo va a ser bien importante en nuestra discusión nacional sobre la universidad. Gracias también a Hugo Herrera por ocuparse de las preguntas siempre vigentes sobre la esencia de la universidad. Yo creía ser parte de una generación de estudiosos de la educación superior que carecía de pensadores sobre la esencia de la universidad, como Jorge Millas o Luis Scherz, pero veo con entusiasmo que estaba equivocado. Ese espacio está siendo llenado por el profesor Herrera y espero que su trabajo continúe produciendo fruto en este ámbito.

Este es un libro lleno de riquezas. Es realmente un placer el ejercicio de su lectura, meditación y discusión. La obra da para mucho, y no pretendo hacer aquí justicia a toda la enorme cantidad de elementos que ofrece para la reflexión, sino sólo mencionar los aspectos que resultaron más relevantes para mí.

La noción del uso público de la razón como definitoria del *ethos* universitario está impecablemente trabajada. Herrera caracteriza a la

ANDRÉS BERNASCONI. Profesor asociado de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciado en derecho por la misma casa de estudios, máster en políticas públicas por Harvard University y doctor en sociología de organizaciones por Boston University. Email: abernasconi@uc.cl.

* Versión revisada de la presentación hecha por Andrés Bernasconi el 4 de octubre de 2016, con ocasión del lanzamiento de *La frágil universidad* en el CEP.

universidad como “un ámbito en el cual los vínculos de subordinación y mando queden suspendidos (...), un campo donde se reconozca la libertad de los individuos para hacer uso público de su razón y la igualdad en ese uso”,¹ a lo cual sólo agregaría el matiz de que esa igualdad no es completa debido a que el profesorado se estructura según jerarquías o rangos, en los que la totalidad de los privilegios y prerrogativas corresponden sólo a quienes ocupan los escalones más altos. Con todo, no hay duda de que la igualdad de los “pares” es un principio central del trabajo académico, que se expresa, por ejemplo, en el arbitraje “doble ciego” de los artículos científicos, mecanismo por el cual el autor no conoce la identidad del revisor, ni el revisor la del autor, de tal modo que no haya posibilidad de vínculo de subordinación y mando.

La idea de que la libertad académica exige división del poder entre mercado y Estado me parece también fundamental, y está muy bien desarrollada a lo largo de los dos ensayos del libro, erigiéndose en la principal objeción al estatismo que predomina en el ambiente político hoy.

Hugo Herrera hace un muy buen trabajo en oponer a la noción de doctrinas particulares, de Fernando Atria, la idea de las concepciones comprehensivas del bien, de Rawls, y en puntualizar que la universidad y la libertad académica en ella no son inmunes a posturas políticas de los profesores que devienen en hegemónicas. En el segundo ensayo del libro, muy bien logrado también, subraya cómo estas doctrinas particulares (o concepciones positivas del bien) no son exclusivas de las universidades privadas, sino que también existen en las universidades estatales.

Pero, como explica, para satisfacer las condiciones del pluralismo intelectual y de la libertad académica no es suficiente con que existan universidades que ocupen —institucionalmente (por su vocación o misión) o de hecho (por la orientación dominante de sus profesores)— diversos casilleros en el espectro ideológico. Sabemos que hay universidades que están más cargadas a la izquierda, universidades que están más cargadas a la derecha; hay universidades que están en el centro y las hay de muchas, distintas orientaciones en otros ámbitos también. Esto, que es expresión de la diversidad ideológica de la sociedad chi-

¹ Hugo Herrera, *La frágil universidad* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2016), 37. En adelante las referencias al libro presentado se señalan tan sólo con el número de página entre paréntesis.

lena, es parte de la riqueza de nuestro sistema de educación superior. Pero Hugo Herrera nos desafía a que cada una de estas universidades en su pequeño casillero (si es que están ahí) ofrezca libertad académica al interior de su plantel también, tal como reclama autonomía hacia el exterior.

Entonces, esta relación entre las concepciones comprehensivas del bien que definen —digamos— el talante de una universidad y la libertad académica es una tensión importante, que tiene que ser resuelta. El profesor Herrera ofrece, me parece, un repertorio de soluciones a esas tensiones que está muy bien elaborado y que conlleva una defensa solvente del principio de libertad académica, esto es, que a nadie se lo persiga por tener una visión de mundo que no coincide con la idea de concepción comprehensiva del bien que prevalece en su universidad.

Ahora bien, mientras leía sobre esto pensaba que ésta es, sin embargo, una discusión bien local, o quizás propia de países que, como Chile, tienen muchas universidades muy jóvenes y, por lo tanto, muy próximas a sus fundadores. Al cabo de cien años de funcionamiento, las universidades que se inician bajo una cierta idea de bien común —una cierta ideología, si queremos ponerlo en términos más prácticos, que pudo ser la de sus fundadores— ya se han desprendido de ella. ¿Qué relevancia puede tener para, digamos, la Universidad de Concepción de hoy lo que pensaban sus fundadores en 1919? Al cabo de algunas generaciones, la marca identitaria que viene del fundador desaparece. Por ello uno no ve a las universidades más antiguas de los países desarrollados adherir institucionalmente a una cierta concepción comprehensiva del bien, salvo, por supuesto, las universidades católicas y otras afiliadas a credos u otras instituciones permanentes (piénsese en las academias militares) que, por la naturaleza de esa vinculación permanente, mantienen un sentido de misión e identidad que es el de la institución fundadora.

El segundo ensayo contiene una crítica del autor a las ideas filosóficas de Fernando Atria. Soy un lego en la materia, de modo que no me referiré a esa parte de la obra, salvo para destacar que ese debate señala la importancia filosófica y, como veremos, práctica que tiene para Hugo Herrera la legitimidad de la realidad concreta, del caso singular, de la vida tal como se manifiesta en su enorme riqueza y diversidad, frente a las construcciones filosóficas y políticas altamente idealizadas, genera-

lizantes y moralizantes. La injusticia que esas generalizaciones le hacen al caso singular es una idea temática en las dos partes del libro y tiene —como voy a mostrar más adelante— una aplicación práctica al caso de la idea de universidad.

En eventos de presentaciones de libros se usa referirse a las posibles debilidades de la obra, quizás porque balancear la parte laudatoria con la parte crítica ayuda a hacer más persuasivo el juicio sobre las bondades de la obra. En ese espíritu, entonces, voy a plantear algunos contrapuntos.

Hugo Herrera trabaja sobre los dos polos centrales de coordinación —por llamarlo así— que pueden incidir sobre la universidad, que son el mercado y el Estado. En nuestra discusión sobre política universitaria en Chile, el debate también se ha presentado en términos de más Estado y menos mercado. Desde la mirada sociológica, sin embargo, hay un tercer eje de coordinación de los sistemas de educación superior, sumamente importante, que a nosotros desde la universidad nos cuesta ver como actor político, porque se trata de nosotros mismos, los profesores. Hay intuiciones —me parece— en el trabajo de Hugo Herrera en las que este actor aparece en toda su dimensión. Escribe el autor, por ejemplo:

No sólo el Estado y el mercado son capaces de dañar la institución, la propia universidad es eventualmente apropiable para el juego de dinámicas de poder destructivas generadas a partir de estilos o lógicas intra-universitarias... (30)

En efecto, los profesores también podemos destruir la universidad. De tal suerte que lo que Burton Clark llamaba “oligarquías académicas” requiere ser reconocido como el actor político importante que es en el gobierno de los sistemas de educación superior, y considerarse en el análisis de la división del poder, no sólo en cuanto a la estructura del sistema universitario, cómo se financia y cómo se gobierna, sino también en su despliegue al interior de la universidad, donde el poder del profesorado es dominante. Si bien los docentes somos los beneficiarios de la libertad académica, somos también quienes centralmente constituimos la universidad y aquello que se hace en ella, y quienes estamos cotidianamente en la tarea del uso público de la razón. Los profesores, por lo tanto, necesitamos contrapesos y balances, los que provienen, desde luego, del Estado y de los mercados.

Un segundo problema es el vínculo entre docencia e investigación, que menciona al pasar el autor. El problema aquí es el creciente divorcio entre la teoría y la realidad. En teoría, las universidades son espacios donde se fusionan docencia e investigación, y donde todos los académicos realizan ambas labores, de modo que enseñan lo que investigan. En la práctica, lo que se ve en sistemas más desarrollados que el nuestro —y empieza ocurrir también en Chile a medida que las universidades avanzan en su función de investigación— es que la enseñanza y la investigación comienzan a separarse, y los profesores que hacen mucha investigación hacen poca o ninguna docencia, especialmente en el pregrado. La relación supuestamente virtuosa entre ambas funciones se torna un juego de suma cero.

Queda, entonces, expuesta la pregunta de cómo se da el uso público de la razón en una profesión académica fracturada entre docentes e investigadores, así como la pregunta de si puede haber uso público de la razón en una universidad puramente docente.

En la elaboración que hace Hugo Herrera sobre la naturaleza de la universidad hay sólo un punto que no me convence. Plantea el autor que la universidad es dos cosas: uso público de la razón y pensamiento de la excepción. Dice, por ejemplo, el profesor Herrera:

La universidad existe en la medida en que hay en ella un pensamiento atento a la existencia en su infinitud e insondabilidad. (82)

Leyendo con cuidado, creo que hay en realidad dos sentidos en esta idea del pensamiento de lo excepcional, que están encapsulados bellamente en este párrafo:

La universidad se abre al evento como lo nuevo, lo aún por emerger, incluidas las áreas y campos ignorados hacia los cuales cabe extender nuestros saberes. (83)

Este sería el primer sentido del pensamiento de la excepción, y luego se lee:

También se abre a lo que podemos llamar el fundamento —o mejor aún— la ausencia de fundamentos de nuestra entera existencia, el misterio en el trasfondo de todo cuanto aparece. (83)

Creo que hay dos ideas aquí, a pesar de que están unidas en un único párrafo: la primera es la idea de que toda teoría, todo modelo, toda generalización científica encierra una realidad que es más compleja que esa teoría, ese modelo o esa generalización. Cito de nuevo al profesor Herrera:

Cada situación posee elementos típicos, pero también una peculiaridad concreta, sin fondo, a la cual cualquier intento de comprensión queda remitido. El individuo —el yo, el otro—, junto que ser uno y cuantificable nos conduce igualmente a una hondura que resulta en definitiva indeterminable. Las fórmulas generalizadoras, de la ciencia, pero también de la deliberación y la razón, importan siempre y en diversos grados una reducción de lo singular del individuo y lo peculiar de las situaciones, en la cual el pensamiento de la excepción repara. (82)

Es decir, tanto en la ciencia como en la deliberación trabajamos sobre arquetipos, generalizaciones, modelos o formulaciones sucintas de la realidad, que por necesidad dejan parte de la realidad afuera de esa descripción o explicación que estamos haciendo.

Ésta es, entonces, la idea de pensamiento de la excepción, como la entiendo yo. No tengo objeción a esta proposición: efectivamente, la buena ciencia no ignora completamente el caso no explicado, el *outlier*, el caso extremo, el caso que no calza. Y muchas revoluciones científicas —en el sentido de Kuhn— ocurren precisamente porque desde la anomalía se reinterpreta la ley que cubre esa anomalía, y surge un nuevo paradigma científico que da cuenta de lo que antes no cabía en la teoría dominante. La mayor parte de lo que nosotros hacemos en Chile es lo que Kuhn llama “ciencia normal”, es decir, trabajar dentro de un paradigma ya establecido, pero ocasionalmente ocurre que hay situaciones de radical transformación de un campo científico a partir de lo nuevo, lo aún por emerger y los nuevos campos.

Las leyes, los modelos, los tipos ideales de la ciencia describen regularidades, pero no logran abarcar la inasible variedad de los casos. Interpreto, entonces, este llamado de Hugo Herrera como un llamado a pensar más allá del reduccionismo de la norma general, emplazamiento que comparto.

Pero el segundo sentido de la idea de pensamiento de la excepción es el que no me convence: la proposición de que el pensamiento de la

excepción es equivalente a la comprensión o el intento de comprender el misterio de la existencia. Aquí el problema parece ser el de la apertura a la trascendencia, o el de las propiedades emergentes de la vida y de la conciencia. Este pensamiento de la excepción, por ejemplo, permitiría a la biología comprender lo vivo, la existencia como misterio insondable. Pero estos no son problemas de la biología: son preguntas filosóficas. Si bien estoy de acuerdo con que no sólo las percepciones sensibles son de interés para la investigación, las preguntas sobre el ser de la existencia y su fundamento son filosofía. Hugo Herrera nos invita a todos los académicos a ser filósofos, o a mantener la mente abierta, como la de un filósofo, a las preguntas fundamentales sobre el sentido de la vida.

Entonces, pareciera que en esta parte el concepto de pensamiento de la excepción sirve más bien al propósito de defender la necesidad de la presencia de la filosofía en la universidad, necesidad que comparto, pero que quizás habría sido mejor poner derechamente en esos términos. Yo no le llamaría a eso “pensamiento de la excepción”.

Con todo, me apoyo en una reflexión del autor para proponer otra idea alternativa de pensamiento de la excepción. Nuestro autor dice:

Las condiciones de la universidad son condiciones del uso público y la razón y condiciones del pensamiento de la excepción o, dicho de otra forma: condiciones de la libertad política y económica, y condiciones de la libertad de espíritu. (33)

La mayor parte del libro transcurre sobre la cuestión de la necesidad de libertad política y económica, que es el problema de la relación entre Estado y mercado, y del balance que debe existir entre uno y otro para que la universidad sea libre. Pero detengámonos en las condiciones de la libertad de espíritu, en la que se encuentra mi interpretación de la idea de pensamiento de la excepción, distinta de la que propone el autor. La libertad de espíritu en la academia es la que condensa la expresión del historiador romano Tácito: “*Sine ira et studio*”, frase con múltiples traducciones pero que para mis propósitos puede formularse así: “Sin odio y sin parcialidad o favoritismo”. La libertad académica, que es la libertad de espíritu de los profesores, exige proceder en la investigación y en la enseñanza sin odio y sin parcialidad o favoritismo.

Éste no siempre es el caso. A veces digo, medio en serio, medio en broma, que mi disciplina, la educación, es una ciencia predictiva, en el siguiente sentido: se pueden predecir con absoluta certeza los hallazgos de una investigación si uno conoce cuál es la posición política del investigador. Ésta es una falla de la libertad de espíritu y una distorsión de la libertad académica. Hugo Herrera considera que la apertura a lo excepcional se hace posible por un dispositivo institucional que es idéntico al dispositivo organizacional que permite el uso público de la razón (ésta es otra razón por la cual pienso que el criterio de apertura a lo excepcional es redundante en la concepción general de la universidad). Yo más bien creo que no es un dispositivo institucional el que hace posible la libertad de espíritu, sino una disposición moral del académico, y lo que es exigible, me parece, es un esfuerzo heroico —si es necesario— para dejarse convencer por la evidencia, aun cuando no se ajuste a nuestras concepciones comprensivas del bien. *EP*

NÚMEROS ANTERIORES

Nº 144, primavera 2016

Elisa Aguirre, Marcela Abufhele y Rodrigo Aguirre, *Estrés prenatal y sus efectos. Fundamentos para la intervención temprana en neuroprotección infantil*; **Felipe Jiménez**, *Dos implicancias de la igualdad relacional*; **Estéfano Rubio**, *Una trampa de desigualdad: las consecuencias del emparejamiento selectivo en la distribución de ingresos*; **José Miguel Benavente y Jorge Larráin**, *Ministerio de las Culturas: análisis de diseño institucional*; **Rosanna Costa**, *Burocracia y riesgos*; **Juan José Price Elton**, *Racionalidad económica de la política cultural*; **Klaus Schmidt-Hebbel**, *Bienes culturales complejos*; **Bernardo Subercaseaux**, *Políticas culturales en Chile: una perspectiva histórica*; **Pablo Oyarzún Robles**, *Cultura, localidad, extrañeza*; **Aldo Mascareño**, *Jorge Larráin o la pasión por la distinción conceptual*; **Agustín Squella**, *Conversación junto a la hoguera* (Propuestas constitucionales, de Lucas Sierra, ed.); **Sebastián Piñera E.** *¿Una oportunidad o una encrucijada?* (Propuestas constitucionales, de Lucas Sierra, ed.); **Sylvia Eyzaguirre**, *No es en absoluto evidente* (Igualitarismo. Una discusión necesaria, de Javier Gallego y Thomas Bullemore, eds.); **Carlos Peña**, *El reclamo por igualdad* (Igualitarismo. Una discusión necesaria, de Javier Gallego y Thomas Bullemore, eds.); **Héctor Soto**, *La derecha chilena vuelve a pensar* (Nos fuimos quedando en silencio. La agonía del Chile de la transición, de Daniel Mansuy); **Ignacio Briones R.**, *Un costoso silencio* (Nos fuimos quedando en silencio. La agonía del Chile de la transición, de Daniel Mansuy); **Fernando Claro V.**, *¿Mudos o conversos?* (Nos fuimos quedando en silencio. La agonía del Chile de la transición, de Daniel Mansuy).

Nº 143, invierno 2016

Carlos Peña, *Derecho a educación y libertad de enseñanza*; **Enzo Solari**, *Antítesis chilenas sobre universidad, libertad y pluralismo*; **Cristián Cuevas**, *Una nueva mirada a la inclusión financiera en Chile*; **Beatriz Sarlo**, *Borges: nostalgia e invención*; **Greg Dawes**, *Neruda en el umbral de la crisis de 1956*; **Patricio Navia**, *En defensa de la democracia sin adjetivos* (La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet, de Carlos Huneeus); **Agustín Squella**, *¿Un Chile semisoberano?* (La democracia semisoberana. Chile después de

Pinochet, *de Carlos Huneeus*); **Felipe Figueroa**, *Houellebecq contra el mundo* (Sumisión, *de Michel Houellebecq*); **Renato Cristi**, *La primera etapa de Jaime Guzmán* (Jaime Guzmán. Ideas y política 1946-1973: Corporativismo, gremialismo, anticomunismo, *de José Manuel Castro*)

Nº 142, otoño 2016

Rodrigo Cerda, *Remuneraciones del sector público: ¿Mayores que en el sector privado?*; **José Díaz, Francisco Gallego y Jeanne Lafortune**, *Nacimientos fuera del matrimonio en la historia de Chile: Algunos hechos estilizados*; **Magdalena Aninat**, *Visión y práctica de los aportes sociales de los empresarios en Chile*; **Simona Forti**, *Totalitarismo, filosofía y biopolítica*; **Juan Manuel Garrido**, *Producción de conocimiento en la universidad*; **Pablo Ortúzar**, *Humanitarismo con rostro neoliberal* (Free Market Fairness, *de John Tomasi*); **Raphael Bergoeing**, *Sobre las virtudes y los vicios de la economía* (Economics Rules: The Rights and Wrongs of the Dismal Science, *de Dani Rodrik*); **Jorge Fábrega**, *La ceguera en las ciencias sociales*; **Carlos Rodríguez-S.**, **Cecilia Monge-B.**, *Diversidad política e interdisciplina*.

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 2328 2400

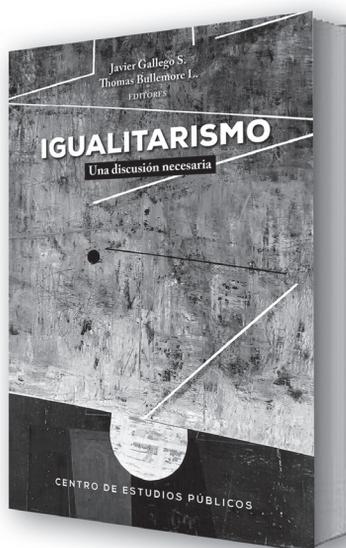
Santiago de Chile

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 22328 2400

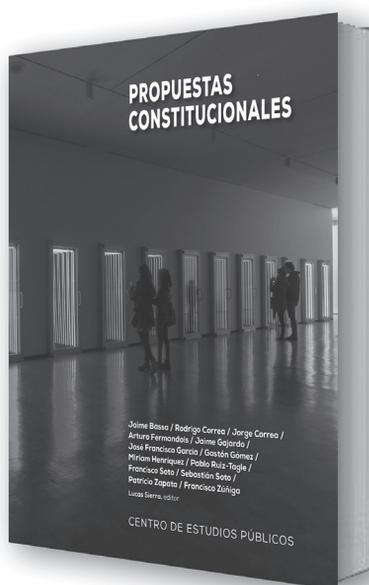
Santiago de Chile

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 Sotero Sanz 162 - Fono 22328 2400

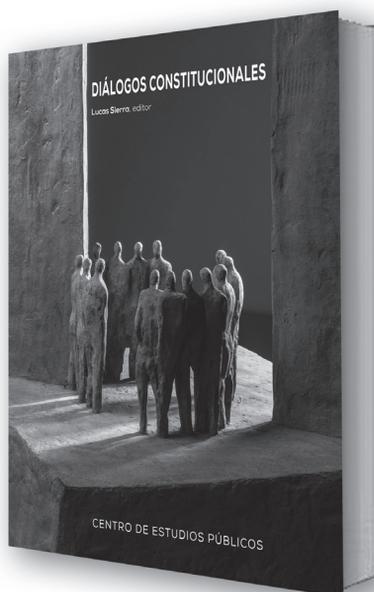
Santiago de Chile

EN VENTA EN LIBRERÍAS

UNA PUBLICACIÓN DEL
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Diálogos constitucionales

Lucas Sierra (editor)



Este libro recoge las discusiones que un grupo transversal de 30 profesores de derecho sostuvieron en un ciclo de trabajo académico sobre la actual Constitución y su eventual reforma. Se debatieron temas como la potestad constituyente, la estructura del Estado, derechos constitucionales y el régimen político, entre otros.

Más información en www.cepchile.cl

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 22328 2400

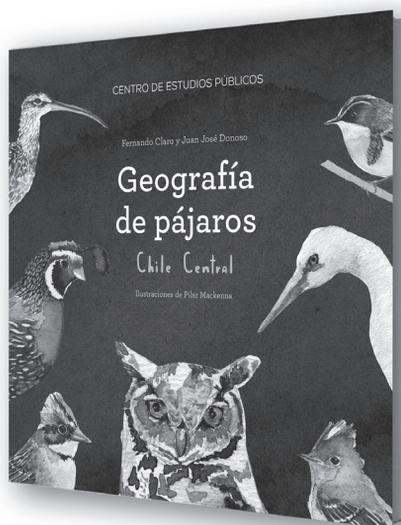
Santiago de Chile

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

Vol. 36
Nº 2
2016
ISSN: 0716-1417



RCP

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

LUIS RONIGER

ARTÍCULOS

How a Shattered Civil Religion is Rebuilt Through Contestation: Uruguay and the Legacy of Authoritarianism

KAREL KOUBA

Party Institutionalization and the Removal of Presidential Term Limits in Latin America

ADRIÁN ALBALA

Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones

NICOLÁS DÍAZ

Una travesía inconclusa: Divisiones en Renovación Nacional durante el gobierno de Sebastián Piñera

DANIEL MANSUY

Notas sobre política y subsidiariedad en el pensamiento de Jaime Guzmán

DANIELA SEPÚLVEDA SOTO

Entre la culpa y la responsabilidad: La respuesta del Chile postdictatorial a las violaciones a los derechos humanos desde una lectura de Hannah Arendt

DIEGO JIMÉNEZ CABRERA

Desde el Tratado de Paz y Amistad de 1984 al Tratado de Maipú de 2009: Un proceso evolutivo institucionalmente consolidado

JORDI TENA-SÁNCHEZ
JOSÉ A. NOGUERA

Renta básica e incentivos laborales: Una aproximación desde la teoría de juegos

NICOLE JENNE

RECENSIONES

Juan Pablo Scarfi and Andrew R. Tillman (eds.) (2016). *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations: Revisiting the Western Hemisphere Idea*. Basingstoke, New York: Palgrave, 260 pp.

ALDO MASCAREÑO

Poul F. Kjaer (2014). *Constitutionalism in the Global Realm*. London: Routledge, 186 pp.

FEDERICA SÁNCHEZ STANIAK

Ryan E. Carlin, Matthew M. Singer, and Elizabeth J. Zechmeister (eds.) (2015). *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 429 pp.

GONZALO BUSTAMANTE

Simona Forti. Zakiya Hanafi (trans.) (2015). *The New Demons: Rethinking Power and Evil Today*. Stanford CA: Stanford University Press, 388 pp.

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

PLÉYADE

REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

NÚMERO 17 | ENERO-JUNIO 2016

Online ISSN 0719-3696 / ISSN 0718-655X

EDICIÓN ESPECIAL

BIOPOLÍTICA

Vanessa Lemm

Introducción

ARTÍCULOS

Ottavio Marzocca

Vida desnuda, multitud y carne del mundo: la biopolítica como destino
Bare Life, Multitude, Flesh of the World: The Biopolitics as Destiny

Carlo Salzani

Nudity: Agamben and Life
Desnudez: Agamben y la vida

Paula Fleisner

La vida entre estética y política. En busca de las posibles herencias nietzscheanas en el pensamiento de Giorgio Agamben
"Life" between Aesthetics and Politics. In Search of a Possible Nietzschean Inheritance in Giorgio Agamben's Thought

Fabián Ludueña

La biopolítica moderna y el legado del Marqués de Sade. Una lectura teológico-política
Modern Biopolitics and the Marquis de Sade's Legacy. A Theological-Political Reading

Luciano Carniglia

Gobernar la vida. Hacia una concepción no económica de la verdad
Governing Life. Towards a Non-economical Notion of Truth

Matias Saidel

La fábrica de la subjetividad neoliberal: del empresario de sí al hombre endeudado
The Making of Neoliberal Subjectivity: From the Entrepreneur of the Self to the Indebted Man

Andrea Fagioli

Política y vida. Perspectivas posoperaístas
Politics and Life. Postoperaist Perspectives

Julián Ferreyra

Deleuze y la biopolítica como rostro del capitalismo
Deleuze and Biopolitics as the Face of Capitalism

Emmanuel Biset

Deconstrucción de la biopolítica
Deconstruction of Biopolitics

Jorge Vélez Vega

Biopolítica. Las implicaciones del pos y el trashumanismo
Biopolitics: The Post and Transhumanism Implications

RESEÑAS

Ely Orrego

Miguel Vatter. *The Republic of the Living. Biopolitics and the Critique of Civil Society*. Nueva York: Fordham University Press, 2014

Ivana Peric

Rodrigo Karmy. *Políticas de la excarnación. Para una genealogía teológica de la biopolítica*. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 2014

ESTUDIOS DE ECONOMIA

VOLUMEN 43 • Nº 2 / DICIEMBRE 2016

ARTÍCULOS

PREDICCIÓN DEL FRACASO EMPRESARIAL. UNA CONTRIBUCIÓN A LA
SÍNTESIS DE UNA TEORÍA MEDIANTE EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE
DISTINTAS TÉCNICAS DE PREDICCIÓN

**Pablo de Llano Monelos, Carlos Piñeiro Sánchez,
Manuel Rodríguez López**

CORRUPTION, PROVINCIAL INSTITUTIONS AND MANUFACTURING
FIRM PRODUCTIVITY: NEW EVIDENCE FROM A TRANSITIONAL ECONOMY

**Tran Quang Tuyen, Vu Van Huong, Doan Thanh Tinh,
Tran Duc Hiep**

COMPETITION PRESSURES AND ACADEMIC PERFORMANCE IN CHILE

**Rómulo A. Chumacero, Juan Gallegos Mardones,
Ricardo D. Paredes**

THE INFORMATIONAL ROLE OF THIN OPTIONS MARKETS: EMPIRICAL
EVIDENCE FROM THE SPANISH CASE

**C. José García Martín, Begoña Herrero Piqueras,
Ana María Ibáñez Escribano**

EXAMINING THE IMPACT OF VISA RESTRICTIONS ON INTERNATIONAL
TOURIST FLOWS USING PANEL DATA

**Andrés Artal-Tur, Vicente J. Pallardó-López,
Francisco Requena-Silvente**

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

VENTA ONLINE EN WWW.LYD.ORG



Educación: Una transformación pendiente, 2016
Julio Isamit

Pensiones: Propuestas para el Futuro (2015)
Varios autores



Sentencias Destacadas 2015 (2016),
Varios autores

Migraciones en Chile: Oportunidad Ignorada (2014) Álvaro Belloilo A., Hernán Felipe Errázuriz C.



"El paciente se pone impaciente" (2014)
Mikel Uriarte P.



La transición a la democracia 1988-1990.
(2014)
Carlos F. Cáceres.

Activismo judicial en Chile ¿Hacia el gobierno de los jueces? (2013)
José Francisco García y Santiago Verdugo



LYD ES REPRESENTANTE EXCLUSIVO EN CHILE DE LIBROS UNIÓN EDITORIAL DE ESPAÑA.

NO SE PIERDA ADEMÁS LAS NOVEDADES EN EL CATÁLOGO DE LIBROS DE UNIÓN EDITORIAL.



LIBERTAD Y DESARROLLO
ALCANTARA 498, LAS CONDES
SANTIAGO DE CHILE

WWW.LYD.ORG / LYD@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*	\$ 13.000	\$ 18.000
Estudiantes**	\$ 7.000	_____
América	Aéreo US\$ 70	US\$ 120
Europa y otros	Aéreo US\$ 100	US\$ 190

* No incluye gastos de envío para direcciones fuera de la Región Metropolitana.

** Se debe acreditar esta condición.

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 22328 2400

Santiago de Chile

RUT: 70.649.100-7

Giro: Analizar y divulgar problemas filosóficos,
políticos, sociales y económicos