
ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 167 INVIERNO 2022

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.estudiospublicos.cl

Estudios Públicos es una revista trimestral, arbitrada, de carácter multidisciplinar y con foco en los problemas más relevantes que enfrenta el espacio público en una sociedad libre y democrática. Provee de un foro de alto nivel a intelectuales y académicos interesados en publicar investigaciones de calidad que aborden las transformaciones, debilidades y oportunidades del ámbito público contemporáneo, bajo una perspectiva técnica, histórica o conceptual. La revista promueve el intercambio de ideas, experiencias y evaluaciones críticas que tengan interés público.

La revista aparece trimestralmente en forma impresa y digital. Los trabajos publicados en *Estudios Públicos* han sido previamente evaluados por especialistas en un proceso de arbitraje ciego. Los textos publicados 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 ser enviados a través de www.estudiospublicos.cl.

Print and online editions of *Estudios Públicos*

The online edition of *Estudios Públicos* is published at www.estudiospublicos.cl, and includes papers in Spanish and their abstracts both in Spanish and English.

Indexación

Estudios Públicos está incorporada en los siguientes índices académicos: REDIB, Latinex Catálogo, Erihplus, Dialnet, Google Scholar, Miar, Clase, Hapi, Ebsco, OCLC y Biblat.

Suscripciones

Nicole Gardella, editora ejecutiva. Email: ngardella@cepchile.cl. También, a través de www.estudiospublicos.cl.

Teléfono: +56 2 2328 2400

ISSN 0716-1115 (edición impresa)

ISSN 0718-3089 (edición en línea)

Edición gráfica y digital: Pedro Sepúlveda V.

Impreso en Andros Productora Gráfica

Hecho en Chile / Printed in Chile, 2022

Aldo Mascareño

Editor en Jefe, Centro de Estudios Públicos, Chile

Nicole Gardella

Editora Ejecutiva, Centro de Estudios Públicos, Chile

Adelaida Neira

Editora de Estilo, Centro de Estudios Públicos, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Enrique Barros

Universidad de Chile, Chile

Sonia Montecino

Universidad de Chile, Chile

Antonio Bascañán

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

Leonidas Montes

Centro de Estudios Públicos, Chile

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Eric Nelson

Harvard University, Estados Unidos

Sofía Correa Sutil

Universidad de Chile, Chile

Eric Schliesser

University of Amsterdam, Países Bajos

Sebastián Edwards

UCLA, Los Ángeles, Estados Unidos

John Thompson

Cambridge University, Reino Unido

Francisco Gallego

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Florencia Torche

Stanford University, Estados Unidos

James Heckman

Chicago University, Estados Unidos

Sergio Urzúa

University of Maryland, Estados Unidos

Deirdre McCloskey

University of Illinois at Chicago,
Estados Unidos

PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

- *Estudios Públicos* publica trabajos que han sido previamente admitidos para revisión y luego favorablemente informados por al menos dos especialistas en un proceso de arbitraje ciego.
- Se entiende que los trabajos recibidos 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.
- *Estudios Públicos* concede el permiso para hacer copias físicas o digitales para uso personal, siempre y cuando estas copias no se distribuyan con provecho comercial y exhiban en su primera página la fuente original, el nombre del autor y esta misma advertencia.
- Para republicar trabajos aparecidos en *Estudios Públicos* se debe solicitar permiso escrito al editor en jefe.
- Normas de estilo de *Estudios Públicos* en <https://estudiospublicos.cl/index.php/cep/informacion-revista>.
- *Estudios Públicos* adhiere supletoriamente a la siguiente licencia de Creative Commons: Atribucion-NoComercial-CompartirIgual (BY-NC-SA).

ESTUDIOS PÚBLICOS

CONTENIDOS

ARTÍCULOS

- 7 Gobernanza de bancos centrales para los desafíos del siglo XXI
Sebastián Claro y Catalina Margulis
- 45 Una nueva estimación de la desigualdad de ingresos en Chile
Oswaldo Larrañaga, Benjamín Echeopar y Nicolás Grau
- 77 Gobernanza policéntrica y la crisis de la democracia liberal
Pablo Paniagua y Álvaro Vergara
- 107 Entre lo monstruoso y el contorno de lo humano. Una contribución histórico-estética al debate acerca de la representación de víctimas y victimarios en el espacio público
Patricio Arriagada Veyl y Víctor Ibarra Becerra
- 133 Adam Smith como precursor de la teoría de la acción colectiva
Emiliano Heresi Toni
-

RESEÑAS

- 163 *Routledge Handbook of Global Populism*, de Carlos de la Torre (ed.)
Josefina Araos Bralic
- 171 *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes. Theoretical and Comparative Perspectives*, de Gabriel Negretto (ed.)
Javier Couso
- 177 *Deparochializing Political Theory*, de Melissa S. Williams (ed.)
Diego Rossello
- 183 *Abortion and Democracy: Contentious Body Politics in Argentina, Chile, and Uruguay*, de Bárbara Sutton y Nayla Luz Vacarezza (eds.)
Verónica Undurraga Valdés
- 193 *Outlines of a Theory of Plural Habitus. Bourdieu Revisited*, de Miklós Hadas
Omar Aguilar
-

Artículo

Gobernanza de bancos centrales para los desafíos del siglo XXI

Sebastián Claro^a y Catalina Margulis^b

^a Universidad de los Andes, Chile

^b Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos

RESUMEN: Luego de décadas de consolidación en el mundo de un esquema monetario basado en bancos centrales autónomos, nuevos desafíos han surgido para la política monetaria y la estabilidad financiera a partir de las sucesivas crisis económicas de los últimos quince años y del fuerte aumento en inflación durante los últimos trimestres. Estos desafíos exigen visitar algunos aspectos de la gobernanza de los bancos centrales. Tomando en consideración los debates financieros más relevantes en la actualidad y las mejores prácticas internacionales, este artículo revisa aquellos principios que han sustentado el éxito de los bancos centrales, y que constituyen la base de una banca central moderna. Aspectos relacionados con el mandato, la disponibilidad de herramientas, la autonomía de sus miembros y con los procesos de rendición de cuentas son revisados detalladamente de manera de establecer cuáles elementos de la institucionalidad deben mantenerse

SEBASTIÁN CLARO es economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es PhD por The University of California, Los Angeles. Es profesor de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de los Andes, Chile. Dirección: Av. Monseñor Álvaro del Portillo 12455, Las Condes, Santiago, Chile, CP 7550000. Email: sclaro@uandes.cl.

CATALINA MARGULIS es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Master of Laws de la Harvard Law School. Actualmente se desempeña en el Departamento Jurídico del Fondo Monetario Internacional (FMI). Dirección: 700 19th Street, NW, Washington, DC 20431, United States. Email: cmarguliskoch@llm18.law.harvard.edu.

Agradecemos los comentarios del editor, de dos árbitros anónimos y de Alberto Nau-dón a versiones previas de este artículo. Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no representan necesariamente las opiniones del FMI, su Directorio Ejecutivo o la administración del FMI.

y cuáles deben robustecerse para enfrentar los desafíos macroeconómicos futuros.

PALABRAS CLAVE: autonomía, banco central, gobernanza, estabilidad financiera, inflación, mandato, política monetaria, rendición de cuentas, transparencia

RECIBIDO: enero 2022 / **ACEPTADO:** mayo 2022

Central Bank Governance for the Challenges of the 21st Century

ABSTRACT: After decades of consolidation in the world of a monetary scheme based on autonomous central banks, new challenges have arisen for monetary policy and financial stability derived from the successive economic crises of the past fifteen years and the strong increase in inflation in the last quarters. These challenges require revisiting some aspects of central bank governance. Taking into consideration the most relevant financial debates today and best international practices, this article reviews those principles that have supported the success of central banks, and that constitute the basis of modern central banking. Aspects related to the mandate, the availability of tools, the autonomy of its members and the accountability processes are reviewed in detail in order to establish which elements of the institutional framework should be maintained and which should be strengthened to face future macroeconomic challenges.

KEYWORDS: autonomy, central bank, governance, financial stability, inflation, mandate, monetary policy, accountability, transparency

RECEIVED: January 2022 / **ACCEPTED:** May 2022

La autonomía de los bancos centrales se ha consolidado como el diseño institucional más adecuado para lidiar con el desafío inflacionario que afectó al mundo por buena parte del siglo pasado. Fue a partir de la década de 1970 cuando los países comenzaron a otorgarles autonomía a los bancos centrales, de manera de proteger su actuar del ciclo político. Desde entonces —y especialmente a partir de 1990—, los países han ido fortaleciendo la autonomía de los bancos centrales de forma de desligar su quehacer de objetivos políticos en el corto plazo (Garriga 2016). Esta autonomía, complementada con objetivos legales de estabilidad de precios y con la consagración legal de los instrumentos para lograrlo, contribuyó a una baja sostenible de la inflación en las décadas posteriores, como muestran diferentes trabajos.¹ Lo anterior no solo contribuyó a

¹ Ver Claro y Valdés (2020) para una discusión al respecto.

asegurar una inflación baja y estable, sino que también lo hizo con poco impacto en actividad y empleo en la medida en que la credibilidad de los mandatos y facultades de los bancos centrales se fue consolidando. Esta credibilidad —conseguida mayoritariamente bajo la implementación de esquemas de metas de inflación— representa el activo más importante para lograr los objetivos al menor costo posible y se construye no solo a base de su actuar sino también de la solidez de su sistema de gobernanza (Goodhard y Lastra 2018).

La validez de esta institucionalidad se plasma en la columna de opinión publicada en mayo de 2019 por los expresidentes de la Reserva Federal de Estados Unidos (Fed) Paul Volcker, Alan Greenspan, Ben Bernanke y Janet Yellen en el *Wall Street Journal*, titulada ‘Estados Unidos necesita un Banco Central independiente’. En esta columna, publicada en medio de las tensiones entre la Fed y el entonces presidente Trump con respecto al manejo monetario, los banqueros argumentan por qué la economía funciona mejor cuando los bancos centrales están libres de presiones políticas.

La realidad, sin embargo, no es estática, y los desafíos económicos, políticos y sociales que enfrentan los países son cambiantes en el tiempo. Ello exige evaluar en qué medida el sistema de gobernanza de las instituciones y la arquitectura financiera es adecuada para enfrentar estas nuevas exigencias. Los bancos centrales no escapan de este desafío. Así, se hace necesario revisitar si el alcance de sus mandatos, de su autonomía y de sus grados de rendición de cuentas son suficientes para enfrentar una realidad macroeconómica más compleja, como también una realidad social y política que exige a sus instituciones mayor transparencia en su quehacer. Aunque los principios que justifican la existencia de instituciones autónomas sigan plenamente vigentes, los pilares que conforman el sistema de gobernanza de los bancos centrales deben ser capaces de adecuarse a los cambios. El objetivo de este artículo es evaluar qué elementos de la institucionalidad deben mantenerse y cuáles deben reforzarse.

La crisis financiera de 2008-2009 y la crisis derivada de la pandemia por el coronavirus son ejemplos de los nuevos desafíos que han tenido que enfrentar los bancos centrales. Aun siendo eventos de diferente naturaleza, dichas crisis han tenido impactos económicos muy significativos, empujando a reacciones extremas de política económica. Los ban-

cos centrales no han sido la excepción, llevando sus balances a niveles jamás vistos para mitigar los efectos de las crisis. Como botón de muestra, entre agosto de 2007 y octubre de 2021, el balance de la Fed creció 900%, dando cuenta de una expansividad monetaria extraordinaria. En este proceso, muchos bancos centrales han utilizado sus herramientas y atribuciones al límite, abriendo en algunos casos una genuina confusión respecto de la distinción entre política monetaria (que le compete al banco central) y política fiscal (que le compete al gobierno de turno), como plantea Rogoff (2021).²

Junto a ello, los episodios de volatilidad financiera se han multiplicado y los mecanismos de transmisión de la política monetaria se han complejizado como consecuencia de las políticas adoptadas para enfrentar las sucesivas crisis.³ La acción de los bancos centrales en los mercados de deuda y su comunicación respecto de perspectivas futuras de política monetaria han incrementado la sensibilidad de los precios de los activos a noticias, lo que en un mundo más integrado se ha traducido en mayores flujos de capital y *spillovers* en precios de activos, como muestra el Fondo Monetario Internacional (2021).

Asimismo, la magnitud de la crisis financiera y la volatilidad observada en los mercados en los últimos años han generado cambios en el entorno macroeconómico que llevan a realzar también los objetivos de estabilidad financiera que tienen los bancos centrales y que se expresan explícita o tácitamente en las leyes que los rigen. Los bancos centrales han tenido responsabilidades sobre la estabilidad financiera desde hace un siglo, como muestra la discusión en torno a la creación de la Fed en 1913, luego de una serie de pánicos bancarios que impulsaron su creación para proveer liquidez de última instancia. El alcance de las responsabilidades de los bancos centrales por la estabilidad financiera es, sin embargo, una discusión más abierta, toda vez que no existe una manera única de definirla (BIS 2009). Históricamente, este objetivo se ha entendido como orientado a la búsqueda de estabilidad en el sistema

² Ver Bernanke (2015) para un detallado recuento de las acciones emprendidas durante la crisis financiera, las cuales exigieron interpretaciones discutibles respecto del alcance de la tarea y uso de herramientas por parte de la Fed. Especial relevancia tuvo la interpretación de la sección 13.3 de su estatuto para otorgar financiamiento a instituciones no bancarias. Ver también Bossu y Weenink (2021) para un análisis jurídico de las medidas excepcionales tomadas por los bancos centrales durante la pandemia de 2020.

³ Para un detallado análisis de esta materia, ver Fondo Monetario Internacional (2022).

bancario, pero la sofisticación alcanzada por los mercados financieros, la ampliación de mecanismos e instituciones de intermediación financiera diferentes de los bancos, así como la movilidad internacional de capitales, obligan a debatir sobre una perspectiva más amplia para la estabilidad financiera.

Los desafíos de los bancos centrales no han sido solo respecto de la implementación de nuevas medidas para paliar las crisis, sino que además han debido enfrentarse a un intenso escrutinio público y político durante las crisis y con posterioridad a ellas (Rogoff 2021). Ello no es sorprendente, especialmente considerando las implicancias cuasi-fiscales de algunas acciones de los bancos centrales, entendidas como cualquier política que afecte el balance del banco central y que no se enmarque dentro del manejo autónomo de la política monetaria para el logro de los objetivos de inflación.⁴ Las crisis financieras dejan tal nivel de daño económico que se eleva la temperatura pública respecto de las responsabilidades institucionales así como de las ayudas entregadas, y la naturaleza de las intervenciones monetarias realizadas durante estos episodios —ya sea financiando al fisco o asumiendo riesgo de crédito— aumenta las exigencias de rendición de cuentas por el uso de dichas herramientas.⁵

A su vez —y en parte como consecuencia del accionar de las autoridades económicas—, la inflación ha vuelto con inusitada fuerza y, con ello, el quehacer de los bancos centrales y su reacción a las últimas crisis ha vuelto a estar en el centro del escrutinio público. La mayor inflación en décadas en las principales economías del mundo es, por sí misma, un gran desafío para los bancos centrales, pero además lo es reconocer que la expansividad de sus balances ha tenido un impacto de primer orden sobre la actividad y, finalmente, sobre la trayectoria de los precios, quedando en evidencia la dificultad de separar el quehacer de la política monetaria tradicional con intervenciones orientadas a la estabilidad financiera.

Todos estos desafíos tienen una dimensión práctica que involucra el manejo de diferentes instrumentos de manera simultánea para lo-

⁴ Ver Park (2015) para una discusión sobre cómo políticas no convencionales determinan el manejo de la política monetaria.

⁵ Ver Claro y Gredig (2010) para un debate de esta materia en torno a la crisis financiera de 2008.

gar distintos objetivos, pero también tienen una dimensión jurídica e institucional que no puede ser obviada. Ello, toda vez que el sistema de gobernanza de los bancos centrales, que se encuentra establecido por ley, debe ser capaz de acomodar esta nueva realidad cumpliendo con ciertos principios fundamentales que han mostrado ser exitosos. Lo anterior tiene consecuencias sobre la definición de objetivos de los bancos centrales, la disponibilidad y el alcance de instrumentos, la coordinación con el gobierno central y con otras entidades públicas, así como sobre el proceso de rendición de cuentas, que adquiere nueva relevancia cuando las consideraciones financieras toman mayor preponderancia en el quehacer de los bancos centrales. Así, el marco jurídico que da vida a los bancos centrales modernos está orientado a conseguir un equilibrio entre la eficacia en el actuar del banco central, por un lado, y un sistema de ‘frenos y contrapesos’, por el otro. Este equilibrio es particularmente relevante al considerar que la autonomía de ciertas instituciones genera una tensión con otros órganos políticos de la democracia representativa, toda vez que estos últimos le entregan a un ente autónomo facultades para ejercer tareas que, estrictamente, le son propias.

Este artículo discute en qué medida la institucionalidad de los bancos centrales consagrada por ley, está preparada para enfrentar tales desafíos macrofinancieros y de mayor escrutinio público y político. En base a un análisis comprehensivo de las mejores prácticas internacionales en materia de gobernanza de banca central, esta investigación revisa aquellos aspectos de la institucionalidad monetaria moderna que deben robustecerse y aquellos que requieren modificaciones para enfrentar una realidad macroeconómica cada vez más compleja. Para ello, el artículo tiene la siguiente estructura: la sección 1 hace una pequeña revisión de la literatura respecto de los principales desafíos actuales de los bancos centrales; la sección 2 describe las buenas prácticas internacionales relacionadas con el mandato, autonomía y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de bancos centrales, basadas en la doctrina y ejemplos de legislación comparada de bancos centrales líderes, tanto de economías avanzadas como emergentes. Lo anterior permite proyectar el quehacer de estas entidades a los nuevos desafíos a partir de un diseño jurídico robusto, que conjuga la necesidad de autonomía en un contexto de mayor exigencia democrática. La sección 3 discute aquellos aspectos de la gobernanza de los bancos centrales que deberían ser fortalecidos. Finalmente, la sección 4 presenta las conclusiones.

I. Nuevos desafíos para los bancos centrales

La fisonomía monetaria actual comenzó a gestarse en la década de 1970 como consecuencia de un período sostenido de alta inflación. Por un lado, los gobiernos, manejando los bancos centrales, tenían el incentivo de manipular la política monetaria a su favor, para lograr una mayor actividad económica aun a costa de un aumento transitorio en la inflación. Este problema de inconsistencia dinámica hizo que las personas, aprendiendo este sesgo, ajustaran sus expectativas de tal manera que la economía terminaba con mayor inflación y sin impacto sistemático en la actividad económica (Kydland y Prescott 1977; Barro y Gordon 1983). En América Latina, el problema de inflación estuvo fundamentalmente determinado por la llamada dominancia fiscal, donde la ineficacia de subir impuestos y la imposibilidad de contraer deuda pública dio paso a una creciente monetización de los déficits fiscales.⁶ Como consecuencia de ello, el foco principal de los bancos centrales autónomos en el mundo estuvo en la búsqueda de una inflación baja y estable.

Como ya hemos mencionado, ello no significó que otras responsabilidades en materia financiera fueran dejadas de lado (Araya y Lyon 2021b).⁷ Así, en la gran mayoría de los bancos centrales modernos conviven objetivos de inflación con objetivos de estabilidad financiera, ya sea porque la ley lo establece como un objetivo explícito o bien porque es un elemento a considerar dentro de la formulación e implementación de la política monetaria. A su vez, en la mayoría de los países la responsabilidad de estabilidad financiera es un objetivo compartido entre distintas entidades públicas, ya que son varias las autoridades que tienen asignadas por ley funciones que contribuyen a la estabilidad financiera, por ejemplo, la regulación y supervisión bancaria.⁸

⁶ Ver la revisión de experiencias latinoamericanas en Kehoe y Nicolini (2022).

⁷ Uno de los casos más interesantes, en el cual se manifiesta la necesidad de enfocar el quehacer de los bancos centrales a la inflación sin debilitar objetivos de estabilidad financiera, se dio en la discusión de unificación monetaria europea y en la creación del Banco Central Europeo (BCE). Ver James (2012) y Carriere-Swallow y Claro (2013).

⁸ En el caso de Chile, la tarea de supervisión bancaria ha estado en la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (actualmente Comisión para el Mercado Financiero) desde sus orígenes en 1925. La Ley Orgánica Constitucional (LOC) que rige al Banco Central de Chile (BCC) establece como objetivos velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos (artículo 3). Para una discusión sobre el alcance de este último objetivo, así como de las herramientas para lograrlo, ver Banco Central de Chile (2020).

A partir de la crisis financiera de 2008-2009 ha surgido con fuerza una serie de debates para reevaluar el alcance de los objetivos de estabilidad financiera de los bancos centrales, sin desatender su objetivo principal de estabilidad de precios. Ello obedece en parte a que el éxito en el control de la inflación —en el contexto de un período conocido como la Gran Moderación a partir de la década de 2000 (Bernanke 2004)— no fue impedimento para la acumulación de grandes desequilibrios financieros que terminaron en la gran crisis. Por ello, surge la pregunta de si la política monetaria tradicional enfocada en la estabilidad de precios, permite al mismo tiempo promover la estabilidad financiera o en qué medida se necesitan más herramientas para lograr objetivos adicionales, especialmente en el contexto reciente de tasas de interés nominales cercanas en su mínimo técnico.

Algunos autores argumentan que la baja inflación de bienes en el período previo a la crisis de 2008 permitió a los bancos centrales la implementación de políticas monetarias extraordinariamente expansivas que contribuyeron a la formación de desequilibrios financieros.⁹ En particular, un período extendido de baja inflación —como consecuencia, entre otras cosas, de cambios globales en los niveles de precios— habría llevado a los bancos centrales a tener una política monetaria muy expansiva, impulsando el crédito y los precios de los activos financieros. De acuerdo a esta escuela, la política monetaria debería incorporar consideraciones de estabilidad financiera en su análisis, aunque ello signifique una desviación temporal de sus metas de inflación. Desviaciones temporales de las metas de inflación son actualmente parte del quehacer de los bancos centrales en su búsqueda de estabilidad de precios con bajo costo en actividad y empleo, pero esta doctrina va más allá al impulsar la aceptación de desvíos inflacionarios más persistentes por consideraciones de estabilidad financiera.

Una tensión similar se ha producido en los años posteriores a la crisis financiera global, toda vez que la política monetaria hiperexpansiva no se tradujo en un aumento de la inflación de bienes de consumo, sino en un alza en precios de activos financieros. En efecto, la contracara de la expansión de los balances de los bancos centrales a partir de 2009 fue un aumento muy sustancial en el valor de los bonos, acciones, materias pri-

⁹ Ver Filardo y Rungcharoenkitkul (2016) para una revisión de los argumentos en este debate.

mas y bienes raíces. Quizá por ello la crisis de la pandemia llevó a que los bancos centrales tuviesen un comportamiento aún más expansivo que en la crisis anterior, no solo llevando sus tasas de interés de corto plazo a cero nuevamente, sino incrementando de manera muy significativa el tamaño de sus balances.¹⁰

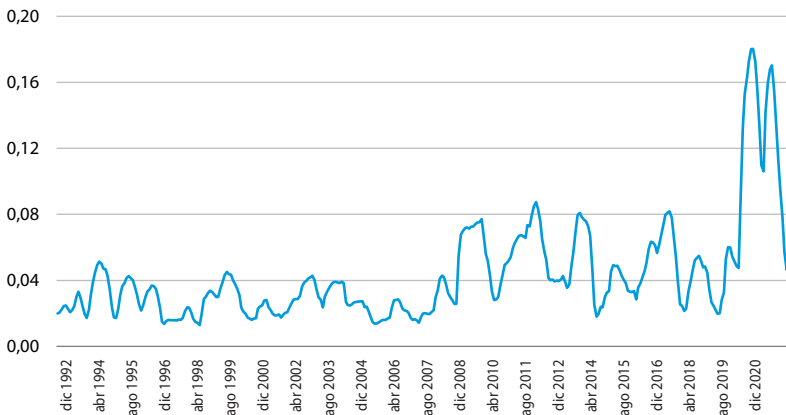
A partir de comienzos de 2021, cuando la recuperación económica posterior a las cuarentenas de la pandemia se consolidó, se ha producido un aumento muy sustancial en la inflación a nivel global y se ha comenzado a cuestionar si los estímulos monetarios fueron excesivos. Desde Larry Summers (2022) hasta John Cochrane (2022) se han levantado voces manifestando que la Fed equivocó su política monetaria a partir de la crisis del COVID, siendo demasiado expansiva y demorando el retiro de los estímulos, alimentando así el alza de la inflación y arriesgando una recesión como consecuencia de las posteriores alzas significativas de las tasas de interés.

El retorno de la inflación representa un desafío inmenso para la política monetaria, toda vez que parte de las políticas no convencionales implementadas a partir de 2009 tuvieron como justificación la escasa reacción de la inflación a impulsos monetarios tradicionales. Así, mientras la provisión de liquidez durante la crisis financiera global se justificó para evitar un apriete excesivo de las condiciones financieras, la mantención de tasas de interés en sus niveles mínimos por casi una década junto con ingentes recursos de los bancos centrales en la compra de bonos tuvo como justificación la baja inflación en los años posteriores a la crisis financiera. La crisis del COVID impulsó una estrategia aún más agresiva y la rápida normalización de las actividades dio origen a un sostenido aumento de precios que ha generado dudas respecto de la posible acumulación de un importante desequilibrio monetario. De esta manera, la vuelta de la inflación no solo levanta dudas sobre las estrategias necesarias para retirar los altos niveles de liquidez en el mercado sin generar una recesión, sino también lleva a una evaluación sobre cómo las políticas monetarias de expansión cuantitativa afectan la valoración de activos financieros, la estabilidad financiera y la inflación de bienes en último término.

¹⁰ El debate a partir de la crisis de 2009 respecto de la pertinencia de los esquemas de metas de inflación como marco de acción de los bancos centrales, está bien recogido en los capítulos del libro editado por Reichlin y Baldwin (2013).

Este período de fuerte expansión cuantitativa de los bancos centrales también ha estado acompañado de eventos de inestabilidad financiera que se han hecho más recurrentes en la última década. Por ejemplo, en un contexto donde las tasas de política monetaria se han mantenido cercanas a cero, las tasas de interés de largo plazo se han vuelto más volátiles. La Figura 1 muestra la volatilidad del componente cíclico de la tasa de los bonos de gobierno a diez años del Tesoro en Estados Unidos. Después de controlar por la tendencia decreciente en las tasas largas, su volatilidad aumentó sistemáticamente a partir de 2007, fenómeno que se acrecentó fuertemente a partir de 2019.

Figura 1. DESVIACIÓN ESTÁNDAR (VENTANA MÓVIL DE 12 MESES) DE COMPONENTE CÍCLICO DEL *TREASURY 10Y*



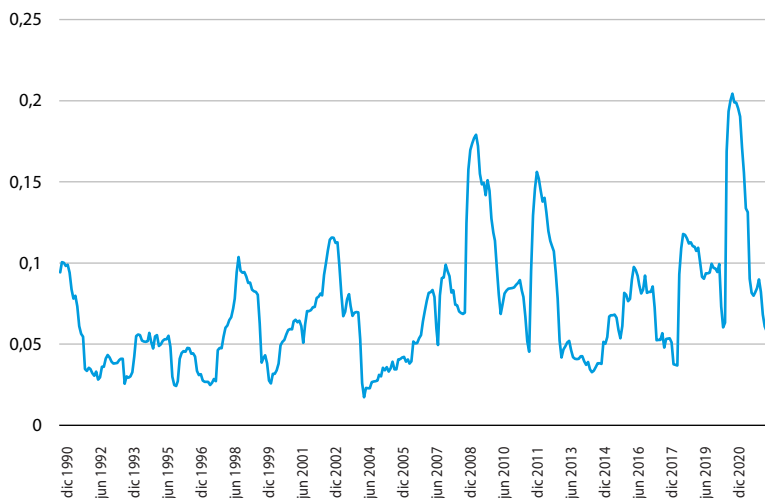
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile.

De igual manera, como se observa en la Figura 2, la volatilidad del índice VIX¹¹ —medido como la desviación estándar en una ventana móvil de un año— aumentó significativamente con posterioridad a la crisis financiera global y más aún a partir de 2019. La mayor volatilidad de este índice refleja una mayor preponderancia de eventos de toma de riesgo (*risk-on* y *risk-off*) en los mercados financieros, con el consiguiente incremento en la volatilidad en los precios de activos financieros. Ello coincide con la evidencia presentada por Albagli et al. (2019) respecto de que, lue-

¹¹ Indicador de volatilidad financiera construido a partir de opciones sobre el índice S&P500.

go de la crisis financiera global, se ha incrementado significativamente la sensibilidad de las tasas de interés de largo plazo en países desarrollados y emergentes, a sorpresas de política monetaria de la Reserva Federal.

Figura 2. DESVIACIÓN ESTÁNDAR (VENTANA 12 MESES) DEL ÍNDICE VIX



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile.

No es fácil identificar la causa del aumento en eventos de inestabilidad financiera. Es posible que el manejo de los bancos centrales enfocado en la compra de activos haya modificado los mecanismos de transmisión de la política monetaria, como sugieren algunos estudios del Fondo Monetario Internacional, afectando los mecanismos de toma de riesgo de los agentes del sector financiero.¹² Por otro lado, también podría deberse a la existencia de más eventos de riesgo o a una mayor integración en los mercados financieros globales, especialmente de renta fija, lo que tiende a amplificar los eventos de riesgo. En cualquier caso, parece necesario reconocer que la interacción entre el manejo de las tasas de interés de corto plazo, las acciones de relajamiento cuantitativo y los eventos de riesgo parece ser más compleja de la sugerida en los modelos tradicionales de metas de inflación, lo que complejiza el manejo de la política monetaria y su interacción con la estabilidad financiera.

¹² Ver también Fondo Monetario Internacional (2021).

Una mejor comprensión del nexo entre política monetaria y estabilidad financiera es sin duda necesaria para un mejor entendimiento de estos fenómenos y para un manejo óptimo de los instrumentos de los bancos centrales. Con todo, la opinión mayoritaria es que la orientación general de la política monetaria en los últimos años ha sido adecuada en el mundo —aunque el alza de la inflación en los últimos trimestres levante ciertas dudas al respecto—, y que para el logro de objetivos adicionales de estabilidad financiera se requieren instrumentos adicionales que complementen el manejo tradicional de tasas de interés de muy corto plazo.¹³ Por ello, las preguntas dominantes dicen relación con la evaluación de cuáles podrían ser esos los instrumentos adicionales de política para cumplir con los objetivos de estabilidad financiera sin sacrificar los logros en el control de la inflación,¹⁴ y qué aspectos de la institucionalidad de los bancos centrales requiere revisarse para enfrentar mejor estos desafíos. Para ello, es necesario realizar una revisión exhaustiva de la gobernanza de los bancos centrales modernos.

2. Gobernanza¹⁵

Entendemos el concepto de gobernanza como el conjunto de estructuras y mecanismos a través de los cuales una organización toma decisiones en cumplimiento de su mandato. La buena gobernanza requiere de un equilibrio entre la eficiencia en el proceso de toma de decisiones y la eficacia de la decisión. Este concepto aplica para todo tipo de instituciones y los bancos centrales no son la excepción. Como señala Lybek (2005, 2), “(l)a buena gobernanza en materia de banca central significa que los objetivos y tareas delegados a una institución son realizados de manera efectiva y eficiente, evitando así el mal uso de recursos”.

El sistema de gobernanza de los bancos centrales está conformado por cuatro pilares íntimamente relacionados entre sí: (a) la definición del

¹³ Ver Lane (2016) para una discusión del programa iniciado en 2016 por el Banco de Canadá para entender esta interrelación.

¹⁴ Balls, Howat y Stansbury (2018) presentan un análisis detallado de cómo los principales bancos centrales del mundo han perfeccionado sus objetivos y herramientas, así como su grado de coordinación con la política fiscal, para mejorar el monitoreo y el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad financiera.

¹⁵ Para un análisis más detallado se sugiere revisar el curso en línea denominado Foundations of Central Bank Law (FCBLx), presentado por el Instituto de Capacitación y por el Departamento Jurídico del Fondo Monetario Internacional.

mandato, (b) la fortaleza de su autonomía, (c) los procesos de transparencia y rendición de cuentas, y (d) la estructura de toma de decisiones.¹⁶ El marco jurídico que rige a los bancos centrales juega un papel fundamental ya que establece y regula los elementos esenciales de dichos pilares. Esto es relevante, toda vez que la credibilidad de la institucionalidad monetaria moderna se basa no solo en la calidad de sus decisiones, sino también en la fortaleza y coherencia del marco jurídico que la rige.

Las siguientes secciones describen las buenas prácticas internacionales en la materia, enfocándose en los tres primeros pilares, y contienen ejemplos de legislación comparada de bancos centrales reconocidos mundialmente, tanto de economías desarrolladas como emergentes.¹⁷

Mandato

Los bancos centrales son entidades públicas de naturaleza institucional, financiera y jurídica compleja que ejercen fundamentalmente un mandato 'soberano' en nombre del Estado. Su naturaleza es compleja ya que son organismos que combinan dos características que no suelen recaer en una misma entidad: tienen un rol soberano de formulación de políticas públicas combinado con una capacidad financiera de alto poder (Bossu y Rossi 2019). Su relevancia es tal, que suele ser habitual que su existencia se consagre no solo a nivel legal, sino que también constitucional. Independientemente de su consagración constitucional o legal, es clave que todos los componentes del mandato de un banco central estén claramente establecidos en la ley que lo rige. Ello, toda vez que los bancos centrales, en cuanto entidades públicas, solo pueden realizar aquellas actividades que se enmarquen dentro de su mandato legal. De no ser así, los bancos centrales se exponen a cuestionamientos sobre la legalidad de su actuar, como sucedió en un fallo reciente del Tribunal Constitucional Federal Alemán del año 2020. En esta sentencia se puso en duda la legalidad de la participación del Bundesbank en el programa de compras de deuda soberana del Banco Central Europeo (BCE) realizado a partir del año 2015,

¹⁶ Para un análisis detallado sobre la estructura de toma de decisiones y la función de vigilancia en los bancos centrales, ver Bossu y Rossi (2019).

¹⁷ Se analizaron las leyes y/o tratados internacionales que rigen los bancos centrales de Alemania, Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos, Israel, Japón, Malasia, México, Noruega, Perú, la Unión Europea, Singapur y Suiza.

señalando que el actuar del BCE no ha sido proporcionado y deberá ser revisado, al ir más allá de su mandato de estabilidad de precios.

El mandato de un banco central consiste en la combinación de sus objetivos, funciones y poderes. Los objetivos responden a la pregunta de *para qué* fue creado el banco central, por ejemplo, para velar por la estabilidad de precios. Las funciones, por su parte, se refiere a *qué* es lo que puede hacer un banco para alcanzar su(s) objetivo(s). La formulación e implementación de la política monetaria, la administración de las reservas internacionales y el actuar como prestamista de última instancia son algunas de sus funciones típicas. Finalmente, los poderes se refieren a *cómo* un banco central ejecuta sus funciones, por ejemplo, a través de operaciones de mercado abierto, facilidades de liquidez y de depósitos, o emisión de instrumentos de deuda. Así, una primera condición de una buena gobernanza es que cada uno de estos componentes del mandato esté claramente establecido en la ley, lo que facilita la rendición de cuentas de los bancos centrales, toda vez que sus acciones deben enmarcarse dentro del mandato legal.

Por ello, la multiplicidad de objetivos que tienen los bancos centrales —y en particular la consagración legal de objetivos adicionales a la estabilidad de precios— plantea varios desafíos de relevancia jurídica.¹⁸ El principal radica en establecer un mecanismo que resuelva un potencial conflicto entre distintos objetivos establecidos por ley. Una solución ha sido establecer explícitamente la primacía del objetivo de estabilidad de precios y otorgarle al banco central la autoridad última en este sentido.¹⁹ Como indican Araya y Lyon (2021b, 6), “para que un banco central pueda cumplir su mandato principal de forma eficaz y responsable, cualquier otro objetivo adicional debe quedar subordinado al cumplimiento o realización del primero”. De acuerdo a un estudio del Banco de Pagos Internacionales (Bank for International Settlements, BIS), la ley suele establecer la estabilidad de precios como un objetivo único o bien con primacía sobre otros objetivos macroeconómicos establecidos por ley (BIS 2009; Araya y Lyon 2021b), como es el caso del Banco de Japón y del BCE. En algunas jurisdicciones esto se realiza a través de acuerdos o decisiones entre el banco central y el gobierno. Por ejemplo, el Banco de

¹⁸ Goodhard y Lastra (2018) detallan varios de ellos.

¹⁹ Ver Dincer y Eichengreen (2014) y Fondo Monetario Internacional (2015) para una discusión sobre la interacción entre distintos objetivos.

la Reserva de Australia tiene como responsabilidad contribuir a la estabilidad de la moneda, al pleno empleo, y a la prosperidad y bienestar de las personas en Australia. En la práctica, el mismo banco, en acuerdo con el gobierno, ha establecido que estos principios se traducirán en la búsqueda de un objetivo de inflación de mediano plazo, junto con la búsqueda de un sistema financiero robusto y un sistema eficiente de medios de pago. La Fed, por su parte, es una excepción dado que sus objetivos de estabilidad de precios y de máximo empleo tienen igual jerarquía legal. Cabe señalar, sin embargo, que la misma Fed en su página web define el máximo empleo como el nivel más alto de empleo o el nivel más bajo de desempleo que puede sostener la economía mientras mantiene un nivel estable de inflación. De esta manera, es posible inferir la primacía del objetivo de estabilidad de precios.

Si bien es común que los bancos centrales tengan más de un objetivo, existe consenso en la doctrina especializada de que no deben incorporarse objetivos que excedan el ámbito monetario o financiero, como lo sería la promoción de actividades de desarrollo o de fomento de ciertos sectores de la economía, alcanzar el pleno empleo, velar por el desarrollo del país o por su diversificación productiva.²⁰ Aquí resulta clave la distinción ya mencionada entre política monetaria y política fiscal. Todos estos objetivos, cuya relevancia no está en discusión, requieren de políticas que están en el ámbito fiscal y que no son resorte del banco central. La razón, como lo demuestra tanto la experiencia comparada como los estudios empíricos, radica en la imposibilidad de que un banco central pueda ejercer actividades cuasifiscales y al mismo tiempo cumplir con su fin último de estabilidad de precios (Park 2015; Goodfriend 2011; Klüh y Stella 2008; Sims 2003). Es decir, la inclusión de objetivos de carácter cuasifiscal es contradictoria con el objetivo de velar por la estabilidad de precios toda vez que representa una amenaza al control de la inflación. Asimismo, se corre el riesgo de desnaturalizar al banco central y convertirlo en una agencia del gobierno de turno, con la consiguiente afectación de su autonomía.

²⁰ Ver Park (2015), Goodfriend (2011), Klüh y Stella (2008) y Sims (2003) sobre la inconveniencia de establecer otros objetivos a los bancos centrales.

Autonomía

El segundo pilar de la gobernanza de las entidades monetarias es su autonomía, la que no debe entenderse como una declaración legal formal, sino como la capacidad de actuar con discrecionalidad en la ejecución de su mandato, sin interferencia por parte de otros órganos del Estado ni de intereses económicos privados (Lybek 2005). Cabe destacar que la autonomía no otorga arbitrariedad a los bancos centrales para actuar, sino que les entrega discrecionalidad para usar sus poderes y funciones para alcanzar su objetivo, dentro de un marco jurídico previamente establecido (Goodhart y Lastra 2018). Este último aspecto es crucial y clave para el desarrollo de una autonomía efectiva: un banco central debe tener discrecionalidad para tomar decisiones pero dentro de ámbitos bien definidos, con objetivos claros e instrumentos bien establecidos. De otra manera, resulta muy difícil no inmiscuir a la autoridad monetaria en debates de carácter político.

Sin autonomía jurídica y, en último término, sin autonomía real, la capacidad del banco central para alcanzar sus objetivos básicos podría verse minada ante cualquier cambio en la respuesta del Gobierno ante presiones políticas a corto plazo o a un cambio del partido político en el poder. (BIS 2009, 59-60)

De este modo, resulta clave precisar que la autonomía es una herramienta esencial que le permite a un banco central alcanzar el o los objetivos establecidos en la ley y que ella no debe ser entendida como un fin en sí misma (Goodhart y Lastra 2018; BIS 2009).

El grado de autonomía de un banco central no solo se correlaciona con la estabilidad de precios, sino también —y quizás lo más importante— hace menos costoso el cumplimiento de sus objetivos (Crowe y Meade 2008). Esta discrecionalidad —por cierto, enmarcada en un marco jurídico claro— es lo que facilita el cumplimiento de objetivos a mínimos costos. En otras palabras, la autonomía real de un banco central disminuye el sacrificio en términos de actividad económica requerido para lograr ciertos objetivos de inflación.

La autonomía es un concepto amplio, por lo que resulta importante definir de manera concreta sus dimensiones relevantes. Para ello, la literatura distingue cuatro dimensiones distintas de la autonomía, pero relacionadas entre sí: autonomía *institucional*, autonomía *funcional*, auto-

nomía *financiera* y autonomía *personal*.²¹ Estos no son meros conceptos teóricos, sino que se concretizan a través de elementos específicos que deben estar consagrados en las leyes que rigen a los bancos centrales, los que se analizan a continuación.

Autonomía institucional

La autonomía institucional se define como aquella capacidad de un banco central de ejecutar su mandato sin influencias o instrucciones de terceros, y en particular del Estado (Dall'Orto Mas et al. 2020). Es la esencia de lo que se entiende por autonomía y la que sienta las bases e informa las otras categorías. Además de que la ley (o la Constitución en su caso) califique de manera explícita al banco central como un ente autónomo, existen dos elementos clave que concretizan la autonomía institucional.

Primero, la ley debiese prohibir expresamente que representantes del gobierno y demás órganos del Estado sean miembros de los órganos de toma de decisión de un banco central y que asistan con derecho a voto a las reuniones relevantes como, por ejemplo, de política monetaria.²² Con esto se busca evitar que representantes del poder ejecutivo ejerzan una influencia indebida en el proceso de toma de decisiones de un banco central, al anteponer los intereses del gobierno de turno por sobre los de la entidad monetaria. En esta misma línea,²³ y como un segundo elemento, la ley también debiese prohibir explícitamente al banco central solicitar o recibir instrucciones de terceros, así como que terceros otorguen instrucciones al banco central.²⁴

Así, una autonomía institucional efectiva debe establecer un límite claro a la influencia del gobierno y de terceros en el actuar del banco central. Debe precisarse, sin embargo, que ello no significa, en ningún caso, la ausencia de diálogo y coordinación con el gobierno. Como indica el BIS (2009, 96),

²¹ Este marco fue desarrollado por la Unión Europea en el contexto de la preparación de la Zona Euro. Ver también Dall'Orto Mas, et al. (2020).

²² Por ejemplo, artículo 2, Ley del Banco Central de Noruega.

²³ Dall'Orto Mas et al. (2020), Goodhart y Lastra (2018) y Lybek (2005) entregan diferentes perspectivas respecto de los efectos sobre la autonomía de la interferencia gubernamental.

²⁴ Los Estatutos que rigen el BCE (artículo 7) incluyen una cláusula de este tipo. Cláusulas similares se observan en los bancos centrales de Suiza (Artículo 6 de la Ley que rige al Banco Central Suizo) y México (Artículo 28 de la Constitución Mexicana).

[d]esde un punto de vista técnico, los flujos de información entre el banco central y el Gobierno también suelen ser necesarios para la instrumentación diaria de la política monetaria. [...] La relación entre ambos también será necesaria si el banco central presta servicios bancarios o de gestión de deuda al Gobierno. (BIS 2009, 96)

Como discutimos arriba, la coordinación no es solo relevante para el cumplimiento de los objetivos de los bancos centrales, sino que ha tomado una especial relevancia considerando los desafíos para la estabilidad financiera en que tanto los bancos centrales como los gobiernos suelen tener un rol relevante.

Autonomía funcional

Los mecanismos que contienen la influencia del gobierno en las decisiones del banco central deben también asegurar que este sea funcionalmente autónomo, esto es, que pueda ejecutar su mandato sin intervención directa de terceros. En otras palabras, el banco central debe poder valerse de todos sus poderes e instrumentos para alcanzar sus objetivos y ejecutar sus funciones, sin necesidad de autorización o aprobación previa por parte de otros organismos del Estado (Dall’Orto Mas et al. 2020).

Son tres los elementos clave que otorgan autonomía funcional a un banco central. Primero, la ley del banco central debe especificar con claridad el marco legislativo que lo rige. De esta manera se evita que leyes ajenas a la ley orgánica del banco central regulen materias que incidan directamente en la ejecución de su mandato o que disminuyan su autonomía. En esta línea, tanto el estatuto del BCE como la ley orgánica (LOC) que rige al Banco Central de Chile (indistintamente BCCh), son buenos ejemplos de cómo establecer con precisión el marco jurídico.²⁵

Asimismo, resulta conveniente que la ley contemple un mecanismo de consulta previa y obligatoria al banco central respecto de proyectos de ley en tramitación que caigan dentro del ámbito de sus competencias. Con esto se busca asegurar la consistencia y coherencia del marco jurídico que rige al banco central, proteger su mandato y, en último término, evitar que modificaciones a la legislación vigente interfieran con la autonomía establecida en la ley (BIS 2009). Por ejemplo, el artículo 282

²⁵ Artículo 1.1. del Estatuto del BCE y artículo 2 de la LOC del BCCh. Una norma similar se encuentra en el artículo 3 de la ley que rige al Banco Central de Perú.

número 5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dispone que “[e]n los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se consultará al Banco Central Europeo sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional”.²⁶

Finalmente, la ley no debe contener disposiciones que autoricen a otras entidades públicas a obstaculizar el desempeño de las funciones del banco central por medio de mecanismos legales, como por ejemplo sucedería si el banco central tuviese que requerir de aprobación previa del poder ejecutivo o legislativo para formular sus políticas o si miembros del poder ejecutivo pudiesen vetar sus decisiones.

Autonomía financiera

Una tercera dimensión de la autonomía busca garantizar que el banco central pueda disponer de recursos suficientes para la ejecución eficiente de su mandato (Dall’Orto Mas et al. 2020). En la práctica legal, esta dimensión se cautela asegurando al banco central su (i) derecho a gastar, (ii) derecho a no gastar y (iii) derecho a tener sus propios recursos financieros.

Mediante el *derecho a gastar* se asegura que los bancos centrales estén debidamente habilitados por ley para tener su propio presupuesto —distinto al del gobierno central—, sin necesidad de aprobación política por parte del poder ejecutivo o del poder legislativo. Ello, por cuanto son los propios bancos centrales los que generan los recursos para solventar tanto sus gastos operativos como financieros. El hecho de que los gastos de un banco central no sean financiados con el presupuesto público es uno de los argumentos que justifican su autonomía presupuestaria. El otro, y tal vez el más importante, es que la autonomía presupuestaria

evita que el banco central esté sujeto a potenciales presiones del resto de entidades del Estado y permite que las decisiones de gasto se orienten de manera eficiente a la activación de los procedimientos operativos de la política monetaria y al cumplimiento de su objetivo. (Pérez, Quispe y Rodríguez 2016, 57)

Cabe señalar que la autonomía presupuestaria se observa en la mayoría de los bancos centrales de economías avanzadas y emergentes

²⁶ Similar norma encontramos en el artículo 127 número 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

y, en algunos casos, como es el del Norges Bank, se agrega un requisito de información, ya que el presupuesto aprobado debe ser enviado al Ministerio de Finanzas, lo que aumenta la transparencia y rendición de cuentas del proceso presupuestario.²⁷

El *derecho a no gastar*, por su parte, implica que la ley debe establecer límites claros al financiamiento monetario del gobierno por parte del banco central, incluyendo la prohibición de adquirir títulos públicos en el mercado primario. Así, con el objeto de proteger la posición financiera y el balance del banco central, por un lado, y de mantener disciplina fiscal y evitar riesgos inflacionarios, por otro, las leyes de los bancos centrales prohíben —con mínimas excepciones— el financiamiento monetario del gasto público por parte del banco central (Claro y Valdés 2020; Dall’Orto et al. 2020).

Para evitar un escenario de dominancia fiscal, la mayoría de las jurisdicciones establecen una prohibición absoluta de financiamiento monetario al fisco a todo evento, sin excepciones. Este es el caso del BCE, en que tanto su Estatuto como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prohíben al BCE y a los bancos centrales nacionales otorgar créditos al gobierno.²⁸ Existen algunos casos en los cuales se permite el otorgamiento de préstamos excepcionales de corto plazo al gobierno, los que luego deben ser devueltos por el gobierno en efectivo al término del año fiscal. Este financiamiento, permitido por ejemplo en Canadá o Israel, busca amortiguar déficits transitorios de caja.²⁹

Asimismo, dado que la adquisición de títulos de deuda en el mercado primario por parte del banco central constituye un mecanismo de financiamiento similar a un crédito directo al gobierno, las leyes también suelen prohibirlo.³⁰ El artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea mencionado anteriormente contiene esta prohibición que está redactada en los siguientes términos: “Queda prohibida [...] la

²⁷ Ver, por ejemplo, la sección 4-2 de la Ley del Banco Central de Noruega y el artículo 46 de la Ley del Banco de México.

²⁸ Artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²⁹ En algunos países, las normas que imponen una prohibición absoluta incluyen alguna cláusula de escape para situaciones excepcionales. Ver Bossu y Weenink (2021) para una descripción más amplia de este asunto.

³⁰ Ver presentación al Senado del Banco Central de Chile (Marcel 2020), a raíz de la reforma constitucional para permitir la compra extraordinaria de bonos públicos en mercados secundarios en Chile.

adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales”.

La compra de títulos públicos en el mercado secundario, por su parte, es esencialmente distinta, toda vez que se trata de operaciones que se efectúan en un mercado en el que participan diversos agentes en un entorno competitivo, con mecanismos transparentes de formación de precios, donde no existe una interacción bilateral directa entre el banco central y el fisco. Aquí, el banco central adquiere instrumentos públicos que se encuentran en poder de otros agentes distintos del fisco, como bancos comerciales, compañías de seguros, fondos mutuos o fondos de pensiones. Es por ello que esta modalidad, en términos generales, no constituye ni se entiende como financiamiento monetario, y es permitida y usada por la gran mayoría de los bancos centrales en el mundo (Marcel 2020).

El *derecho a no gastar* también implica que el banco central esté impedido de realizar actividades cuasifiscales. Ello, por cuanto tales actividades pertenecen inherentemente a la política fiscal, dada su naturaleza esencialmente distributiva o de promoción de ciertos sectores de la economía, por lo que no corresponde traspasar el riesgo financiero de dichas políticas desde el gobierno a una organización autónoma con patrimonio propio como el banco central. Es por eso que durante la crisis del coronavirus, varios países distinguieron entre políticas que le corresponden al banco central y aquellas políticas fiscales que le corresponden al gobierno.³¹ Esto se hizo a través del diseño de programas de ayuda financiera implementados por los bancos centrales, en que el Estado era el que soportaba el riesgo financiero de dichas medidas. Así, por ejemplo, el Fondo de Estabilización Cambiaria del Tesoro de Estados Unidos realizó inyecciones de capital a los programas de préstamo de la Fed.³² Si bien es cierto que la mayoría de las leyes de los bancos centrales no suelen tener una prohibición expresa en este sentido, la aplicación de los principios de legalidad y de atribución de poderes excluye al banco central de dichas operaciones, ya que en virtud de tales principios las entidades públicas solo pueden realizar aquellas actividades que les

³¹ Ver Bossu y Weenink (2021) para una discusión acerca de las implicancias sobre los bancos centrales de las medidas adoptadas para enfrentar la crisis del COVID.

³² Disponible en: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/money20200323b.htm> [5 de julio 2022].

estén permitidas por ley. En todos aquellos casos en que las leyes de los bancos centrales no autoricen de manera expresa la realización de operaciones cuasifiscales, estas deben entenderse prohibidas. Sin embargo, resulta siempre más conveniente que la redacción de la norma no dé lugar a ambigüedades, por lo que se sugiere que la ley sea más explícita en esta materia, como en el caso de Perú.³³

Finalmente, el *derecho a tener sus propios recursos financieros* busca asegurar la solidez del balance de los bancos centrales, lo que se logra a través de (i) la fijación por ley de un monto mínimo de capital estatutario completamente pagado por el Estado,³⁴ (ii) un marco jurídico adecuado para la formación de reservas del banco central y de distribución de utilidades al fisco, incluyendo una prohibición de distribución de utilidades no realizadas (ver Bunea et al. 2016; Archer y Moser-Boehm 2013), y (iii) un marco general de recapitalización automático y obligatorio por parte del Estado, de manera de evitar que las pérdidas financieras en las que pueda concurrir el banco central afecten su capacidad de conducción de la política monetaria (Lybek 2005).³⁵ Aunque las normativas que regulan el capital de los bancos centrales puedan parecer secundarias, no lo son por cuanto una situación financiera desmedrada podría inducir al banco central a buscar financiamiento a través de una mayor inflación, debilitando su compromiso con el objetivo de estabilidad de precios.³⁶

Autonomía personal

La autonomía personal tiene por objeto garantizar la independencia de los miembros que integran los órganos de toma de decisión de un banco central (Dall’Orto Mas et al. 2020; Goodhart y Lastra 2018). Así se busca que el marco jurídico establezca criterios mínimos para actuar con independencia del gobierno (y de terceros), garantizando su seguridad y permanencia en el cargo. Los elementos clave para asegurar la autonomía personal del banco central dicen relación con los mecanismos de *nombramiento y remoción* de las autoridades del banco, con los criterios de *elegibilidad*, con el establecimiento de requisitos estrictos de *incom-*

³³ Artículo 81 de la Ley del Banco Central de Reserva de Perú.

³⁴ Esto no aplica para los (pocos) bancos centrales que tienen accionistas privados.

³⁵ Ver artículo 93 de la Ley que rige al Banco Central de Reserva de Perú.

³⁶ Archer y Moser-Boehm (2013) discuten en detalle los efectos de diferentes situaciones patrimoniales de los bancos centrales sobre su manejo monetario.

patibilidad, con la *duración* y *escalonamiento* de los mandatos, así como con la determinación y protección de sus *remuneraciones* (Goodhart y Lastra 2018).

Respecto del *nombramiento*, la ley debe establecer un procedimiento que contemple la participación de dos o más entidades relativamente independientes entre sí en la designación de los miembros de los órganos de toma de decisiones del banco central, lo que se denomina 'doble veto' (BIS 2009). Con esto se busca asegurar un sistema de frenos y contrapesos, evitando que un solo órgano detente todo el poder para nombrar (y remover) a los directivos, minimizando así el riesgo de que estas personas estén sujetas a presiones indebidas. Cabe recordar que el banco central, pese a ser un ente autónomo del gobierno de turno, sigue siendo un organismo público y es por ello que resulta de toda lógica que en el nombramiento de sus integrantes participen otros poderes del Estado, como ocurre en todos los bancos centrales del mundo. Por ejemplo, en el nombramiento de los miembros del Directorio de la Fed, participan el presidente de la República y el Senado, al igual como sucede en Chile.³⁷

Con miras a evitar nombramientos de personas que no tengan las competencias necesarias, es recomendable que la ley establezca criterios de *elegibilidad* objetivos, como título profesional en materias afines a su quehacer y experiencia previa relevante.³⁸ A su vez, la ley debe establecer requisitos estrictos de *incompatibilidades*, prohibiendo que otros trabajadores del sector público, políticos y accionistas, directivos o *staff* de bancos e instituciones financieras sean al mismo tiempo directivos de un banco central (Goodhart y Lastra 2018).³⁹ De este modo se promueve el nivel más alto de autonomía, no solo respecto del poder político sino también del sector privado que tiene conflictos de interés en su relación con la autoridad monetaria (Fouad et al. 2019).

³⁷ El BCE también tiene un procedimiento de doble veto para el nombramiento de los miembros de su comité ejecutivo.

³⁸ Pese a lo relevante de esta buena práctica, la gran mayoría de las leyes de los bancos centrales es deficiente en esta materia. De una muestra propia de 164 leyes de bancos centrales, solo 6 cumplen con estos criterios y en aquellos casos en que la ley sí los contempla, los requisitos suelen estar formulados de una manera más genérica. Ver BIS (2009) y Goodhart y Lastra (2018).

³⁹ Por ejemplo, artículos 2-3, 2-6 y 2-16 de la Ley del Banco Central de Noruega, artículo 10 de la Ley de la Autoridad Monetaria de Singapur y artículo 17 de la Ley de la Reserva Federal de Australia.

Cabe destacar que las influencias del poder ejecutivo sobre los miembros del banco central se minimizan con nombramientos que sean *más largos que el ciclo político* e idealmente *escalonados* en el tiempo (BIS 2009; Lybek 2005). Ello contribuye también a que exista continuidad en el actuar del banco central. Este es el caso de los miembros del directorio de la Fed, en que por disposición legal sus mandatos tienen una duración de 14 años (excediendo con mucho el ciclo político de 4 años), con renovación alternada cada 2. El caso del Banco Central de Chile es otro buen ejemplo, ya que la duración del mandato de los miembros de su consejo es de 10 años (siendo el ciclo político de 4 años) con renovación parcial de un consejero cada 2 años.⁴⁰

Tanto o más importantes que los mecanismos de nombramientos para cautelar la autonomía de los bancos centrales, son los mecanismos de *remoción* de sus directivos. Para prevenir el riesgo de abuso, asegurar el debido proceso y la estabilidad institucional, la remoción de miembros directivos —cuyas decisiones son eminentemente técnicas— debe basarse en causas específicas y no de carácter general ni políticas (BIS 2009; Dall’Orto Mas et al. 2020; Goodhart y Lastra 2018; Lybek 2005). Este principio ha sido recalcado por el BIS (2009, 13), que manifiesta que “la protección frente a influencias indebidas también se consigue restringiendo las causas para la destitución”. En particular, la ley debe (i) establecer *causales de remoción objetivas* y que no tengan una ‘inspiración política’ (BIS 2009; Goodhart y Lastra 2018), (ii) incluir un procedimiento de *dobles veto* en la remoción (Lybek 2005) y (iii) garantizar el *debido proceso* a través de decisiones colegiadas en que se respete el derecho de los directivos a ser oídos y a impugnar la decisión de remoción. La objetividad de la causal de remoción resulta de tal relevancia, que en aquellos casos en que la ley contempla causales de remoción que sean ‘políticas’, como lo sería una acusación constitucional o un juicio político, existen autores que han estimado que la autonomía del banco central es, simplemente, inexistente (Fouad et al. 2019).

El hecho de que los banqueros centrales no estén sujetos a una acusación constitucional no implica, en ningún caso, que estas autoridades no deban rendir cuentas, toda vez que existen otros mecanismos de remoción que aseguran su responsabilidad, pero sin un grave detrimento a

⁴⁰ Sección 10 del Federal Reserve Act y artículo 8 de la LOC del Banco Central de Chile, respectivamente.

su autonomía (Araya y Lyon 2021a). Al autorizar un juicio político contra una o más autoridades de un banco central, se está, en los hechos, permitiendo que un organismo político, como el Congreso, opine y decida sobre materias eminentemente técnicas que han sido delegadas por ley al banco central. Es de tal importancia este aspecto, que la gran mayoría de los países del mundo, reconociendo los riesgos de politizar el banco central, no contemplan la acusación constitucional como causal de remoción, sino causales limitadas y objetivas.⁴¹ Así, por ejemplo, los principales bancos centrales del mundo incluyen como causales de remoción aquellas que dan cuenta de un término en las condiciones personales y profesionales vigentes al momento del nombramiento, como quiebra personal, condena por un delito, ausentismo injustificado o incapacidad física o mental, y la culpa grave en el desempeño de sus funciones como es el caso del BCE y los bancos centrales de Australia, Japón, Malasia y Singapur. Con respecto al *doble veto* en la remoción, opera el mismo principio que para el caso del nombramiento y los mismos ejemplos mencionados en el párrafo anterior son aplicables a este caso, así como también para el caso chileno.⁴² Además, el ordenamiento jurídico debe garantizar el *debido proceso* en la remoción, por ejemplo, permitiendo la posibilidad de recurrir ante los tribunales de justicia.

Por último, cabe mencionar que la ley debe idealmente establecer un criterio para fijar la *remuneración* de los directores, de modo tal de que sea posible contratar y retener a personas idóneas que sean altamente calificadas para el cargo.⁴³ Asimismo, debe existir una *prohibición de reducción de la remuneración* de los directivos durante la duración de su mandato, evitando así que, a través de la amenaza de la reducción de las remuneraciones, el gobierno presione a los directivos del banco central a tomar decisiones que se aparten de su objetivo (BIS 2009; Lybek 2005).

Rendición de cuentas y transparencia

La autonomía de un banco central frente al Estado no debe entenderse como absoluta o estática, ni menos como la entrega de un poder soberano aislado del quehacer del Estado. Es por ello que las leyes de

⁴¹ Solo el Banco de México contempla el mecanismo de acusación constitucional.

⁴² Artículos 15, 16 y 17 de la LOC BCCh, respectivamente.

⁴³ Ver la discusión en BIS (2009) sobre ventajas y desventajas de diferentes esquemas de remuneraciones.

los bancos centrales deben incluir mecanismos mediante los cuales se establezca la obligación del banco central de dar cuenta de sus decisiones y acciones ante los órganos políticos (poder ejecutivo/Congreso) y ante el público en general (Dall'Orto Mas et al. 2020). En particular, los bancos centrales deben rendir cuentas con respecto a (i) la formulación de políticas y (ii) su situación financiera. La rendición de cuentas está inherentemente ligada al deber de transparencia de los bancos centrales, toda vez que estos deben informar sobre cuestiones que son relevantes para los organismos políticos, los participantes en el mercado y el público en general. Esto se hace generalmente a través de informes de política monetaria, de estabilidad financiera, comparecencia ante el Congreso e información al poder ejecutivo.

La gran mayoría de las leyes de los bancos centrales regulan la manera en que estos deben rendir cuentas. El estatuto del BCE, por ejemplo, dispone que el BCE elaborará y publicará informes sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) con una periodicidad al menos trimestral, y además presentará informes anuales sobre las actividades del SEBC y la política monetaria del año anterior y del año en curso (Artículo 15). Una exigencia similar contiene la LOC del BCCh, que establece que este debe presentar anualmente ante el Ministerio de Hacienda y el Senado una memoria sobre las actividades del año inmediatamente anterior, en la que se informará acerca de la ejecución de las políticas y programas desarrollados en dicho período e incluirá los estados financieros con sus respectivas notas y la opinión de los auditores externos. Además, el BCCh debe presentar en septiembre de cada año una completa evaluación del avance de sus políticas y programas, proyecciones económicas y los efectos sobre el balance del banco (Artículo 80 LOC BCCh). Similares deberes de rendición de cuentas y transparencia encontramos en las leyes que rigen a la Fed, al Banco de Reserva de Australia y al Banco de Japón, por nombrar algunos.

Estos deberes de rendición de cuentas y transparencia permiten equilibrar el mayor grado de autonomía que tienen los bancos centrales con respecto a otras entidades públicas. Esto es, mientras más autonomía se le otorgue a un banco central, la ley debe establecer mayores deberes de rendición de cuentas y de transparencia. En términos generales, la rendición de cuentas tiene por finalidad demostrar que la institución opera dentro del marco legal, que es financieramente sólida y que la

utilización de los recursos se realiza de una manera efectiva y eficiente. En este aspecto es importante enfatizar que la exigencia de autorización previa por parte del Congreso o del poder ejecutivo es una vulneración de la autonomía del banco central y no un esquema de rendición de cuentas internacionalmente aceptado, cuyo foco es la rendición de cuentas *ex post* respecto de los objetivos asignados y las atribuciones conferidas, en contraste con un esquema de autorización previa o *ex ante*. De esta manera, la rendición de cuentas en ningún caso debe implicar sustituir al banco central como el encargado de formular políticas públicas de carácter altamente técnico, sino más bien representa una exigencia de transparencia *ex post* sobre el uso eficaz de sus herramientas en el cumplimiento de sus objetivos. Es por ello que el hecho de que otros actores tengan o participen de funciones que por su naturaleza le corresponden al banco central o que se permita el juicio político como mecanismo de destitución de sus autoridades, importaría darle funciones de banca central a organismos que no lo son, con la consiguiente vulneración de su autonomía.

3. Reforzando la institucionalidad monetaria

A la luz del análisis anterior es que podemos evaluar en qué medida la institucionalidad monetaria moderna es adecuada para enfrentar nuevos desafíos de inflación y de estabilidad financiera, y cuáles son los cambios necesarios a su sistema de gobernanza para adaptarse a esta nueva realidad. Hay que tener presente que estos desafíos macrofinancieros son de gran magnitud, especialmente tomando en cuenta la sofisticación alcanzada por los mercados financieros y sus grados de integración a nivel global. Para enfrentar con éxito esta nueva realidad no basta solo con reconocerla y desarrollar las competencias técnicas necesarias, sino que también se requiere un buen diseño institucional sostenido sobre un marco jurídico adecuado.

Una primera aproximación parte por discutir el mandato de los bancos centrales en relación a los objetivos de estabilidad financiera. Sin desatender como prioritario el objetivo de estabilidad de precios, surge la necesidad de delimitar el alcance de los objetivos sobre la estabilidad financiera que, explícitamente o *de facto*, tienen los bancos centrales. Esta discusión requiere reconocer que la política monetaria

tradicional —entendida como el manejo de las tasas de interés de corto plazo— ha mostrado ciertas limitaciones en el manejo del ciclo económico, en parte porque la capacidad de los bancos centrales de implementar políticas más expansivas queda restringida cuando las tasas de interés nominales se acercan a cero. Como menciona Rogoff (2021), “[e]n su límite inferior, la política monetaria queda paralizada, lo que restringe de manera importante su efectividad como instrumento de estabilización en recesiones normales”. Por ello, los bancos centrales han buscado mecanismos para aumentar la efectividad de la política monetaria. El principal mecanismo usado ha sido la compra de instrumentos de deuda tanto pública como privada, acción conocida como política monetaria no convencional.

Muchas de estas acciones, aunque extraordinarias, se han basado en facultades con que cuentan los bancos centrales autónomos, aunque en algunos casos se han requerido interpretaciones extraordinarias sobre su mandato.⁴⁴ Las intervenciones en los mercados de deuda pública y privada deben ser analizadas desde sus implicancias macroeconómicas, fiscales, políticas y legales. Las operaciones con instrumentos de largo plazo complementan los instrumentos tradicionales de política monetaria, por lo que tienen una justificación en el objetivo inflacionario, más allá de que históricamente no hayan sido utilizadas de manera frecuente (Bossu y Weenink 2021). En particular, estas políticas han generado una presión bajista en las tasas de interés de largo plazo, aliviando las condiciones financieras en diferentes mercados de deuda y permitiendo un mejor manejo monetario.⁴⁵

Sin embargo, estas acciones también han tenido una orientación evidente hacia la estabilidad financiera (Mersch 2020). La alta volatilidad en los precios de activos financieros como consecuencia de cambios abruptos y persistentes en el apetito por riesgo puede generar efectos patrimoniales significativos en un sinnúmero de instituciones financieras. El manejo de tasas de interés de corto plazo tiene efectos acotados en los precios de activos más riesgosos y de largo plazo, y aunque ello no es de por sí problemático —toda vez que la política monetaria debe

⁴⁴ Ver Bernanke (2015) para una referencia a la interpretación de la Reserva Federal de sus atribuciones durante la Crisis Financiera Global.

⁴⁵ Ver Chung et al. (2019) para una discusión sobre la efectividad de las políticas monetarias no convencionales.

permitir que los factores de riesgo se reflejen en los precios—, eventos de iliquidez extrema pueden ocasionar interrupciones importantes en el funcionamiento de mercados e instituciones financieras. Así, los bancos centrales han buscado suavizar los ajustes de los activos financieros a las nuevas condiciones económicas con miras a la estabilidad financiera.

Adicionalmente, la política monetaria tradicional afecta directamente las condiciones de financiamiento de los bancos comerciales y a través de ellos las condiciones generales de financiamiento de la economía. La sofisticación alcanzada por los mercados y la especialización de intermediarios financieros en mercados específicos hace menos efectiva la política monetaria tradicional para mantener condiciones financieras adecuadas para un desarrollo armónico. Por ello, los bancos centrales han intervenido directamente en mercados diferentes a los de financiamiento bancario de corto plazo, buscando limitar bolsones de iliquidez o ineficiencia que puedan poner en riesgo el buen funcionamiento de la economía, especialmente en momentos de crisis.⁴⁶ Aunque muchas intervenciones han estado orientadas a estabilizar el funcionamiento de mercados clave más que a privilegiar la estabilidad de instituciones de importancia sistémica, esta diferencia es en algunas circunstancias bastante sutil y por ende sujeta a un delicado balance.

Las implicancias de estas intervenciones son vastas y potencialmente complejas, por lo que la ley debe precisar su alcance y objetivos (Bossu et al. 2020). Considerando que estas intervenciones deben ser temporales y específicas, evitando anular el reconocimiento de mayor riesgo en los precios de instrumentos financieros, los criterios de intervención son particularmente complejos. Ello, por cuanto la ley debe otorgar certeza jurídica respecto de los poderes que tiene el Banco Central y, por otro lado, debe ser lo suficientemente amplia para otorgarle flexibilidad en tiempos de crisis. Las leyes de los bancos centrales han regulado la provisión de liquidez principalmente a instituciones bancarias, en tiempos normales o en situaciones extraordinarias. De acuerdo a algunos autores, se podría justificar el ampliar la provisión de liquidez a instituciones no bancarias, así como eventualmente ampliar el tipo de

⁴⁶ Ver Albagli et al. (2019) para un ejemplo de cómo la política monetaria afecta el funcionamiento de mercados de deuda en países desarrollados y emergentes. Ver también Claro y Moreno (2015) para el caso chileno.

instrumentos que los bancos centrales podrían descontar en sus operaciones de liquidez.⁴⁷

Así, resulta conveniente que la ley establezca dentro de los poderes del banco central, cuáles son las transacciones y activos autorizadas (pudiendo incluir cláusulas abiertas) y que a su vez le otorgue un grado de autonomía suficiente para determinar las contrapartes elegibles para distintas transacciones en una regulación secundaria. Respecto de la ampliación del acceso a liquidez a instituciones diferentes de los bancos o en mercados diferentes de los títulos públicos o bancarios, ello puede inducir comportamientos riesgosos por parte de instituciones mal reguladas, por lo que avances en esta área deben ser cuidadosamente analizados y —en caso de prosperar— deben venir asociados con importantes cambios regulatorios a instituciones no bancarias. Estos riesgos pueden ser mitigados introduciendo parámetros amplios para guiar la acción del Banco Central, mediante la prohibición de préstamos sin garantía o la prohibición de operaciones de créditos con contrapartes insolventes (Bossu y Weenink 2021). Así, más que establecer una interpretación comprehensiva del alcance de la estabilidad financiera, parecería deseable definir en el marco jurídico poderes específicos que estructuren el actuar del Banco Central en el ámbito de la estabilidad financiera.

De especial importancia en esto es el rol de la creciente integración financiera entre países. Como establece Obstfeld (2015, 2), “la globalización aumenta el valor marginal de tener herramientas adicionales de manejo macroeconómico y financiero”. Para Obstfeld (2015), sin embargo, la principal dificultad estriba en que la integración financiera global hace muy complejo mantener el control de los instrumentos de política financiera y al mismo tiempo cautelar la estabilidad financiera. Ello no solo implica que objetivos precisos de estabilidad financiera son difíciles de lograr, sino también que el logro de la estabilidad financiera introduce restricciones en el manejo de la política fiscal y de la política monetaria. Por ello, el reconocimiento de objetivos de estabilidad financiera —inevitablemente difusos—, representa un reto mayor para los bancos centrales. Más que detallar objetivos específicos, es importante definir principios básicos buscados, y reconocer las tensiones existentes entre los objetivos de precios y de estabilidad financiera. Es por ello que, para

⁴⁷ Ver Fischer (2017) para una discusión sobre las ventajas y riesgos de avanzar en esta dirección.

evitar conflictos entre objetivos distintos, la ley del Banco Central debe establecer la primacía del objetivo de estabilidad de precios.

Este punto no solo se relaciona con el mandato, sino también con la definición de su autonomía, entendida como la capacidad de actuar de manera discrecional en la ejecución de su mandato, pero dentro de un marco legal establecido *ex ante*. Por ello, el fortalecimiento de la autonomía requiere la mayor claridad posible sobre el marco jurídico que rige las acciones de los bancos centrales. En materia monetaria y de objetivos de inflación, ello está bastante delimitado, pero en materia de estabilidad financiera su alcance es más difuso y las herramientas más amplias. Lo anterior, por cuanto, la complejidad de las operaciones no convencionales y, en general, de intervenciones en mercados financieros específicos, la dificultad de definir bien sus alcances y su posible connotación cuasifiscal hacen que —en contraste con un mandato único y acotado de estabilidad de precios—, la autonomía de los bancos centrales quede más expuesta, sobre todo en un ambiente donde las consideraciones financieras adquieren mayor preponderancia.

En particular, las operaciones no convencionales de los bancos centrales han hecho menos nítida la diferencia entre política monetaria y política fiscal. Muchas de las acciones de los bancos centrales han involucrado riesgo de crédito, lo que no debiese ser de cargo de la autoridad monetaria, sino del gobierno (Cochrane 2020). Estas políticas cuasifiscales son especialmente complejas porque involucran a los bancos centrales en el quehacer de la política fiscal y con ello minan su autonomía financiera al soportar el riesgo de crédito. Por ello, el marco jurídico debe prohibir este tipo de operaciones y debe definir con mayor claridad las herramientas disponibles en operaciones no convencionales (Rogoff 2021). La claridad en los límites del actuar delimitan su espacio de discrecionalidad, lo que es crucial para proteger la autonomía de los bancos centrales. Finalmente, preservar la autonomía presupuestaria es importante, de modo que las decisiones que puedan tener un impacto financiero en su balance deban ser tomadas por su directorio sin interferencia del gobierno.

El riesgo a la autonomía de los bancos centrales no está circunscrito a operaciones financieras en ciertos mercados, sino que también existe en decisiones de política de estabilidad financiera como podría ser el establecimiento de límites al endeudamiento inmobiliario, exigencias de ca-

pital específicas a algunos bancos, o provisión de liquidez a instituciones no bancarios o no financieras.

Ello se hace más evidente al reconocer que la estabilidad financiera es un asunto que no compete exclusivamente a una institución en particular sino a un conjunto de instituciones públicas, incluyendo por cierto al gobierno central. Por tanto, la coordinación y división de responsabilidades con el gobierno central y otros organismos reguladores y supervisores enfatiza la necesidad de fortalecer la autonomía del banco central y, a su vez, de establecer buenos mecanismos de rendición de cuentas. Pero la coordinación no debe ser confundida con subordinación. Mientras la primera permite compartir información y diagnósticos, pero mantiene la responsabilidad de la toma de decisiones en las instituciones específicas —fomentando el proceso de transparencia y rendición de cuentas de instituciones públicas—, la segunda diluye las responsabilidades y daña la autonomía.

Es por eso que la estabilidad financiera requiere una coordinación entre la política monetaria y la política fiscal basada en reglas previsible, cuestión especialmente relevante en un contexto de fuerte presión alcista de deuda pública en innumerables países desarrollados y emergentes (Claro y Soto 2012; Yared 2019). Una política fiscal sostenible y previsible favorece la estabilidad macroeconómica, y con ello facilita el quehacer de la política monetaria. Por esto, una buena gobernanza en los bancos centrales debe compatibilizarse con un mecanismo simple de coordinación y con una política fiscal predecible, de manera de asegurar una relación adecuada entre los instrumentos macroeconómicos.⁴⁸

La coordinación entre política monetaria y política fiscal no se limita, sin embargo, al manejo macroeconómico en tiempos normales. En tiempos de crisis financieras esta coordinación se hace más relevante, por cuanto la situación económica exige mayor proactividad en las acciones de política, aumentando la posibilidad de que las operaciones del banco central tengan una connotación cuasifiscal. Por ejemplo, en cuanto a su rol de prestamista de última instancia, los bancos centrales suelen estar autorizados por ley para otorgar asistencia de liquidez de emergencia a bancos comerciales, en la medida en que estos sean

⁴⁸ Por ello, una serie de países han introducido principios de sostenibilidad fiscal —y eventualmente reglas fiscales— en sus constituciones, de manera de limitar la presión de deuda pública.

solventes; si, además, se permiten operaciones con contrapartes insolventes, la ley debe exigir una garantía por parte del Estado. Ello, por cuanto los préstamos a instituciones financieras insolventes pertenecen al ámbito de la política fiscal, por lo cual el gobierno debe asumir el riesgo financiero de este tipo de operaciones (Bossu y Weenink 2021). La dificultad práctica es que, en momentos de crisis y estrés financiero, la distinción entre problemas de liquidez y de solvencia puede no ser clara, lo que dificulta la labor de los bancos centrales. En este contexto, Balls, Howat y Stansbury (2018) proponen mejorar los mecanismos de coordinación entre política monetaria y política fiscal, manteniendo los instrumentos de provisión de liquidez en el banco central y fortaleciendo la rendición de cuentas de las acciones del gobierno.⁴⁹ Lo anterior exige que la estructura de toma de decisiones esté bien definida, no solo en lo referido a las decisiones internas de la organización, sino también en cuanto a la claridad de los objetivos y políticas confiadas al banco central. Un ejemplo de ello es el manejo de instrumentos de política para afectar los desarrollos en el sector financiero y cautelar la estabilidad financiera. Estos pueden pertenecer al ámbito de la llamada política macroprudencial, referida al uso de herramientas mayoritariamente prudenciales para limitar el riesgo sistémico en el sistema financiero, como por ejemplo límites de capital a los bancos o criterios macroeconómicos en las políticas de crédito.⁵⁰

⁴⁹ Para Chile, estas conclusiones están en línea con las recomendaciones del panel de expertos internacionales que evaluó recientemente el marco y la ejecución de las políticas monetaria y financiera en el Banco Central de Chile. Este informe (Flug et al. 2019) establece que el marco legal que gobierna al Banco Central le asegura total independencia en su conducción de la política monetaria, lo que se ha traducido en una gestión macrofinanciera que "ha sido ejemplar para los estándares de economías emergentes" (Flug et al. 2019, 37). A su vez, reconoce que el Banco Central también tiene una responsabilidad compartida con otras instituciones en el ámbito de la estabilidad financiera y es en esta área donde enfoca sus recomendaciones: (i) mejorar la capacidad para reaccionar en situaciones de crisis, (ii) mejorar herramientas analíticas, (iii) mejorar las comunicaciones en cuanto a transmitir mejor la incertidumbre en torno a desarrollos futuros y decisiones de política, y (iv) garantizar la capacidad de aplicar herramientas macroprudenciales. Finalmente, se sugiere el establecimiento de un alto grado de cooperación con el resto de los supervisores financieros, especialmente con la Comisión para el Mercado Financiero. De acuerdo al informe, el logro de estos objetivos requiere que el Banco Central no asuma obligaciones que no se ajustan a los mandatos de estabilidad de precios y financiera. Ver Flug et al. (2019).

⁵⁰ Otros instrumentos regulatorios —conocidos bajo la denominación de política microprudencial— están más orientados a velar por la solidez de instituciones financieras individuales y mayoritariamente recaen en instituciones de regulación bancaria.

En muchos países, la implementación de estas herramientas macroprudenciales han sido otorgadas a instituciones públicas encargadas de la regulación y supervisión financiera, pero en algunos casos están en manos de los bancos centrales, en cuyo caso debe quedar bien identificado el rol y la orientación de las decisiones de la autoridad monetaria (Cifuentes, Claro y Jara 2017). Distinto es el caso de otros instrumentos monetarios tradicionales como es la política cambiaria, cuyo manejo debe ser funcional a los objetivos de inflación y estabilidad financiera. Esta es, en los hechos, la manera en la cual los bancos centrales realizan el manejo cambiario en países que funcionan bajo el esquema de metas de inflación.⁵¹

El corolario principal de lo expuesto es que, siendo necesario incluir en la ley una referencia a objetivos de estabilidad financiera, es inevitable cierto grado de generalidad, estableciendo ciertos principios generales que orienten la acción de los bancos centrales en esta materia. Asimismo, junto con clarificar las herramientas con que cuentan los bancos centrales para la búsqueda de estabilidad financiera y junto con establecer mecanismos de coordinación con otras entidades responsables de la estabilidad financiera, es necesario fortalecer la autonomía personal de los directivos de los bancos centrales. Tanto por la importancia de aislar sus decisiones en materias que puedan tener alta sensibilidad y efectos redistributivos, como porque los objetivos de estabilidad financiera no son fácilmente identificables ya que obedecen a principios generales, es que se vuelve más relevante evitar influencias políticas en su quehacer. Así, los mecanismos de nombramiento y remoción cobran especial importancia.

A su vez, y como contrapartida a lo anterior, es necesario robustecer los mecanismos de control interno, junto con exigencias de rendición de cuentas. La doctrina de una banca central que rinde cuentas *ex post* sobre sus actuaciones —basadas en un conjunto de reglas fijadas con anterioridad— es especialmente importante en un contexto donde la estabilidad financiera toma creciente relevancia en la discusión sobre ciclo económico y política monetaria.

⁵¹ Este también es el caso, aunque por motivos diferentes, de países altamente dolarizados, donde la política cambiaria normalmente se maneja para evitar problemas de estabilidad financiera derivados de la dolarización (Bennett, Borensztein y Baliño 1999).

4. Conclusiones

Las complejidades macroeconómicas contemporáneas exigen respuestas flexibles. En la actualidad, el debate principal en la banca central dice relación con la profundización de los objetivos de estabilidad financiera, sin desviarse de los objetivos de inflación que han dominado su quehacer por décadas. La autonomía de los bancos centrales se ha consolidado en el mundo en virtud de sus resultados exitosos en el control de la inflación, y los desafíos financieros que se presentan exigen visitar la gobernanza y adecuar la institucionalidad para asegurar que su diseño sea adecuado.

La principal virtud de los bancos centrales autónomos es que son capaces de manejar las tensiones entre los efectos de corto y largo plazo de la política monetaria y financiera de forma más eficaz que las instituciones políticas. Esta autonomía permite construir de mejor manera credibilidad y, como tal, lograr los objetivos inflacionarios con menor volatilidad en la actividad económica y con mayor estabilidad en los mercados financieros. Es la credibilidad en el cumplimiento de los objetivos lo que explica el éxito de los bancos centrales autónomos.

Tal credibilidad se construye en base a una buena gestión y a una gobernanza adecuada, fundada en ciertos principios esenciales. Destacan en ello objetivos claros y precisos, acompañados de funciones y poderes legales bien definidos para su cumplimiento. También resulta relevante la prohibición de que el banco central financie al gobierno y que se involucre, *de facto*, en el quehacer de la política fiscal. Finalmente, las mejores prácticas internacionales muestran que tal credibilidad descansa en la autonomía efectiva de los miembros del directorio, y en un proceso de rendición de cuentas transparente y bien definido.

Bibliografía

- Albagli, E., Ceballos, L., Claro, S. y Romero, D. 2019. Channels of US Monetary Policy Spillovers to International Bond Markets. *Journal of Financial Economics* 134(2), 447-473.
- Albagli, E., Ceballos, L., Claro, S. y Romero, D. 2022. UIP: Insights from Event Studies. Manuscrito.
- Araya, J.P. y Lyon, F. 2021a. Acusación constitucional y su aplicación para la remoción de autoridades de bancos centrales: análisis nacional y comparado. *Actualidad Jurídica* 43, 45-72.

- Araya, J.P. y Lyon, F. 2021b. Análisis del mandato del Banco Central a la luz de su evolución histórica y la experiencia comparada. *Revista de Derecho Económico* 78(2), 1-36.
- Archer, D. y Moser-Boehm, P. 2013. Central Bank Finances, BIS Papers 71.
- Balls, E., Howat, J. y Stansbury, A. 2018. Central Bank Independence Revisited: After the Financial Crisis, what should a Model Central Bank Look Like? M-RCBG Working Paper Series 87.
- Banco Central de Chile 2020. Política Financiera del Banco Central de Chile. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/politica-financiera> [6 de julio 2022].
- Barro, R. y Gordon, D. 1983. A Positive Theory of Monetary Policy in a Nature-Rate Model. *Journal of Political Economy* 91(4), 589-610.
- Bennett, A., Borensztein, E. y Baliño, T. 1999. Monetary Policy in Dollarized Economies. IMF Occasional Paper 1999/003.
- Bernanke, B. 2004. The Great Moderation. Remarks by Governor Ben S. Bernanke. Disponible en: <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/> [7 de julio 2022].
- Bernanke, B. 2015. The Courage to Act: A Memoir of a Crisis and Its Aftermath. New York: W.W. Norton and Company.
- BIS 2009. El buen gobierno en los bancos centrales. Bank for International Settlements, Informe elaborado por el Central Bank Governance Group. Disponible en: https://www.bis.org/publ/othp04_es.pdf [7 de Julio 2022].
- Bossu, W. y Rossi, A. 2019. The Role of Board Oversight in Central Bank Governance: Key Legal Design Issues. IMF Working Paper 19/293.
- Bossu, W. y Weenink, H. 2021. Central Bank Exceptional Measures in the COVID-19 Crisis. Special Series on Central Bank Law Design Issues to Respond to COVID-19. IMF Legal. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes> [7 de julio 2022].
- Bossu, W., Itatani, M., Margulis, C., Rossi, A., Weenink, H. y Yoshinaga, A. 2020. Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations. IMF Working Paper 20/254.
- Bunea, D., Karakitsos, P., Merriman, N. y Studener, W. 2016. Profit Distribution and Loss Coverage Rules for Central Banks. ECB Occasional Paper 169.
- Carriere-Swallow, Y. y Claro, S. 2013. *Cueste lo que cueste: la batalla por salvar el Euro y Europa*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Cifuentes, R., Claro, S. y Jara, A. 2017. Macroeconomic and Financial Volatility and Macroprudential Policies in Chile (87-98). En *Macroprudential Frameworks, Implementation and Relationship with Other Policies*. BIS Papers 94, Bank for International Settlements.
- Claro, S. y Gredig, F. 2010. *La pregunta de la reina: lecciones de la primera crisis económica del siglo XXI*. Prentice Hall: Pearson.
- Claro, S. y Moreno, C. 2015. Long Term Rates and the Term Premium: Evidence from Chile (97-112). En *What Do New Forms of Finance Mean for EM Central Banks?* BIS Papers 83, Bank for International Settlements.
- Claro, S. y Soto, C. 2012. Macro policies and Public Debt in Chile (103-112). En *Fiscal Policy, Public Debt and Monetary Policy in Emerging Market Economies*. BIS Papers 67, Bank for International Settlements.
- Claro, S. y Valdés, R. 2020. Banco Central de Chile (87-103). En *Aspectos económicos de la Constitución: alternativas y propuestas para Chile*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

- Cochrane, J. 2020. Challenges for Central Banks. Comments at the ECB Conference on Monetary Policy: Bridging Science and Practice. October 20.
- Cochrane, J. 2022. The End of Economic Illusion. *Project Syndicate*, April 15. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/inflation-puts-end-to-demand-stimulus-bailouts-climate-activism-by-john-h-cochrane-2022-04#:~:text=Coming%20after%20a%20year%20of,now%20be%20put%20behind%20us> [7 de julio 2022].
- Crowe, C. y Meade, E.E. 2008. Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness. IMF Working Paper 08/119.
- Chung, H., Gagnon, E., Nakata, T., Paustian, M., Schlusche, B., Trevino, J., Vilan, D. y Zheng, W. 2019. Monetary Policy Options at the Effective Lower Bound: Assessing the Federal Reserve's Current Policy Toolkit. Finance and Economics Discussion Series 2019-2003. Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.
- Dall'Orto Mas, R. Vonessen, B., Fehlker, C. y Arnold, K. 2020. The Case for Central Bank Independence, A Review of Key Issues in the International Debate. European Central Bank, Occasional Paper Series 248.
- Dincer, N. y Eichengreen, B. 2014. Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures. *International Journal of Central Banking* 10, 189-259.
- Filardo, A. y Rungcharoenkitkul, P. 2016. A Quantitative Case for Leaning against the Wind. BIS Working Papers 594.
- Fischer, S. 2017. The Independent Bank of England—20 Years On. Disponible en: <https://www.bis.org/review/r171012d.htm> [7 de julio 2022].
- Flug, K., Calvo, G., Geraats, P., Kohn, D. y Mendoza, E. 2019. Independent Evaluation of the Monetary Policy and Financial Stability Policy of the Central Bank of Chile. Santiago: Banco Central de Chile.
- Fondo Monetario Internacional 2015. Evolving Monetary Policy Frameworks in Low-Income and Other Developing Countries. Staff Report, October. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Evolving-Monetary-Policy-Frameworks-in-Low-Income-and-Other-Developing-Countries-Background-PP5001> [7 de julio 2022].
- Fondo Monetario Internacional 2021. Shifting Gears: Monetary Policy Spillovers during the Recovery from COVID-19. World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries, April. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021> [7 de julio 2022].
- Fondo Monetario Internacional 2022. World Economic Outlook. War Sets Back the Global Recovery, April. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022> [7 de julio 2022].
- Fouad, J., Mona, E., Talla, H. y Emam, A. 2019. A New Insight into the Measurement of Central Bank Independence. *Journal of Central Banking Theory and Practice* 1, 67-96.
- Garriga, A.C. 2016. Central Bank Independence in the World: A New Dataset. *International Interactions* 42(5), 849-868.
- Goodfriend, M. 2011. Central Banking in the Credit Turmoil: An Assessment of Federal Reserve Practice. *Journal of Monetary Economics* 58(1), 1-12.
- Goodhart, C. y Lastra, R. 2018. Populism and Central Bank Independence. *Open Economies Review* 29, 49-68.
- James, H. 2012. *Making the European Monetary Union*. Cambridge, MA: Belknap, Harvard University Press.

- Kehoe, T. y Nicolini, J.P. 2022. *A Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Klüh, U. y Stella, P. 2008. Central Bank Financial Strength and Policy Performance: An Econometric Evaluation. IMF Working Paper 08/176.
- Kydland, F. y Prescott, E. 1977. Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85(3), 473-492.
- Lane, T. 2016. Monetary Policy and Financial Stability: Looking for the Right Tools. Discurso de vicepresidente del Banco de Canadá en el HEC. Montreal, 8 de febrero.
- Lybek, T. 2005. Central Bank Autonomy, Accountability, and Governance: Conceptual Framework (133-157). En *Current Developments in Monetary and Financial Law* 4. Disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/view/book/781589065079/9781589065079.xml> [7 de julio 2022].
- Marcel, M. 2020. Reforma Constitucional que autoriza al BCCh para adquirir en mercado secundario bonos emitidos por el Fisco. Presentación ante la H. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 3 de julio. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/buscador?categoria=Prensa/Presentaciones> [7 de julio 2022].
- Mersch, Y. 2020. Asset Price Inflation and Monetary Policy. Keynote Speech at the Celebration of INVESTAS' 60th Anniversary, Luxembourg. Disponible en: <https://www.bis.org/review/r200128c.htm> [7 de julio 2022].
- Obstfeld, M. 2015. Trilemmas and Trade-offs: Living with Financial Globalization. BIS Working Paper 480.
- Park, S.G. 2015. Central Banks' Quasi-Fiscal Policies and Inflation. *International Journal of Central Banking* 39, 199-236.
- Pérez, F., Quispe, Z. y Rodríguez, D. 2016. El proceso de institucionalización de la autonomía del Banco Central de Reserva de Perú (37-60). En Yamada, G. y Winkelried, D. (eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Reichlin, L. y Baldwin, R. 2013. Is Inflation Targeting Dead? Central Banking After the Crisis. London: Centre for Economic Policy Research. Disponible en: [https://voxeu.org/sites/default/files/file/P248%20inflation%20targeting\(2\).pdf](https://voxeu.org/sites/default/files/file/P248%20inflation%20targeting(2).pdf) [7 de julio 2022].
- Rogoff, K. 2021. Risks to Central-Bank Independence (27-54). En Pastén, E. y Reis, R. (eds.), *Independence, Credibility and Communication of Central Banking*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Sims, C.A. 1994. A Simple Model for Study of the Determination of the Price Level and the Interaction of Monetary and Fiscal Policy. *Economic Theory* 4(3), 381-399.
- Sims, C.A. 2003. Fiscal Aspects of Central Bank Independence. CESifo Working Paper 547. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=282309 [7 de julio 2022].
- Summers, L. 2022. The Fed is Charting a Course to Stagflation and Recession. *The Washington Post*, March 15. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/15/fed-powell-fight-inflation-interest-rate-hike/> [7 de julio 2022].
- Volcker, P., Greenspan, A., Bernanke, B. y Yellen, J. 2019. America Needs an Independent Fed. *Wall Street Journal*, August 5. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/america-needs-an-independent-fed-11565045308> [7 de julio 2022].
- Yared, P. 2019. Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend. *Journal of Economic Perspectives* 33(2), 115-140. *EP*

Artículo

Una nueva estimación de la desigualdad de ingresos en Chile

Oswaldo Larrañaga^a, Benjamín Echecopar^b y Nicolás Grau^b

^a Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

^b Universidad de Chile, Chile

RESUMEN: Este artículo cuestiona la práctica común de estimar la evolución de la desigualdad de ingresos en Chile utilizando como única fuente de información la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen). El planteamiento es que los ingresos capturados por la Casen no solo son una fracción de los ingresos totales, sino que tal fracción no es estable en el tiempo. Para abordar este potencial sesgo, en este artículo utilizamos distintas fuentes de información con el fin de corregir los datos de la Casen: (i) las Cuentas Nacionales, que informan del total de ingresos que se generan en la economía cada año; y (ii) registros administrativos, que informan de la distribución de ingresos entre los individuos, sin estar afectos al subreporte que caracteriza a la información recolectada por encuestas. Nuestros resultados muestran que la desigualdad medida con los ingresos corregidos no disminuye en el período 2003 a 2017, a diferencia de la tendencia

OSVALDO LARRAÑAGA, Escuela de Gobierno, Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección: Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile, CP 7820436. Email: osvaldo.larranaga@uc.cl.

BENJAMÍN ECHECOPAR es estudiante de magíster del Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Dirección: Diagonal Paraguay 257, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8330015. Email: bechecopar@fen.uchile.cl.

NICOLÁS GRAU, Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Dirección: Diagonal Paraguay 257, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8330015. Email: ngrau@fen.uchile.cl.

Los autores agradecen los comentarios de Felipe Avilés, Dante Contreras, Ignacio Flores, Raimundo Frei y Rodrigo Herrera. Nicolás Grau agradece el financiamiento de Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, ANID/FONDAP/15130009. Cualquier error es de responsabilidad exclusiva de los autores.

decreciente que muestran los datos de ingresos no corregidos de la Casen.

PALABRAS CLAVE: desigualdad, participación en el ingreso, datos fiscales, subreporte, Casen, Chile

RECIBIDO: septiembre 2021 / **ACEPTADO:** mayo 2022

A New Estimate of Income Inequality in Chile

ABSTRACT: This article questions the common practice of estimating income inequality in Chile using the Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) as the only source of information. We show that the income Casen captures is not only a fraction of total income but that such a fraction is not stable over time. To address this potential bias, in this article we use different sources of information to correct the Casen data: (i) the National Accounts income, which reports the total income generated in the economy each year; and (ii) administrative records, which report the distribution of income among individuals, without being subject to the under-reporting that characterizes information collected by surveys. Our results show that inequality measured with corrected income does not decrease from 2003 to 2017, unlike the decreasing trend shown by the uncorrected income data from Casen.

KEYWORDS: inequality, income share, tax data, underreporting, Casen, Chile

RECEIVED: September 2021 / **ACCEPTED:** May 2022

El uso de encuestas de caracterización socioeconómica ha sido fundamental en el estudio de la desigualdad desde la segunda mitad del siglo XX. Mientras la investigación sobre la desigualdad en períodos previos se basaba en datos agregados, el uso de encuestas permitió caracterizar y estudiar las causas de la desigualdad de ingresos al interior de las distintas clases sociales. Junto con ello, favoreció las comparaciones entre países.¹

A pesar de estos aspectos positivos, la información que proveen las encuestas presenta insuficiencias que afectan la medición de la desigualdad de ingreso. En primer lugar, es común que en las encuestas se subreporten los ingresos más altos, lo que sesga hacia abajo los indicadores de desigualdad (Moore, Stinson y Welniak 2000). Segundo, los datos de

¹ Deaton (1997) es posiblemente la mejor referencia en materia del uso de encuestas de hogares en el análisis de la desigualdad y pobreza de ingresos. Su libro tiene una reedición de 2019. Para aplicaciones en la región, véase Gasparini, Cicowicz y Sosa (2012).

encuestas entregan escasa información de los hogares donde se concentran los ingresos más altos, puesto que se trata de grupos pequeños para los cuales las muestras de las encuestas no son representativas (Atkinson 2007). Tercero, las encuestas de ingresos típicamente excluyen las utilidades reinvertidas, las cuales representan un porcentaje muy significativo de los ingresos de la parte más alta de la distribución (Alvaredo et al. 2016).

Este artículo presenta una nueva estimación de la desigualdad de ingresos de los hogares en Chile, con datos que buscan corregir los sesgos asociados a la información de la encuesta Casen. Esta encuesta es la fuente habitual de los ingresos de los hogares que se usan para medir la pobreza y la desigualdad de ingresos en el país. Es un instrumento consolidado y de buena calidad técnica, y las insuficiencias que presenta para la medición de la desigualdad son propias del tipo de instrumento y no de su aplicación en Chile. En el artículo, los datos de la encuesta se corrigen con información de Cuentas Nacionales y de registros administrativos, los que subsanan en gran medida los problemas de subreporte y cobertura de los ingresos de la encuesta.

La medición de la desigualdad en este artículo cubre el período 2003-2017, acorde a la disponibilidad de datos de acceso público que se utilizan para corregir los ingresos de la encuesta. Con los nuevos datos se calcula la participación en el ingreso que obtienen los principales estratos sociales —el estrato alto del 10% de mayores ingresos, el estrato medio del 50% de la población y el estrato bajo del 40% de menores ingresos. De allí se deriva el índice de Palma, que es el cociente entre la participación en el ingreso del 10% más alto y la participación del 40% más pobre.

La elección de estos índices de desigualdad basados en la participación que grupos de la población tienen en el ingreso total, en vez del coeficiente de Gini u otros indicadores paramétricos, se debe a que los datos usados en esta investigación para corregir los ingresos de la encuesta proveen información más precisa a nivel de estratos que de individuos. Es por lo demás la tónica de otros estudios que utilizan fuentes adicionales a las encuestas para medir la desigualdad, como el Reporte Mundial de Desigualdad 2022 (Chancel et al. 2021). Con todo, el foco de este artículo no está en las ventajas y desventajas de los distintos indicadores de desigualdad de ingresos, sino que reside en utilizar las diversas fuentes de información de ingresos de los hogares de la mejor forma po-

sible, de modo de tener una mejor estimación del nivel y evolución de la desigualdad de ingresos en el caso de Chile.

Los datos corregidos dan cuenta de niveles significativamente más elevados de desigualdad de ingresos en el país. En particular, la participación del 10% de mayores ingresos crece en 17,8 puntos porcentuales como promedio del período 2003-2017. No obstante, el hallazgo principal de este artículo es que la desigualdad medida con los ingresos corregidos no disminuye en el período 2003 a 2017, contrario a la tendencia que presentan los ingresos de la Casen.²

El mayor nivel de desigualdad que muestran los datos corregidos se explica porque los problemas de subreporte y de cobertura de la encuesta afectan en lo sustancial a los ingresos de la parte alta de la distribución. Puesto de otra forma, la encuesta no captura una parte significativa de los ingresos altos y por ello los indicadores de desigualdad basados en ese instrumento están subestimados.

Por su parte, el cambio en la tendencia de la desigualdad se debe a la evolución que presentan los ingresos del capital, que se concentran en la parte alta de la distribución. Los ingresos del capital crecen más rápidamente que los demás componentes del ingreso de los hogares y causan un aumento de la desigualdad en la primera mitad del período, que es captada con los ingresos corregidos que incluyen los pagos al capital. En la segunda parte del período se revierte esta tendencia, pero no lo suficiente para producir una caída neta de la desigualdad en estos años. En cambio, los datos de la encuesta muestran una caída continua de la desigualdad durante casi todo el período, lo cual resulta de la omisión de los ingresos del capital en este instrumento.

La nueva medición no solo corrige el nivel y tendencia de la desigualdad de ingresos, sino que pone en relieve los ingresos del capital como un factor determinante de la desigualdad. Buena parte de la literatura académica que en el país analizó los cambios pasados en la distribución de ingresos centró su explicación en el rol de los salarios y las transferencias públicas, omitiendo los ingresos del capital en la medida en que no eran captados por la Casen, en cuyos datos se basaban esos análisis.

² El Cuadro A-1 del Anexo presenta para el período en estudio la evolución de la desigualdad de ingresos medida con los datos *no corregidos* de la Casen a través de tres indicadores de desigualdad: el coeficiente de Gini, el coeficiente de Palma y la razón del quintil 5 respecto del quintil 1. Todos ellos muestran igual tendencia decreciente de la desigualdad de ingresos hasta el año 2015, con un leve aumento en 2017.

Los resultados obtenidos constituyen un complemento para las investigaciones ya realizadas y no deben ser considerados como definitivos, sino como un llamado de atención a basar únicamente el análisis de la desigualdad en Chile en la Casen. La presente investigación utiliza la mejor información disponible de acceso público para corregir los ingresos de la encuesta, a fin de obtener una medición más completa que la provista únicamente con esos ingresos. No obstante, sería posible obtener mediciones aún más precisas y para un período más extenso si se accediera a información que existe o es posible generar en dependencias del Estado. El mejor resultado que podría tener este artículo es convencer a los tomadores de decisiones a que hagan efectiva esta posibilidad.

Este artículo se relaciona con tres ámbitos de la literatura del área. En primer lugar, se conecta con la literatura empírica y teórica que investiga los pros y contras de la utilización de encuestas para medir el ingreso de las personas, la que fue descrita al inicio de esta introducción. El aporte de este artículo a estos efectos es el análisis en profundidad de los sesgos que tiene la Casen al capturar los ingresos de trabajo y capital, en particular de las personas de más altos ingresos.

En segundo lugar, el artículo se vincula con la reciente literatura académica que utiliza información de Cuentas Nacionales para corregir los datos de encuestas de ingreso y así hacerlas compatibles con el nivel y la evolución de los indicadores macroeconómicos. Los registros administrativos del impuesto a la renta permiten medir de mejor forma los ingresos de las personas de altos ingresos (Atkinson, Piketty y Saez 2011), mientras que la información de Cuentas Nacionales torna consistentes las estimaciones de la distribución de ingresos con los agregados macroeconómicos (Alvaredo et al. 2020; Piketty, Saez y Zucman 2018). El Informe Mundial de Desigualdad 2022 integra datos de encuestas, registros tributarios y Cuentas Nacionales (Chancel et al. 2021) para medir la desigualdad de ingresos en regiones y países. En tal sentido, constituye la referencia más cercana a este artículo, aun cuando utiliza una metodología más simple a efectos de entregar estimaciones homologables entre países.

A la literatura previamente citada se agrega aquella que aplica las nuevas metodologías en distintas regiones del mundo (Bach, Bartels y Neef 2021; Blanchet, Chancel y Gethin 2019; Chancel et al. 2019; Rothbaum 2015) y en América Latina (De Rosa, Flores y Morgan 2020;

Alvaredo, De Rosa y Flores 2021). El aporte de este artículo es el uso de información más completa que la utilizada a la fecha para el caso chileno, lo cual posibilita obtener estimaciones más precisas en comparación con estudios que abarcan conjuntos de países.

En tercer lugar, el artículo se relaciona con la literatura que ha estudiado la evolución de la desigualdad en Chile. La presente investigación pone en duda las conclusiones más optimistas a las que arriban los estudios de la evolución de la desigualdad basados exclusivamente en datos de la Casen (Azevedo et al. 2013; Lustig, Lopez-Calva y Ortiz-Juarez 2013; Sapelli 2016; Parro y Reyes 2017; Urzúa 2018). Por otra parte, está en línea con los estudios para Chile que han usado datos administrativos de impuestos o correcciones de Cuentas Nacionales, y que reportan una evolución de la desigualdad estable o incluso al alza durante la primera década de 2000 (Díaz, Gutiérrez y Tapia 2021; Flores et al. 2019; Flores 2021b; López, Figueroa y Gutiérrez 2016).³ A diferencia de estos últimos, el presente artículo entrega estimaciones a nivel de hogares, lo que permite su comparación con las estadísticas oficiales de desigualdad en el país. Ello es posible porque en la investigación se integran los datos de encuesta con las demás fuentes de información.

El artículo sigue del siguiente modo. En la sección 1 se presenta la metodología de corrección de los datos Casen. Luego, en la sección 2 discutimos los principales resultados de este artículo. Por último, en la sección 3 presentamos nuestras conclusiones.

I. Metodología y datos

Fuentes de información

Los ingresos de los hogares que se consideran en este artículo se construyen en base a tres fuentes de información: (i) la cuenta de ingreso de Cuentas Nacionales, que informa del total de ingresos que se generan en la economía cada año; (ii) los registros administrativos, que informan de la distribución de ingresos entre los individuos, sin estar afectos al subreporte que caracteriza a la información recolectada por encuestas, y (iii) la encuesta Casen, que contiene la estructura de ingresos de los hogares.

³ Taboada (2020) lleva a cabo una metodología que también combina la encuesta Casen con información de Cuentas Nacionales, pero con el fin de tener una estimación insesgada del ingreso laboral mediano.

El registro más conocido de las Cuentas Nacionales es el Producto Interno Bruto (PIB), que es el valor de la producción de los bienes y servicios finales al interior de una economía para un año en particular. El PIB tiene por contraparte la suma de los ingresos que se pagan a los factores productivos que participan en la producción. Estas estadísticas de producto e ingresos se construyen en base a una normativa internacional que posibilita la comparación internacional de los resultados y resta espacio a la discrecionalidad de los gobiernos.⁴

Las Cuentas Nacionales se elaboran para cuatro sectores institucionales: hogares, empresas no financieras, sociedades financieras y gobierno, a los que se agrega una cuenta para el sector resto del mundo.⁵ Desde la perspectiva de este artículo interesa la cuenta de ingreso del sector de hogares, para la cual se dispone de una serie empalmada por el Banco Central para el período 2003-2018.⁶

Por su parte, los registros administrativos refieren a datos que personas naturales y jurídicas tienen la obligación legal de reportar periódicamente a instituciones públicas a efectos de que estas cumplan con sus respectivos mandatos. Representan una fuente primaria de información que ha adquirido gran importancia para su uso estadístico por parte de los decisores de la política pública, investigadores y otros públicos.⁷

Hay dos registros administrativos de interés para este artículo; en primer lugar, el Seguro de Cesantía. Este contiene las remuneraciones mensuales de cada asalariado que cotiza en la seguridad social, con excepción de los funcionarios públicos y el servicio doméstico. Esta información es provista por los empleadores, quienes no tienen incentivo para subreportar los ingresos, puesto que ello elevaría artificialmente las

⁴ En su elaboración se utiliza un amplio grupo de indicadores que se detalla en las publicaciones que realiza el Banco Central, que es la institución a cargo de las estadísticas (Banco Central 2017).

⁵ Los hogares incluyen las instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares (IPSFL), cuyo nivel de actividad económico es marginal.

⁶ El empalme refiere a hacer consistentes series que se construyeron en base a compilaciones de referencia distintas. Las compilaciones de referencia son la infraestructura estadística para calcular el PIB.

⁷ Entre sus ventajas se destaca que proveen información a un nivel de desagregación que no es posible en los datos de las encuestas y que posibilita crear series longitudinales en base a la información histórica que se actualiza cada año, por señalar algunas. Su uso se potencia si incluyen un identificador individual que permita vincularla a otros registros administrativos. No obstante, requieren ser depuradas dado que fueron diseñados para un propósito distinto a su uso estadístico.

utilidades y, por consiguiente, el impuesto a la renta que deben pagar las empresas.

En segundo término, los registros individualizados del impuesto a la renta, que permiten conocer la distribución de los ingresos del capital entre los individuos. En este caso se utiliza información indirecta, puesto que se deriva del estudio que hizo el Banco Mundial sobre los posibles efectos de la reforma tributaria de 2015 (Banco Mundial 2016).

Por último, la Casen constituye la principal encuesta socioeconómica de hogares del país. Entre sus numerosos usos destaca ser la base de datos para calcular las estadísticas oficiales de pobreza y distribución de ingreso. A efectos de este artículo, permite vincular la información que proveen las Cuentas Nacionales y los registros administrativos con la estructura de ingresos de los hogares, posibilitando la construcción de las estadísticas revisadas de distribución del ingreso de esta investigación.

El marco de ingresos de Cuentas Nacionales

La información de Cuentas Nacionales constituye el marco de ingresos donde se inscribe la revisión de las estadísticas distributivas en este artículo. A modo ilustrativo, el Cuadro 1 presenta los ingresos de la cuenta de hogares para 2017, diferenciando entre ingresos primarios y secundarios.

El ingreso primario de los hogares son los pagos que reciben los dueños de los factores productivos por su contribución a la producción de bienes y servicios. Estos ingresos incluyen las remuneraciones brutas de los asalariados, el ingreso de los trabajadores independientes o ingreso mixto;⁸ también, los ingresos del capital en materia de utilidades distribuidas y reinvertidas, los intereses netos y otras rentas del capital. Además incluyen el excedente de explotación de los hogares, que es un ingreso no monetario puesto que corresponde a la renta imputada por la vivienda propia.

El ingreso primario de los hogares que reporta Cuentas Nacionales representa un 66% del PIB, como promedio del período 2003-2017. Entre los componentes del PIB que no representan ingresos para los hogares

⁸ Ingreso mixto refiere a que incluye el pago al factor trabajo propiamente tal, pero también los bienes de capital que utiliza el trabajador independiente (el taxi, el quiosco, la oficina, etc.).

destacan el consumo de capital fijo (depreciación), el ingreso neto de gastos de los sectores gobierno y empresas, y el pago neto a factores externos.

El ingreso secundario de los hogares es el ingreso primario más las transferencias monetarias netas recibidas y los ingresos de la seguridad social, menos los pagos por el impuesto a la renta y las cotizaciones previsionales. De ello resulta el ingreso de los hogares que, descontado del alquiler imputado, da lugar al ingreso monetario disponible. Este último es el concepto de ingresos que utiliza la encuesta Casen, exceptuando las utilidades reinvertidas.

De esta manera, el ingreso disponible en la Casen excluye las utilidades reinvertidas, mientras que en Cuentas Nacionales se les incluye. El tratamiento de Cuentas Nacionales tiene mayor consistencia, puesto que las utilidades reinvertidas constituyen un ingreso que se genera en el período y que sus dueños deciden ahorrar. En tal sentido, no son distintas al ingreso que recibe un trabajador y que lo destina a ahorro, que en este caso se registra en la Casen como un ingreso disponible.⁹ La inclusión de las utilidades reinvertidas en las mediciones de desigualdad de ingreso se ha hecho posible por la incorporación de datos de Cuentas Nacionales, dado que las encuestas y registros tributarios de personas no dan cuenta de este ítem (Blanchet et al. 2020; Chancel et al. 2021).

Ahora bien, Cuentas Nacionales provee información del total de ingresos de los hogares, pero no de su distribución. Una posibilidad sería ajustar la distribución de ingresos de la Casen por la vía de multiplicar cada componente por una constante, de modo que el total se ajuste al informado por Cuentas Nacionales. De hecho, esta era la metodología que CEPAL aplicaba a la Casen para corregir por el subreporte de ingresos, por encargo de Mideplan (ahora Ministerio de Desarrollo Social y Familia).

⁹ Por lo demás, la reinversión de utilidades no necesariamente ocurre en la empresa donde se generan, sino que incluye las utilidades que se retiran para ser invertidas (ahorradas) en otro destino. Sería poco conducente preguntar por estas utilidades en la Casen, ya que son ingresos que se concentran en un pequeño segmento de la población que muy probablemente no es encuestado. Como se verá más adelante, la encuesta tampoco captura en la práctica los ingresos del capital que busca medir.

Cuadro 1. INGRESO DE HOGARES EN CUENTAS NACIONALES (2017)

	MM\$ 2017	% del ingreso primario
Excedente de explotación bruto/Ingreso mixto bruto	23.607	19,1
Remuneraciones de asalariados	69.319	56,1
Rentas distribuidas de las sociedades más utilidades reinvertidas	28.152	22,8
Otras rentas de la propiedad	5.677	4,6
Intereses recibidos	1.514	1,2
(-) Intereses pagados	-4.746	-3,8
Total ingresos primarios	123.524	100,0
(-) Impuesto sobre la renta	-2.920	-2,4
(-) Contribuciones sociales	-15.598	-12,6
Prestaciones sociales	11.387	9,2
Otras transferencias corrientes recibidas	6.371	5,2
(-) Otras transferencias corrientes pagadas	-4.030	-3,3
Total ingresos secundarios	118.734	96,1
(-) Excedente explotación (alquiler imputado)	7.082	-5,7
(-) Consumo capital fijo ingreso mixto	1.652	-1,3
Ingreso monetario disponible	110.000	89,1

Fuente: Banco Central. Cuentas Nacionales de Chile 2013-2020. Disponible en: https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/enlaces/Informes/AnuariosCCNN/anuario_CCNN_2020.html [30 de junio 2022].

El citado ajuste de ingresos dejó de realizarse en 2013 puesto que no había bases para suponer que el patrón de subdeclaración fuese constante a lo largo de la distribución. Actualmente se cuenta con la información de los registros administrativos del seguro de cesantía y tributarios, que permiten una mejor aproximación a las distribuciones efectivas de los ingresos.

El procedimiento que se sigue es corregir la base de datos de ingresos de la Casen con la información provista por Cuentas Nacionales y los registros administrativos. Por ello, los datos resultantes se denominan 'ingresos corregidos'.

La metodología de corrección varía según el tipo de ingresos, distinguiéndose las cinco categorías siguientes:

- Remuneraciones a los asalariados
- Ingreso del trabajo independiente

- Ingresos del capital, que agrupa las partidas de utilidades distribuidas y reinvertidas, intereses netos recibidos y otras rentas de la propiedad.
- Pagos de la seguridad social
- Subsidios monetarios

Ingresos del trabajo asalariado¹⁰

La corrección de los ingresos asalariados se realiza en dos etapas. En primer lugar, se corrige por subreporte las remuneraciones de la Casen para los asalariados cotizantes del seguro de cesantía, quienes se pueden identificar en la encuesta según declaren cotizar y pertenezcan a categorías de trabajadores elegibles para el seguro de cesantía. El procedimiento se realiza en dos etapas. Para los salarios por debajo del tope de cotización se procede a igualar la remuneración declarada en la Casen a la remuneración informada por los empleadores en el seguro de cesantía. La corrección se realiza a nivel de los percentiles de las respectivas distribuciones, dado que ambas son representativas del mismo conjunto de trabajadores. La corrección asume que las remuneraciones declaradas por los empleadores son las efectivamente pagadas, dado que ellos no tienen incentivos para subreportar el salario pagado.¹¹

En la segunda etapa se corrigen las remuneraciones por sobre el tope de cotización. En este caso no se dispone de información que permita realizar el ajuste a nivel de percentiles, puesto que el seguro de cesantía reporta el monto de ingreso cotizado y este es una constante en esta parte de la distribución (correspondiente a los 4 o 5 percentiles superiores, según el año). La corrección se realiza distribuyendo en monto proporcional a la remuneración informada por la Casen, la diferencia entre el total de remuneraciones informado por Cuentas Nacionales y el total del tramo ya corregido de la Casen. De este modo, la suma de las

¹⁰ Los apartados siguientes describen la metodología utilizada para corregir los distintos componentes del ingreso de los hogares. El lector que tenga menos interés en consideraciones metodológicas puede ir directamente a la sección 2 de Resultados.

¹¹ Las remuneraciones del seguro de cesantía son brutas y en la Casen, netas de impuestos y de cotizaciones. El procedimiento descrito requiere trabajar con la misma definición de ingresos, usando a tal efecto la remuneración imponible, para lo cual se descuenta de la base del seguro el porcentaje de cotización. En la base de la Casen habría que sumar a la remuneración el impuesto a la renta; la corrección es mínima en esta primera etapa, puesto que el grueso del impuesto es pagado por las remuneraciones por sobre el tope de cotización.

remuneraciones corregidas se iguala al informado por Cuentas Nacionales.

La corrección en ambas etapas se realiza en base a datos anuales, lo que adicionalmente permite corregir por la estacionalidad que presentan los ingresos del trabajo en la Casen. El procedimiento se realiza para cada año del período y la corrección por subreporte se hace extensiva a los asalariados no cotizantes del seguro (sector público y privado informal), bajo el razonable supuesto de que el patrón de subdeclaración es una función del nivel del ingreso y no la del tipo de trabajador asalariado.

Ingresos independientes

En el caso del ingreso del trabajo independiente se requiere separar en Cuentas Nacionales este ingreso del excedente de explotación de los hogares, puesto que se reportan en conjunto. El excedente de explotación de los hogares corresponde al Valor Bruto de Producción (VBP) del sector propiedad de servicios de vivienda que se atribuye a alquiler imputado. Para el período 2009 a 2013 este dato era provisto por el Banco Central a la CEPAL, organización que procesaba los ingresos de la encuesta —se encuentra en los informes que CEPAL preparaba a tal efecto. Desde el año 2014, el VBP del sector se informa en el cuadro de oferta y utilización de bienes y servicios por sector económico de Cuentas Nacionales,¹² y la parte correspondiente al alquiler imputado se estima aplicando el porcentaje que representaba en el período 2009 a 2013. Para el período previo se usa el porcentaje que el ingreso independiente representa de la cuenta conjunta excedente de explotación/ingreso mixto, que asciende a 70% entre 2009 y 2013.¹³

El procedimiento descrito entrega una serie del total del ingreso independiente en Cuentas Nacionales para cada año del período. La corrección por subdeclaración de los ingresos independientes en la Casen se realiza en base a los factores de corrección utilizados para los ingresos asalariados. Ello, puesto que no hay registros similares al seguro de cesantía que informen de la 'verdadera' distribución de los ingresos inde-

¹² Anuario de Cuentas Nacionales 2020. Disponible en: https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/enlaces/Informes/AnuariosCCNN/anuario_CCNN_2020.html [30 junio 2022].

¹³ En este caso no se puede utilizar el dato reportado por CEPAL, puesto que el concepto de alquiler imputado se modificó en la revisión metodológica de Cuentas Nacionales del año 2009.

pendientes, y porque es razonable suponer que el patrón de subdeclaración es una función del nivel y no del tipo de ingreso. Para los ingresos de los percentiles superiores se utiliza el método descrito, que consiste en escalar estos ingresos por la diferencia porcentual entre la masa de ingresos independientes de Cuentas Nacionales y el total corregido en la Casen.

Un método alternativo consiste en escalar cada ingreso independiente reportado en la Casen por una constante que se calcula como la diferencia porcentual entre la masa de ingresos independientes de Cuentas Nacionales y el total no corregido de la Casen, de modo que el total corregido iguale al total en Cuentas Nacionales. Más adelante se reporta que los resultados distributivos no dependen del método de corrección de los ingresos independientes.

Cabe agregar que la encuesta considera dos tipos de trabajadores independientes: los trabajadores por cuenta propia —formales e informales— y los empleadores. En este último caso se registra el ingreso por el trabajo realizado, si bien en empresas pequeñas no siempre es clara la línea divisoria de la remuneración que se paga un empleador de los retiros de utilidades. Los datos disponibles de Cuentas Nacionales no permiten distinguir entre ambos grupos, de modo que se consideran en conjunto como ingresos del trabajo independiente.

Ingresos del capital

En el caso de los ingresos del capital se distinguen tres tipos de pagos principales que reciben los dueños de los activos: (i) utilidades distribuidas y reinvertidas, (ii) intereses recibidos y (iii) rentas recibidas por bienes raíces.

La partida de mayor interés corresponde a las utilidades puesto que, de acuerdo a la información de Cuentas Nacionales, representan en promedio un 87% del ingreso del capital en el período. La distribución de las utilidades entre los perceptores de ingresos se deriva de la estimación del efecto esperado de la reforma tributaria de 2015 que realizó para el gobierno de Chile un equipo del Banco Mundial. Los investigadores del Banco Mundial tuvieron acceso a los microdatos del impuesto a la renta de personas y empresas, por lo que pudieron estimar la distribución personal de las utilidades distribuidas y reinvertidas en el año 2013 (Banco

Mundial 2016). Se trata de un ingreso de muy alta concentración puesto que el 1% más alto de perceptores de ingreso percibía un 81,3% del total de las utilidades y el 5% más alto, un 94,2% (Cuadro 2).

La fuerte concentración de este ingreso en los percentiles superiores permite extrapolar el patrón distributivo a otros años, si es que, tal como hacemos en este artículo, las estadísticas de desigualdad se presentan suficientemente agregadas de modo que no se afecta por posibles cambios en la participación de los percentiles superiores.¹⁴ Los datos disponibles no permiten medir de manera precisa la participación en el ingreso de los percentiles más altos para los demás años, pero es razonable suponer que este patrón de concentración se mantiene en el período, puesto que no ha habido modificaciones en la estructura económica que la sostiene.¹⁵ Nótese, en todo caso, que el total de utilidades varía cada año, acorde al reporte de Cuentas Nacionales.

Por su parte, los ingresos por concepto de arriendos e intereses se distribuyen de acuerdo al patrón distributivo de los ingresos de capital que captura la encuesta Casen. Este procedimiento se realiza para cada año y representa una opción conservadora en la materia, puesto que supone que el patrón de subreporte es proporcional al monto declarado.

Cuadro 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS UTILIDADES DISTRIBUIDAS Y REINVERTIDAS DE LOS HOGARES EN 2013

	top 1%	top 5%	decil 10	decil 6 a 9	decil 1 a 5	total
Utilidades	81,3	94,2	96,5	2,5	1,0	100,0

Fuente: Banco Mundial (2016).

Ingresos de la seguridad social

Los principales ingresos de seguridad social que reciben los hogares son las pensiones y las licencias maternas y de enfermedad. Estos pagos se reportan en forma conjunta en Cuentas Nacionales, sin diferenciar por

¹⁴ Aun si se duplicara el monto de ingreso de capital que recibe el 90% de menores ingresos, la participación en el ingreso total del 10% superior se reduciría en tan solo 0,5 puntos porcentuales como promedio del período. Los resultados que se presentan en la sección 2 prácticamente no se modificarían en nivel ni tendencia.

¹⁵ En el estudio Desiguales (PNUD 2017) se muestra que las empresas nacionales más grandes dan cuenta de una parte significativa de la producción y generación de ingresos, y que la propiedad de estas empresas se concentra en una veintena de grupos económicos, mayormente familiares.

componente. En la encuesta Casen, las pensiones se reportan como tales, mientras que las licencias maternales y por enfermedad se reportan como remuneraciones, puesto que su función es precisamente cubrir la remuneración en tales situaciones. La encuesta no entrega información suficiente para poder identificar estos últimos pagos como provenientes de la seguridad social.

Por ello, la corrección de ingresos de seguridad social se remite a las pensiones. Al respecto, se consideran las pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez; asimismo, las pensiones pagadas por las AFP, los seguros de vida, el Instituto de Seguridad Previsional (ISP) y las cajas previsionales de las FFAA y de Orden. El monto total pagado se calcula a partir de la información administrativa que informa la Superintendencia de Pensiones en los dos primeros casos y por el ISP en los dos últimos, dado que Cuentas Nacionales no desagrega los pagos de la seguridad social.

La corrección de los datos de la Casen se realiza escalando las pensiones declaradas en la encuesta por una constante, de modo que el volumen total corregido coincida con el correspondiente dato administrativo.

Subsidios monetarios

Al igual que en el caso previo, hay que utilizar una referencia distinta a Cuentas Nacionales para conocer el monto total pagado de subsidios, puesto que Cuentas Nacionales no provee un desglose entre los diversos tipos de transferencias.¹⁶ En su reemplazo se considera el pago que reportan las entidades pagadoras de subsidios, con foco en aquellos pagos que dan cuenta de la mayor parte del gasto: pensión básica solidaria, aporte previsional solidario, pensión asistencial, subsidio único familiar, subsidio al consumo de agua potable y bonos marzo e invierno. La mayoría de estos subsidios son pagados solo algunos años del período, como el caso de la pensión asistencial que es reemplazada por las pensiones solidarias en 2009.

¹⁶ Las transferencias recibidas por los hogares en Cuentas Nacionales incluyen los subsidios monetarios pagados por el Estado, las pensiones de alimentos, el dinero de familiares, las indemnizaciones por despido y otras más. A efectos de este artículo interesa la primera partida porque es un pago neto que reciben los hogares —no una transferencia entre hogares— y porque representa un porcentaje significativo de los ingresos de los grupos vulnerables.

A diferencia de los demás ingresos, el monto total de subsidios monetarios en la Casen está razonablemente alineado con el gasto efectivo informado por las entidades pagadoras. Esto, debido a que el monto del subsidio no se pregunta a la persona en los casos en que el valor es único, sino que se imputa a los encuestados que declaran haber recibido el correspondiente pago.¹⁷ Por ello, no es necesario realizar correcciones a esta partida.

2. Resultados

¿Cuánto es el subreporte de ingresos en la Casen?

La comparación entre los ingresos corregidos y los ingresos que se reportan en la Casen da cuenta del monto de ingresos que no captura la encuesta. Como promedio del período 2003 a 2017, los ingresos declarados en la encuesta representaron un 52,3% de los ingresos corregidos (Cuadro 3).

El análisis refiere a los ingresos secundarios, es decir, aquellos que incluyen las transferencias y los pagos de la seguridad social, netos del pago de impuestos a la renta y contribuciones a la seguridad social. La comparación se realiza para ingresos equivalentes entre ambas fuentes de información, de modo que la brecha no se explica por diferencias en la definición de los ingresos utilizados. El total de ingresos corregidos es algo inferior al reportado en Cuentas Nacionales, puesto que excluye el alquiler imputado por vivienda propia y algunos pagos de seguridad social y de transferencias (ver sección 1).¹⁸

El Gráfico 1 muestra la comparación entre ambas fuentes por tipo de ingresos para el año 2017. La inspección del diagrama muestra con claridad que los ingresos del capital explican la mayor parte de la brecha entre los ingresos corregidos y los reportados en la encuesta. La Casen da cuenta solo de un 5,1% de los ingresos del capital en ese año (5,2% como promedio del período).

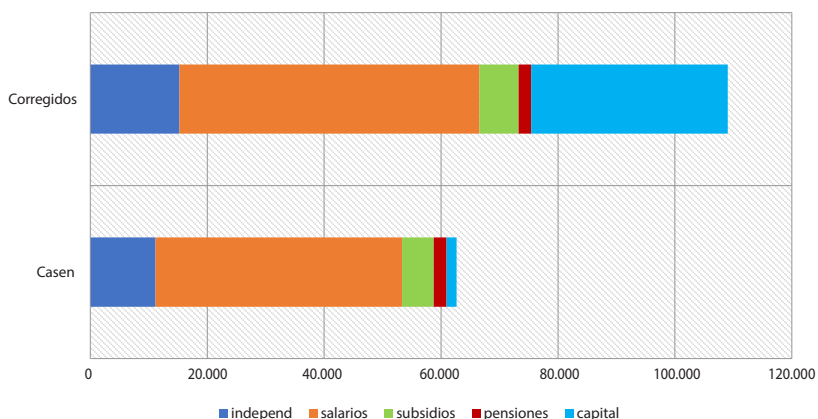
¹⁷ No obstante, hay un grado significativo de confusión en la población encuestada entre los principales subsidios, la Pensión Básica Solidaria (que se sobredeclara) y el Aporte Previsional Solidario (que se subdeclara). Por coincidencia, la diferencia en los montos de ambas transferencias compensa la confusión que hay en la declaración de la transferencia.

¹⁸ Asimismo, se excluyen del análisis algunos ingresos de menor cuantía como las transferencias realizadas entre hogares. Por esta razón, el ingreso de la Casen en el Cuadro 3 es algo menor al total del ingreso reportado en la encuesta.

Cuadro 3. INGRESOS DE LOS HOGARES 2003-2017 (\$ DE CADA AÑO)

	Ingreso hogares Cuentas Nacionales	Ingresos corregidos del hogar	Ingreso hogares Casen	% Casen en ingresos corregidos
2003	36.660	33.117	21.749	65,7
2006	48.050	43.601	25.578	58,7
2009	60.525	54.708	31.792	58,1
2011	76.149	70.127	35.953	51,3
2013	90.935	84.276	45.833	54,4
2015	105.322	98.123	53.527	54,6
2017	118.734	109.040	62.638	57,4

Fuente: Elaborado en base a información del Banco Central de Chile y de la Encuesta Casen, años respectivos.

Gráfico 1. INGRESOS CORREGIDOS VERSUS INGRESOS CASEN EN 2017 (MMS)

Fuente: Elaborado en base a información de la Encuesta Casen, año 2017.

Hay dos causas principales que subyacen a la diferencia entre el total de los ingresos corregidos y los ingresos que recolecta la Casen: el subreporte de los ingresos que pregunta la Casen y la no inclusión en la encuesta de las utilidades no distribuidas.¹⁹

¹⁹ Otro factor a considerar es la no respuesta a la encuesta por parte de hogares de ingresos altos, que en principio se corrige con el uso de factores de expansión poblacionales que toman en cuenta las diferencias entre la muestra teórica y la muestra que efectivamente responde la encuesta. También se debe tener en cuenta la estacionalidad de los ingresos del trabajo, dado que la encuesta pregunta por los ingresos de un mes —típicamente, noviembre o diciembre—, que posteriormente se anualizan para su comparación con Cuentas Nacionales. Este es un efecto de menor magnitud, según lo informan los registros mensuales de remuneraciones en los datos del seguro de cesantía.

Un análisis de descomposición permite cuantificar la incidencia de cada tipo de ingreso en la brecha entre los ingresos corregidos y los ingresos de Casen. De allí resulta que un 64% de la brecha es explicada por los ingresos del capital, seguido por los salarios (21,3%), los ingresos del trabajo independiente (10,9%) y los pagos de seguridad social (3,8%). Estos son porcentajes promedios del período 2003-2017 y resultan del subreporte en cada tipo de ingresos y de la participación relativa de cada uno en el total de ingresos.

A su vez, la incidencia que tienen los ingresos del capital (64%) se puede desagregar entre el efecto de la omisión de las utilidades reinvertidas en la Casen (40,9%) y el efecto del subreporte de los ingresos del capital que se preguntan en la encuesta (23,1%). Esta es una estimación gruesa, ya que Cuentas Nacionales no informa sobre la partición de utilidades entre distribuidas y reinvertidas. El cálculo citado asume que un 70% de las utilidades se reinvierte, en base a lo que se reporta en el estudio del Banco Mundial (2016).

Se sigue que las estadísticas habituales de distribución de ingresos en Chile que tienen por fuente los datos reportados en la encuesta de hogares omiten un porcentaje significativo de los ingresos y en particular de aquellos provenientes de los pagos por la propiedad de activos de capital. Esto provoca una subestimación significativa de las estadísticas de desigualdad de ingresos, como se verá a continuación. A su vez, el grado de subestimación no es constante en el tiempo, lo cual afecta la tendencia que presenta la desigualdad medida con los ingresos corregidos en relación a los ingresos no corregidos de la Casen.

La distribución del ingreso per cápita de los hogares

Esta sección reporta la distribución de los ingresos corregidos de los hogares y su comparación con la distribución informada por los ingresos de la Casen. Los datos a que tuvo acceso esta investigación permiten medir la distribución del ingreso a nivel de grupos o estratos, pero no a través de medidas paramétricas (e.g., Gini o Theil) que se construyen en base a datos individuales, los cuales no se disponen en el caso de los ingresos corregidos del capital.

De esta manera, los indicadores utilizados son la participación en el ingreso per cápita de los hogares de tres grupos de hogares: el 40% de menores ingresos, el 50% de ingresos medios y el 10% de ingresos

altos. Adicionalmente, se reporta el índice de Palma, que es el número de veces que el ingreso total que obtiene el decil alto excede al ingreso total del 40% más bajo.²⁰ La variable de ingresos utilizada en cada caso es el ingreso per cápita del hogar, puesto que es la medida tradicionalmente utilizada para medir la distribución del ingreso. La unidad de medida es el hogar ponderado por el número de personas residentes, y se consideran solo hogares con ingresos positivos.

Los indicadores de participación que se utilizan para medir la distribución de ingresos tienen ventajas y desventajas respecto de los indicadores paramétricos. Estos últimos resumen la información de una distribución en un solo parámetro, lo que se consigue a costa de omitir información relevante. Así, el coeficiente de Gini es una medida poco sensible a modificaciones en las puntas de la distribución, que son de alta relevancia en el debate sobre la desigualdad como son los cambios que se producen en la concentración en los percentiles superiores o en la pobreza en los percentiles inferiores. La principal ventaja de una medida paramétrica —que consta de un solo número— es que se presta de mejor manera para la comparación de la desigualdad en el tiempo o entre países.

Los resultados principales de esta investigación se muestran en el Cuadro 4. Este presenta los citados indicadores de desigualdad para los ingresos corregidos y los ingresos no corregidos de la Casen. El Gráfico 2 muestra la evolución del índice de Palma para ambos tipos de ingresos.

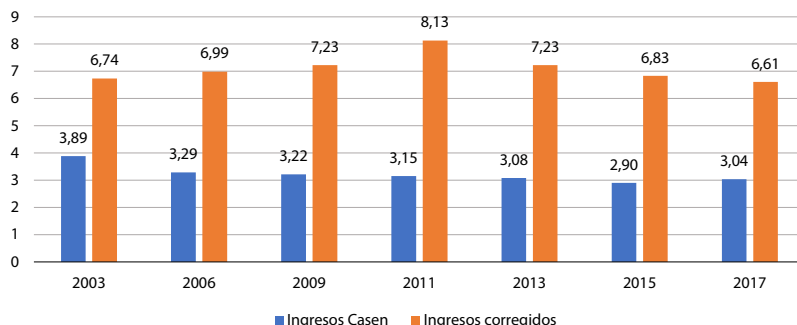
Cuadro 4. PARTICIPACIÓN EN INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES

	Datos reportados en Casen			Datos corregidos		
	40% bajo	50% medio	10% alto	40% bajo	50% medio	10% alto
2003	11,2	45,3	43,6	8,3	36,2	55,4
2006	12,2	47,4	40,3	8,2	34,2	57,6
2009	12,6	46,9	40,6	8,2	32,6	59,1
2011	12,7	47,5	39,9	7,5	31,2	61,1
2013	13,0	46,9	40,2	8,2	32,8	59,0
2015	13,3	47,9	38,7	8,4	34,0	57,5
2017	13,1	47,3	39,7	8,6	34,7	56,8
Promedio	12,7	47,0	40,4	8,2	33,7	58,2

Fuente: Elaborado en base a información de la Encuesta Casen, años respectivos.

²⁰ Las características del coeficiente de Palma y su relación con el Gini se presentan en Co-bham y Summers (2013) y Palma (2016).

Gráfico 2. ÍNDICE DE PALMA, 2003-2017



Fuente: Elaborado en base a información de la Encuesta Casen, años respectivos.

Los datos corregidos dan cuenta de niveles significativamente más elevados de la desigualdad de ingresos en el país, en relación con los datos tradicionales de la encuesta. Así, la participación en el ingreso del decil superior aumenta en 17,8 puntos porcentuales cuando se usan los datos corregidos, como promedio del período. El referido incremento se produce a costa de una caída en la participación del estrato medio en 13,3 puntos porcentuales y del estrato bajo en 4,5 puntos porcentuales.

Este primer resultado se explica porque el porcentaje de subreporte de ingresos del trabajo en la Casen aumenta con el nivel de estos ingresos y porque los ingresos del capital que la Casen no captura se concentran en los percentiles superiores de la distribución. Este último es el factor dominante, puesto que explica un 75% del aumento de participación del decil alto con los datos corregidos.

Un segundo resultado es que la desigualdad medida con los ingresos corregidos no disminuye en el período 2003 a 2017. Cabe resaltar que la no variación de la desigualdad entre las puntas del período es el resultado de una dinámica de crecimiento de desigualdad hasta 2011 y de reducción en los años siguientes. Esta dinámica contrasta con las medidas de desigualdad que se elaboran a partir de los datos de ingresos no corregidos de la Casen, en cuyo caso se observa una caída de la desigualdad a lo largo de casi todo el período.

La divergencia entre ambas series que se produce entre 2003 y 2011 se explica por el comportamiento de los ingresos del capital, y en parti-

cular de las utilidades que reciben los hogares, que son captadas en los datos corregidos. En particular, entre 2003 y 2011 las utilidades recibidas por los hogares —tanto distribuidas como reinvertidas— crecieron en un 117% en términos reales, mientras que el conjunto del ingreso aumentó en 55% real en el mismo período, de acuerdo a la información de Cuentas Nacionales.

A modo de hipótesis, el fuerte crecimiento de los ingresos del capital en estos años puede asociarse al superciclo en los precios de las materias primas y en particular del cobre. El precio del mineral creció 3,8 veces entre 2003 y 2006, y aumentó 5 veces entre 2003 y 2011, año cuando finaliza el superciclo.²¹ No se trata de un efecto directo, puesto que la mayor parte de los ingresos por las exportaciones de cobre pertenecen a Codelco y empresas internacionales, pero fueron años de bonanza económica generalizada como se refleja en la recaudación del impuesto a la renta de las empresas, el valor de las acciones del IPSA y otros indicadores.

Más allá de que esta hipótesis pueda verificarse en un análisis futuro, lo cierto es que el incremento en la desigualdad en esos años se relaciona con el crecimiento de los ingresos del capital. Este es un factor ausente en la literatura académica que analizó los determinantes de la *caída* en la desigualdad que mostraban los datos de las encuestas de hogares para Chile y otros países de la región en el período (Lopez-Calva y Lustig 2010; World Bank 2011; Urzúa 2018; Parro y Reyes 2017). La explicación giró en torno a los determinantes de las transferencias públicas y a la brecha salarial entre trabajadores de mayor y menor nivel de calificación, componentes del ingreso que son bien recogidos en las encuestas de hogares. Los ingresos del capital no fueron parte de la explicación por la sencilla razón de que no eran captados en las encuestas de hogares. El hecho remite a la historia de la persona que busca las llaves de su casa en el lugar que ilumina la luz del farol y no donde las perdió, porque ese sector está a oscuras.

Los datos corregidos de ingresos apuntan a una estructura bastante más piramidal de la distribución de ingresos que la reportada por los datos de la Casen. No solo eso, sino que modifican una de las conclu-

²¹ Precio de la libra refinada en la bolsa de metales de Londres, medido en dólares corrientes (Banco Central).

siones más importantes de los análisis de desigualdad de ingresos en el país que, no obstante su elevado nivel, ha venido decreciendo en el tiempo.²²

Hay dos calificaciones importantes que hacer a los resultados descritos. En primer lugar, el decil superior dista de ser un grupo homogéneo. La concentración de los ingresos se produce en el 1% más rico y, secundariamente, en los cuatro percentiles siguientes (Cuadro 5). En cambio, los hogares de la mitad inferior del decil constituyen más bien clase media alta. Segundo, los resultados descritos no necesariamente modifican el lugar que ocupa Chile en los rankings internacionales de desigualdad de ingresos. La sección 'La comparación internacional', más adelante, presenta resultados comparables entre países para mediciones que utilizan una metodología similar a la contemplada en este artículo.

Cuadro 5. PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, 2013

	50% bajo	40% medio	10 % alto		
			pctile 90-94	pctile 95-98	pctile 99
Datos Casen	18,5	41,3	12,2	17,3	10,7
Datos corregidos	12,0	29,0	9,9	22,5	26,5

Fuente: Elaborado en base a información de la Encuesta Casen, años respectivos.

¿Adónde fue el crecimiento del ingreso en el período 2003-2017?

En el período 2003 a 2017, el ingreso corregido de los hogares acumuló un crecimiento de 106,6% en términos reales, que es significativamente más alto que el crecimiento de los hogares reportado en la encuesta

²² Los resultados obtenidos son robustos a modificaciones en la construcción de las variables y los indicadores de desigualdad (participación) utilizados. En el Cuadro A-2 del Anexo se presenta la serie para el coeficiente de Palma construida para un distinto tipo de ajuste en los ingresos independientes (ver apartado Ingresos independientes) y en caso de que se excluyan de los ingresos del capital las utilidades reinvertidas. En el primer caso, la serie cambia muy marginalmente y en el segundo se produce una esperada caída en el nivel de desigualdad con los datos corregidos, pero no en su tendencia. En el Cuadro A-3 se presentan indicadores de desigualdad con variantes respecto del coeficiente de Palma, que resultan en cambios esperados en el nivel de desigualdad, pero no en su tendencia respecto de los resultados principales.

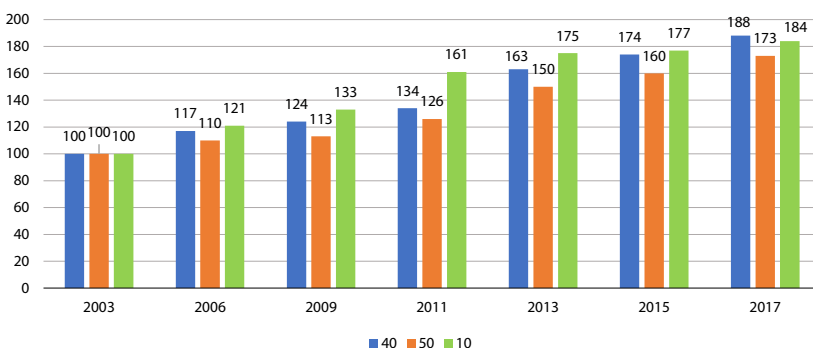
Casen (80,7%). La diferencia se debe a los ingresos del capital, que crecen más que los otros ingresos en el período y no son capturados por la encuesta. La pregunta de interés en el contexto de esta investigación es cómo se distribuyó el crecimiento de los ingresos entre los estratos bajo, medio y alto.

La pregunta se responde examinando la evolución por estrato del ingreso per cápita del hogar, ajustado por inflación. Los resultados se presentan en el Gráfico 3 para los ingresos corregidos y en el Gráfico 4 para los ingresos reportados en la Casen. Para fines expositivos, los ingresos se expresan en un índice con base 100 en 2003.

Los datos corregidos muestran que entre 2003 y 2017 el ingreso per cápita del hogar del estrato alto aumentó en 84%, en el estrato medio en 73% y en el estrato bajo en un 88%. Es decir, un crecimiento relativamente equilibrado, si bien algo polarizado por el mayor dinamismo en los estratos alto y bajo que en el estrato medio. En cambio, los datos de la Casen presentan un patrón de crecimiento progresivo, que favoreció más al estrato bajo, seguido por el estrato medio y más atrás el estrato alto.

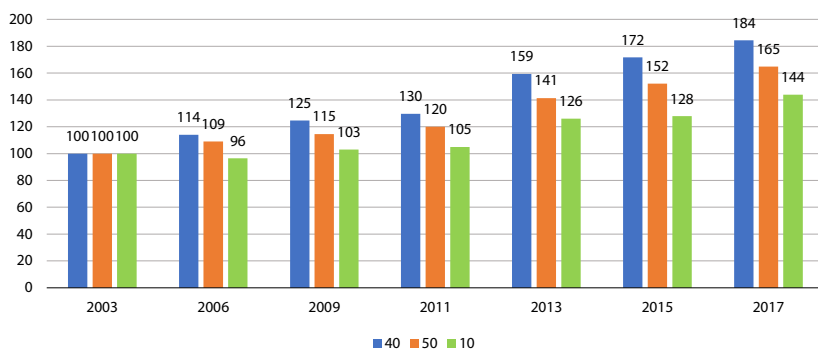
Los ingresos corregidos entregan por tanto una mirada menos favorable sobre la distribución del crecimiento económico en el período. Este resultado es reflejo de los indicadores de desigualdad que se presentaron en el apartado previo.

Gráfico 3. DATOS CORREGIDOS: INGRESO PER CÁPITA POR ESTRATO, ÍNDICE 2003 = 100



Fuente: Elaborado en base a información de la Encuesta Casen, años respectivos.

Gráfico 4. DATOS CASEN: INGRESO PER CÁPITA POR ESTRATO, ÍNDICE 2003 = 100



Fuente: Elaborado en base a información de la Encuesta Casen, años respectivos.

La comparación internacional

La comparación internacional de las cifras de desigualdad de ingresos se dificulta por la inexistencia de un estándar común de medición, a diferencia de lo que ocurre con las Cuentas Nacionales que sigue una normativa aprobada por la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas, y por las estadísticas fiscales que se computan de acuerdo con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional.

Distintas organizaciones internacionales como OECD, CEPAL y Banco Mundial han homologado las mediciones de desigualdad de ingresos entre sus países miembros, que se basan en información provista por las encuestas de hogares. La innovación metodológica proviene del World Inequality Lab, una red de investigadores de más 100 países y un equipo central que tiene su sede en la Paris School of Economics y en la Universidad de Berkeley. Su publicación principal es el World Inequality Report, que en su versión 2022 (Chancel et al. 2021) presenta estimaciones de la desigualdad de ingresos para regiones y países del mundo a partir de la combinación de datos de encuestas, registros tributarios y Cuentas Nacionales.

Este reporte es la referencia metodológica más cercana a la presente investigación en cuanto a las fuentes de información consideradas, pero contiene un mayor número de supuestos a fin de homogeneizar información disímil entre los países. Sin embargo, obtiene

resultados similares a los de este artículo en cuanto a nivel y tendencia de la desigualdad.²³

El reporte sitúa a Chile en el cuarto lugar en el ranking de mayor a menor desigualdad, entre un total de 28 países para los cuales se presenta información individual. El país más desigual de la muestra es Sudáfrica, seguido por Brasil, México y Chile. En la parte media del ranking figuran Argentina, Rusia y Estados Unidos. El país más igualitario del conjunto es Suecia, seguido por Francia e Italia.

De este modo, el desarrollo de metodologías que miden de mejor manera la desigualdad de ingresos viene acompañado de iniciativas que homologan las mediciones entre países y hacen posible la comparación internacional. En este nuevo ranking, Chile mantiene su posición como un país de elevada desigualdad mundial, pero sin ser el país más desigual de la región latinoamericana.

Una forma alternativa de integrar las distintas fuentes de información

En este corto apartado se presenta una forma alternativa de medir la desigualdad que se basa en información más simple y accesible de la encuesta Casen y de Cuentas Nacionales. Este índice es el cociente entre el ingreso nacional y el ingreso del estrato bajo o 40% de personas de menores ingresos.²⁴ La participación del 40% más bajo se calcula con los datos no corregidos de la Casen, puesto que los referidos problemas de subreporte de ingresos del trabajo y de falta de cobertura de los ingresos del capital no afectan en la práctica a este estrato. Por su parte, el ingreso nacional es un indicador que Cuentas Nacionales reporta anualmente, a diferencia del ingreso de los hogares de publicación más esporádica.²⁵

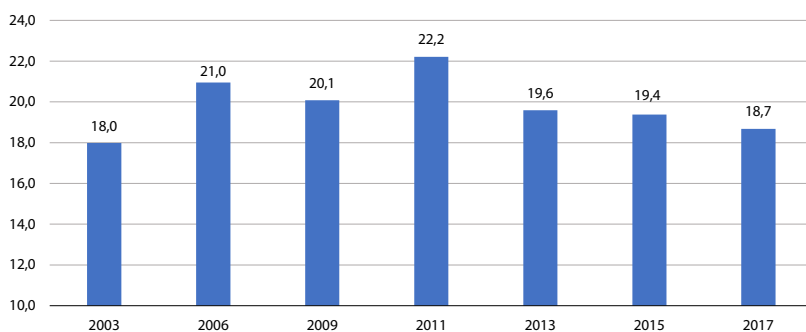
²³ El nivel de desigualdad que reporta la citada publicación para Chile es similar al que entregan los datos corregidos de este artículo: una participación del decil superior en el ingreso total de 59% versus 61%, y para los primeros cinco deciles de 10% versus 11%. Asimismo, la serie muestra un aumento de la desigualdad hasta 2011, con una caída posterior que no alcanza a compensar el alza previa.

²⁴ Índice propuesto =
$$\frac{\text{Ingreso nacional según Cuentas Nacionales}}{\text{Suma de ingresos del 40\% del menor ingreso según Casen}}$$

²⁵ El ingreso nacional bruto es igual al PIB más el ingreso neto de factores recibidos del resto del mundo, menos las transferencias netas realizadas al resto del mundo. El ingreso nacional neto descuenta del ingreso nacional bruto el consumo de capital fijo o depreciación, que se estima entre un 10% a 12% del PIB. Para Chile se dispone de una estimación promedio de 11,6% para el período (Ffrench Davis y Vivanco 2016).

Naturalmente, se trata de un indicador más agregado que los reportados en esta investigación, puesto que parte del ingreso nacional no se destina a los hogares. Su ventaja radica en que puede calcularse en forma rápida y con información por lo general disponible. Su evolución en el período se muestra en el Gráfico 5, y es relativamente similar a la que presenta el índice de Palma con los datos corregidos en el Gráfico 2.

Gráfico 5. COCIENTE INGRESO NACIONAL NETO SOBRE INGRESO DEL 40% BAJO



Fuente: Elaborado en base a información del Banco Central de Chile y de la Encuesta Casen, años respectivos.

A nuestro juicio, este ejercicio tiene relevancia por dos motivos. En primer lugar, la similitud de la dinámica de ambos índices es confirmatoria respecto de la validez de nuestras estimaciones de la evolución de la desigualdad en Chile descritas en la sección 2. En segundo lugar, el índice de desigualdad descrito en esta sección puede ser una alternativa razonable a los índices de desigualdad basados solo en información de encuestas de hogares, en los contextos en que no cuente con información de datos administrativos y de la cuenta de hogares de Cuentas Nacionales, como los utilizados en este artículo.

3. Conclusiones

En este artículo se utiliza información de registros administrativos y de Cuentas Nacionales para corregir los ingresos de la encuesta Casen. Esta es una encuesta de hogares consolidada y de buena calidad, pero que está afecta a problemas de subreporte y de cobertura de ingresos que son propios del instrumento en general.

Los datos corregidos muestran aumentos significativos en el nivel de desigualdad de ingresos respecto de las mediciones basadas en los datos de encuesta no corregidos. El resultado se explica porque los problemas de subreporte y de cobertura afectan en lo fundamental a los ingresos altos, de modo que las estimaciones basadas en datos de encuestas subestiman el nivel de desigualdad.

El resultado previo era fácil de prever. Más sorprendente y relevante es el cambio en la tendencia que presenta la desigualdad cuando se consideran los ingresos corregidos. Los datos oficiales basados en la encuesta de hogares dan cuenta de una reducción de la desigualdad de ingresos en el período, mientras que los datos corregidos muestran un aumento de la desigualdad en la primera mitad del período y una posterior disminución, sin que resulte una mejoría neta en el período.

El cambio en la tendencia de la desigualdad se debe al mayor crecimiento de los ingresos del capital respecto de los demás componentes del ingreso en la primera mitad del período. Estos ingresos se concentran en la parte alta de la distribución y son captados por los datos corregidos, pero no por los datos de la encuesta. A igualdad de otros determinantes, la desigualdad aumenta con la mayor participación de los ingresos del capital en el ingreso total, hecho que es captado con los datos corregidos.

La nueva medición no solo corrige el nivel y tendencia de la desigualdad de ingresos, sino que pone de relieve el rol de los ingresos del capital como un determinante principal de la desigualdad. Su omisión en la mayoría de los análisis previos de la distribución de ingresos en el país se debe a que los datos que analizaban no incluían estos ingresos.

Con todo, un análisis definitivo y de más largo plazo requiere acceder a mejores datos, en especial de registros tributarios y Cuentas Nacionales. Por ello, la recomendación de política pública es que las instituciones correspondientes del Estado generen las condiciones para que exista acceso a los datos requeridos para producir estimaciones confiables del nivel y la evolución de la desigualdad de ingresos. Asimismo, que se promueva el acceso de la comunidad académica a las distintas etapas de esta generación de datos indicadores de desigualdad, para que se avance en el conocimiento de las causas y efectos de la desigualdad, y se mantenga un alto estándar de transparencia.

Bibliografía

- Alvaredo, F., Atkinson, A., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. 2016. Distributional National Accounts (DINA) Guidelines: Concepts and Methods Used in WID.world. Working Paper 2016/2, WID.world.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. 2018. *The World Inequality Report 2018*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alvaredo, F., Atkinson, A., Blanchet, T., Chancel, L., Bauluz, L., Fisher-Post, M., Flores, I., Garbinti, B., Goupille-Lebret, J., Martínez-Toledano, C., Morgan, M., Neef, T., Piketty, T., Robilliard, A-S., Saez, E., Yang, L. y Zucman, G. 2020. Distributional National Accounts (DINA) Guidelines 2020: Concepts and Methods used in the World Inequality Database.
- Alvaredo, F., De Rosa, M. y Flores, I. 2021. Data Discrepancies and Inequality: Lessons from Latin America. Documento de trabajo.
- Atkinson, A. 2007. Measuring Top Incomes: Methodological Issues (18-42). En Atkinson, A. y Piketty, T. (eds.), *Top Incomes over the Twentieth Century. A Contrast between Continental European Countries and English-speaking Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A., Piketty, T. y Saez, E. 2011. Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature* 49(1), 3-71.
- Azevedo, J., Dávalos, M., Díaz-Bonilla, C., Atuesta, B. y Castañeda, R. 2013. Fifteen Years of Inequality in Latin America: How Have Labor Markets Helped? Policy Research Working Paper 6384, World Bank, DC.
- Bach, S., Bartels, C. y Neef, T. 2021. Distributional National Accounts: A Macro-Micro Approach to Inequality in Germany. En Chetty, R., Friedman, J., Gornick, J., Johnson, B. Kennickell, B. (eds.), *Measuring Distribution and Mobility of Income and Wealth*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://www.nber.org/books-and-chapters/measuring-distribution-and-mobility-income-and-wealth/distributional-national-accounts-macro-micro-approach-inequality-germany> [30 de junio 2022].
- Banco Central de Chile 2017. *Cuentas Nacionales de Chile. Métodos y fuentes de información*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Banco Mundial 2016. *Chile. Efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Blanchet, T., Chancel, L. y Gethin, A. 2019. How Unequal is Europe? Evidence from Distributional National Accounts, 1980-2017. Working Paper 2019/06, WID.world.
- Blanchet, T., Chancel, L., Glores, I., Morgan, M. (coords.) 2020. *Distributional National Accounts Guidelines. Methods and Concepts Used in World Inequality Database*. World Inequality Lab. Disponible en: <https://wid.world/document/distributional-national-accounts-guidelines-2020-concepts-and-methods-used-in-the-world-inequality-database/> [17 de julio 2022].
- Candia, B. y Engel, E. 2018. Taxes, Transfers and Income Distribution in Chile: Incorporating Undistributed Profits. Working Paper 82, CEQ Institute.
- Cobham, A. y Sumner, A. 2013. Is It All about the Tails? The Palma Measure on Income Inequality. Working Paper 343, Center for Global Development. Disponible en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/it-all-about-tails-palma-measure-income-inequality.pdf> [17 de julio 2022].
- Chancel, L., Cogneau, D., Gethin, A. y Myczkowski, A. 2019. How Large are African Inequalities? Towards Distributional National Accounts in Africa, 1990-2017. Working Paper 2019/13, WID.world.

- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. (coords.) 2021. World Inequality Report 2022. World Inequality Lab. Disponible en: https://wir2022.wid.world/world/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022_Full_Report.pdf [17 de julio 2022].
- De Rosa, M., Flores, I. y Morgan, M. 2020. Inequality in Latin America Revisited: Insights from Distributional National Accounts. Technical Note 2020/02, World Inequality Lab.
- Deaton, A. 1997. *The Analysis of Household Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy*. Baltimore, London: The John Hopkins University Press.
- Díaz, J., Gutiérrez, P. y Tapia, P. 2021. The Exponential Pareto Model with Hidden Income Processes: Evidence from Chile. *Physica A: Statistical Mechanics and Its Applications* 561(1), 125-196.
- Fairfield, T. y Jorrat, M. 2016. Top Income Share, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. *Review of Income and Wealth* 62(1), 120-144.
- Flores, I. 2021a. The Capital Share and Income Inequality: Increasing Gaps between Micro and Macro-data. *Journal of Economic Inequality* 19(4), 685-706.
- Flores, I. 2021b. Desigualdad y distribución del crecimiento económico en Chile (127-146). En Atria, J. y Otero, C. (eds.), *Impuestos justos para el Chile que viene. Diagnósticos y desafíos tributarios por un nuevo pacto fiscal*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Flores, I., Sanhueza, C., Atria, J. y Mayer, R. 2019. Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964-2017. *Review of Income and Wealth* 66(4), 850-874.
- Ffrench-Davis, R. y Vivanco, D. 2016. Depreciación del capital físico, inversión neta y producto interno neto. Santiago: Cieplan.
- Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa, W. 2012. *Pobreza y desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Glyn, A. 2009. Functional Distribution and Income Inequality (101-126). En Nolan, B., Salverda, W. y Smeeding, T. (eds.), *Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Higgins, S., Lustig, N. y Vigorito, A. 2018. The Rich Underreport their Income: Assessing Bias in Inequality Estimates and Correction Methods Using Linked Survey and Tax Data. Working Paper 70, CEQ Institute.
- López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P. 2016. Fundamental Accrued Capital Gains and the Measurement of Top Incomes: An Application to Chile. *The Journal of Economic Inequality* 14, 379-394.
- Lopez-Calva, L. y Lustig, N. 2010. Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy (1-25). En López-Calva, L. y Lustig, N. (eds.), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?* New York; Washington, DC: UNDP, Brookings Institution Press.
- Lustig, N., Lopez-Calva, L. y Ortiz-Juarez, E. 2013. Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America. Policy Research Working Paper 6552, Banco Mundial.
- Moore, J., Stinson, L. y Welniak, E. 2000. Income Measurement Error in Surveys: A Review. *Journal of Official Statistics* 16(4), 331-361.
- OECD 2013. *Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth*. Paris: OECD Publishers.
- Palma, J.G. 2016. Do Nations Just Get the Inequality they Deserve? The 'Palma Ratio' Re-examined (35-97). En Basu, K. y Stiglitz, J. (eds.), *Inequality and Growth: Patterns and Policy*. Vol. II: *Regions and Regularities*. New York: Palgrave Macmillan.
- Parro, F. y Reyes, L. 2017. The Rise and Fall of Income Inequality in Chile. *Latin American Economic Review* 26(3), 1-31.

- Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. 2018. Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States. *The Quarterly Journal of Economics* 133(2), 553-609.
- Piketty, T. y Saez, E. 2003. Income Inequality in the United States, 1913-1998. *The Quarterly Journal of Economics* 118(1), 1-39.
- PNUD 2017. *Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: Uqbar.
- Rothbaum, J. 2015. Comparing Income Aggregates: How do the CPS and ACS Match the National Income and Product Accounts, 2007-2012. SEHSD Working Paper 2015-01. U.S. Census Bureau.
- Sapelli, C. 2016. *Chile: ¿más equitativo?* Santiago: Ediciones UC.
- Taboada, M. 2020. Estimando la mediana del ingreso del trabajo en Chile: una propuesta implementando Cuentas Nacionales Distributivas. Tesis (Mg), Universidad de Chile.
- Urzúa, S. 2018. La batalla contra la desigualdad en Chile. Serie Informe Social 173, Libertad y Desarrollo. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/06/SISO-173-La-batalla-contra-la-desigualdad-en-Chile-Mayo2018.pdf> [17 de julio 2022].
- World Bank 2011. A Break with History: Fifteen Years of Inequality Reduction in Latin America. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2747?locale-attribute=es> [17 de julio 2022]. *EP*

Anexo

Cuadro A-1. INGRESOS CASEN SIN CORREGIR: INDICADORES DE DESIGUALDAD

	Gini	Palma	Q5/Q1
2003	52,8	3,89	15,3
2006	50,4	3,29	13,3
2009	50,0	3,22	12,8
2011	49,1	3,15	12,2
2013	48,8	3,08	11,6
2015	47,6	2,90	10,8
2017	48,3	3,04	11,2

Nota: Esta tabla es referida en la nota 2.

Fuente: Elaborado en base a información de la Encuesta Casen, años respectivos.

Cuadro A-2. SIMULACIÓN DE ALTERNATIVAS, COEFICIENTE DE PALMA

	Datos Casen (1)	Datos corregidos (2)	Datos corregidos, variante ajuste ing. independientes (3)	Datos corregidos Excluye utilidades reinvertidas (4)
2003	3,89	6,74	6,45	5,16
2006	3,29	6,99	6,29	5,13
2009	3,22	7,23	7,01	5,40
2011	3,15	8,13	7,32	5,75
2013	3,08	7,23	6,62	5,05
2015	2,90	6,83	6,39	4,71
2017	3,04	6,61	6,26	4,63

Nota: La columna (3) usa un ajuste proporcional constante de los ingresos independientes. Es referida en la nota 22.

La columna (4) excluye las utilidades reinvertidas de los ingresos del capital. También es referida en la nota 22.

Fuente: Elaborado en base a información de la Encuesta Casen, años respectivos.

Cuadro A-3. SIMULACIÓN DE INDICADORES ALTERNATIVOS AL COEFICIENTE DE PALMA

	Datos reportados en Casen			Datos corregidos		
	10/30	10/50	10/60	10/30	10/50	10/60
2003	6,12	2,64	1,90	10,73	4,54	3,20
2006	5,14	2,25	1,64	10,95	4,69	3,37
2009	5,09	2,23	1,61	11,45	4,92	3,57
2011	4,99	2,18	1,57	12,54	5,43	3,89
2013	4,84	2,17	1,58	11,25	4,91	3,52
2015	4,56	2,02	1,47	10,62	4,61	3,35
2017	4,73	2,10	1,55	10,40	4,48	3,24

Nota: El coeficiente 10/30 es el ratio entre el total del ingreso del 10% más rico respecto del 30% más pobre. El coeficiente 10/50 compara el total de ingreso total del 10% más rico en el 50% de menores ingresos; el coeficiente 10/60 hace lo propio respecto del 60% de menores ingresos. Esta tabla es referida en la nota 22.

Fuente: Elaborado en base a información de la Encuesta Casen, años respectivos.

Artículo

Gobernanza policéntrica y la crisis de la democracia liberal

Pablo Paniagua^a y Álvaro Vergara^b

^a Fundación para el Progreso, Chile

^b Instituto de Estudios de la Sociedad, Chile

RESUMEN: Este artículo reflexiona acerca de la actual crisis de la democracia liberal bajo el pensamiento político del premio Nobel de Economía, Elinor Ostrom. Distintas interpretaciones desde la ciencia política se han dado con respecto a los posibles orígenes de la actual crisis. No obstante, no ha habido suficientes luces conceptuales desde las ciencias sociales y desde la filosofía que nos ayuden a dilucidar por qué nos encontramos frente a un período marcado por conflictos y crisis de legitimidad. Aquí se propone iluminar estos problemas desde la economía y la filosofía política al enfocarnos en desafíos de gobernanza, y en la relación sociedad civil y Estado. El artículo propone una síntesis conceptual y normativa acerca de las virtudes de la gobernanza policéntrica que, entre otras cosas, arroja luz sobre ciertas dimensiones políticas no advertidas de la actual crisis de la democracia liberal. Para esto, exploraremos el trabajo de Ostrom, con los objetivos de introducir la idea de gobernanza policéntrica y luego desprender implicancias conceptuales a partir de esta; a continuación, buscamos iluminar algunos aspectos políticos de las nuevas amenazas

PABLO PANIAGUA es economista y PhD en Economía Política por la Universidad de Londres. Es Research Fellow del Centre for the Study of Governance and Society, King's College London, e investigador Senior de la Fundación para el Progreso, Chile. Dirección: La Concepción 191, piso 10, Providencia, Santiago, Chile, CP 7500010. Email: ppaniagua@fppchile.org.

ÁLVARO VERGARA es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y magister en Estudios Políticos por la Universidad de los Andes, Chile. Es investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), Chile. Dirección: Renato Sánchez 3838, Las Condes, Santiago, Chile, CP 8150513. Email: avergara@ieschile.cl.

Los autores agradecen a Fernando Claro y a revista *Átomo* por brindarles la oportunidad y el espacio para reflexionar respecto de los temas tratados en este artículo. Esta investigación se inspiró en un breve ensayo que los mismos autores escribieron para *Átomo* 6, 'Constitución y Constitucionalismo'.

a las democracias liberales. El artículo concluye señalando que estos conceptos alternativos de gobernanza sirven para conceptualizar el malestar y la anomia que aquejan a las democracias contemporáneas.

PALABRAS CLAVE: Elinor Ostrom, autogobernanza, democracia liberal, malestar social, policentrismo

RECIBIDO: septiembre 2021 / **ACEPTADO:** abril 2022

Polycentric Governance and the Crisis of Liberal Democracy

ABSTRACT: This article explores the current crisis of liberal democracy throughout the political thought of the Nobel laureate, Elinor Ostrom. Different interpretations from political science have been given regarding the possible origins of the current crisis. However, there have not been sufficient insights from the social sciences, and from philosophy in general, to help us explain why we are facing a period marked by conflicts and crises of legitimacy. We propose to illuminate these problems through economics and political philosophy, by focusing on local governance challenges, and on the relationship between civil society and the State. The article proposes a conceptual and normative synthesis about the virtues of polycentric governance that, among other things, sheds light on certain unnoticed political dimensions of the current crisis of liberal democracy. First, we explore Elinor Ostrom's work, with the aim of introducing the idea of polycentric governance, and then drawing conceptual and political implications from it. Second, we seek to illuminate some unnoticed political aspects concerning the new threats to liberal democracies. The article concludes by pointing out that these 'Ostromian' concepts regarding governance and citizenship serve to conceptualize and understand the *malaise* and anomie that afflict contemporary democracies.

KEYWORDS: Elinor Ostrom, self-governance, liberal democracy, social unrest, polycentrism

RECEIVED: September 2021 / **ACCEPTED:** April 2022

Pareciera no haber duda respecto de que las democracias liberales se encuentran hoy en día en una profunda crisis y cuestionamiento (Castells 2017; Gurri 2018; Levitsky y Ziblatt 2018; Paniagua 2021; Taylor 1991). Dondequiera que se alce la mirada, de este a oeste, de norte a sur, se pueden evidenciar grandes estallidos sociales que han amenazado a democracias liberales tan consolidadas como las de Francia y Estados Unidos (Wright 2019). Los acontecimientos ocurridos con el asesinato de George Floyd y en el Capitolio, en Washington DC, logran relevar ciertos aspectos de tiempos convulsionados para las democracias liberales fundadas en el Estado de Derecho. Sin duda, el período 2018-2020 ha con-

firmado, en gran parte, los profundos problemas que aquejan a las democracias liberales, ya que ha estado marcado por convulsiones en una gran parte del orbe fundado en la democracia representativa. Ciudades en llamas, protestas multitudinarias, saqueos, líderes electos y políticos que respaldan la violencia, parecieran ser la nueva constante en muchas democracias liberales. El caso de Chile y su 18-O, entonces, no es una excepción, y podría ser leído en clave de la crisis global de la democracia liberal exacerbada por las redes sociales (Gurri 2018; Paniagua 2021).

En efecto, no podemos pasar por alto el contexto internacional en el cual se han generado distintos estallidos sociales en circunstancias disímiles. Los últimos años han estado caracterizados por impredecibles movimientos de protestas inorgánicas en partes tan diversas del mundo como Argelia, Brasil, España, Chile, Francia, Estados Unidos, Bolivia y Hong Kong, por mencionar algunos. Todo esto puede sugerir que las protestas actuales no tienen mucha relación con el modelo económico, sino más bien con la forma en que gobernamos nuestros problemas comunes y políticos (Paniagua 2021).

De esta forma, es posible pensar que la crisis de la democracia liberal se relaciona, en alguna medida, con un fuerte desapego con lo público, con la anomia imperante y con una falta de gobernanza responsable. Estos fenómenos han sido exacerbados por la horizontalidad e hiperconectividad de las redes sociales, tierra fértil para la emergencia de populismos, violencia y despotismos paternalistas contemporáneos (Gurri 2018). Así las cosas, distintas interpretaciones desde la ciencia política se han dado con respecto a los posibles orígenes de la actual crisis (Castells 2017; Levitsky y Ziblatt 2018). Este artículo propone iluminar dichos problemas desde la economía política y la filosofía, al enfocarnos en desafíos de gobernanza y en la relación entre sociedad civil y Estado. Elaboramos una síntesis conceptual y normativa sobre las virtudes de la gobernanza policéntrica que, entre otras cosas, arroja luz sobre ciertas dimensiones políticas clave, pero no advertidas o subestimadas, de algunos aspectos de la actual crisis de la democracia liberal.

Para esto exploraremos el pensamiento de Elinor Ostrom (1933-2012), la primera mujer en haber obtenido el Premio Nobel de Economía (2009).¹ El objetivo es introducir el concepto de gobernanza policéntrica

¹ Para una completa revisión del trabajo de Elinor Ostrom, véase E. Ostrom (2014; 2010a).

y desprender implicancias de su pensamiento para iluminar los posibles orígenes de las nuevas amenazas a las democracias liberales. Elinor, junto a su esposo Vincent Ostrom, han sido considerados dentro de las ciencias políticas como importantes teóricos de la democracia en el siglo XX (Aligica 2013). No obstante, a pesar de haber contribuido a iluminar aspectos clave de ella (V. Ostrom 1997), su trabajo hasta ahora no ha sido utilizado para pensar las actuales fragilidades de la democracia liberal. En este sentido, resulta pertinente recurrir al pensamiento de los *Ostrom* debido a la novedad de la propuesta de gobernanza que ellos desarrollan, el trasfondo descentralizado y cooperativo de su pensamiento para entender lo público y, finalmente, la relación de estos para con la democracia (Rayamajhee y Paniagua 2021).

La tesis central de este artículo es que, a la luz de la teoría de la gobernanza policéntrica, la crisis actual de la democracia liberal no se puede superar con mayor centralismo o con mayor presencia del Estado en los asuntos comunes, sino más bien, por medio de arreglos institucionales descentralizados que promuevan la gobernanza policéntrica. Este tipo de acuerdos constituyen fórmulas interesantes y flexibles que quizás logren dar cuenta del carácter complejo, maleable y cooperativo de las sociedades modernas.

De esta forma, es la intención de este artículo señalar que, para interpretar mejor nuestra crisis social en particular y las crisis de las democracias liberales en general, puede ser útil acercarnos al pensamiento de intelectuales tales como Elinor y Vincent Ostrom. En especial, su forma de entender el necesario equilibrio entre la sociedad civil y el Estado con la intención de mantener vivos “el arte y la ciencia de la asociación” (Boettke, Lemke y Palagashvili 2015, 311)² a través de la autogobernanza de asuntos comunes, la democracia representativa y la correcta coproducción de bienes públicos.

El artículo procede de la siguiente manera. Primero se explorará el rol del Estado dentro de un orden liberal y policéntrico. Para esto se revisará el concepto de policentrismo en el pensamiento de Elinor y Vincent Ostrom. Luego se delinearé una cierta visión normativa del rol del Estado dentro de dicho orden democrático y policéntrico.

La sección 1 presenta el contexto teórico en el cual se inscribe el pensamiento de los *Ostrom*. Este se relaciona con la reflexión alemana

² Véase la entrevista de E. Ostrom en Aligica y Boettke (2009).

de las *policy networks* y con el análisis sociológico sistémico. Esta sección realiza además una revisión de la literatura sobre la gobernanza policéntrica, vinculándola con los avances en las teorías de gobernanza adaptativa en sistemas socioecológicos complejos. La sección 2 proporciona mayores detalles conceptuales referentes a esta forma de gobernanza. Finalmente, en las secciones 3, 4 y 5 se desarrollan las implicancias conceptuales clave que se desprenden a partir del concepto de policentrismo. En específico, en la sección 4 se examinan los riesgos que conlleva el monocentrismo y la homogeneidad institucional. En la sección 5 se expone la idea según la cual el orden social es posible sin un centro definitivo de poder. En la sección 6 se elabora la idea de heterogeneidad y cambio institucional. De esta forma, desarrollar estas implicancias nos permite reconocer cómo la gobernanza policéntrica podría contribuir a entender ciertos aspectos de la crisis de la democracia liberal bajo dos niveles conceptuales independientes entre sí: la gobernanza de lo común y el fortalecimiento cívico. Es decir, por un lado, nos hace posible entender cómo el policentrismo fomenta una mejor producción de bienes públicos (Tarko 2017) y, por otro, comprender cómo ayuda a fortalecer el tejido cívico o democrático a nivel local (E. Ostrom 2009). Finalmente, la sección 6 concluye con breves reflexiones sobre el presente chileno.

I. El contexto teórico del pensamiento de Elinor Ostrom

Elinor Ostrom es hoy conocida sobre todo por su trabajo en el gobierno y la autogobernanza de recursos de uso común (RUC) y de recursos naturales, expuesto en su célebre libro *El gobierno de los bienes comunes* (2011). A lo largo de su carrera, E. Ostrom estuvo particularmente interesada en los procesos locales a través de los cuales las comunidades y sus miembros eran capaces de trabajar en conjunto para la generación de reglas endógenas, y en la creación de procesos de penalización y monitoreo. Estas estructuras permitían a las comunidades disciplinar internamente el comportamiento de sus miembros, logrando gobernar de forma sustentable e inclusiva sus recursos comunes (E. Ostrom 2015).³

³ Para una reseña en español del pensamiento de Elinor Ostrom, consultar Caballero, Ballesteros y Fernández (2015).

No obstante las múltiples contribuciones de Elinor Ostrom, como por ejemplo las teorías económicas de la gobernanza, los derechos de propiedad y la autogobernanza que la hicieron merecedoras del Nobel (E. Ostrom 2014), los científicos sociales se han concentrado más en los factores únicamente concernientes a los recursos de uso común o ecológicos (RUC), dejando de lado la dimensión filosófica relacionada con la gobernanza y la ciudadanía. Estos relevantes aspectos de su pensamiento surgen cuando su trabajo se considera como un proyecto de vida en conjunto, realizado junto a Vincent Ostrom (Boettke, Lemke y Palagashvili 2015).⁴ Cuando el pensamiento de E. Ostrom es visto bajo un prisma tocquevelliano —a saber, la conformación de asociaciones e instituciones desde-abajo-hacia-arriba (Aligica y Boettke 2009)— y es considerado como un proyecto unificado con el de Vincent Ostrom, entonces las ideas de policentrismo, autogobernanza y arte de la asociación civil pasan a ser foco de investigación (Aligica 2013). Argumentaremos que esta doctrina en conjunto es capaz de arrojar luz sobre las amenazas actuales que sufren las democracias liberales. Pero antes es necesario revisar el desarrollo de las ideas respecto del policentrismo y de cómo el pensamiento de E. Ostrom se posiciona dentro de un contexto teórico más amplio.

El desarrollo histórico y conceptual del policentrismo

Si bien el policentrismo —entendido como un sistema social con varios centros de decisión que tienen, al mismo tiempo, prerrogativas limitadas y autónomas y que operan bajo un conjunto compartido de reglas generales— es un concepto propuesto por Michael Polanyi (1951). Su popularidad creció dentro de las ciencias sociales gracias al trabajo de V. Ostrom (1972) durante las décadas de 1960 y 1970, y posteriormente debido al trabajo de E. Ostrom desde los noventa en adelante (Aligica y Tarko 2012).

Polanyi desarrolló la idea de policentrismo al estudiar cómo se desenvuelve la comunidad científica: un sistema descentralizado con varios centros de decisión autónomos e independientes, pero que, no obstante, son guiados por ideales y prácticas comunes (como la búsqueda de la

⁴ E. Ostrom, en su ensayo biográfico que repasa su carrera intelectual, considera a Vincent como un estrecho colaborador y como una gran influencia en su pensamiento; reconoce que el pensamiento de este “impregna todo lo que hacemos en el Taller” (2010a, 16). Por esto se analizarán sus aportaciones en conjunto.

verdad científica a través de ciertos métodos compartidos). Así, Polanyi (1951, 88) concluyó que el éxito de las ciencias se debía a su “organización policéntrica”, que favorecía una gobernanza descentralizada y eficiente.

Posteriormente, Vincent Ostrom (Ostrom, Tiebout y Warren 1961) recoge las ideas de Polanyi en los años sesenta durante el debate respecto del diseño de la administración pública estadounidense y sus fallas. El concepto de policentrismo fue reformulado por V. Ostrom en el célebre artículo ‘The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry’ (1961). Este trabajo tenía como objetivo refutar la tesis hobbesiana y centralizadora de Woodrow Wilson en relación a que una forma monocéntrica⁵ o centralizada de gobierno era la mejor manera de concebir lo público y, por tanto, el modo más eficiente de tutelar la administración pública y la producción de bienes sociales. Este debate, conocido como el Metropolitan Reform Debate, tuvo lugar entre aquellos que creían que la consolidación y la concentración de la administración pública era la forma de promover la eficiencia (los consolidacionistas) y entre aquellos que consideraban que la descentralización y la administración competitiva entre distintas unidades locales podría tener mayores beneficios.⁶

V. Ostrom (2007) intentó refutar la visión consolidacionista argumentando que aquellos que estaban por un sistema consolidado y unitario de gobierno perseguían la ‘quimera peligrosa’ de un Leviatán como el último centro de autoridad. Este Leviatán podría desplazar a las comunidades, quitándoles las capacidades de autogobernanza y generando además ineficiencias económicas y conflictos políticos.

Vincent y Elinor Ostrom (1965) respondieron al desafío planteado por los consolidacionistas, argumentando que estos no habían considerado un punto fundamental de economía política: la presencia de heterogeneidad en la forma y escala de distintos bienes públicos. En otras palabras, la consolidación pública ignora el hecho de que la *escala óptima* de producción *no es la misma* para todos los bienes y servicios públicos. En efecto, algunos servicios colectivos se pueden producir “de

⁵ Monocentrismo o monocéntrico se entiende en clave hobbesiana (omniabarcante) como la forma de gobernanza en la cual hay un solo y específico centro de decisión consolidado que posee la última autoridad sobre todas las decisiones importantes relacionadas con una comunidad o grupo (V. Ostrom 1994).

⁶ Para una discusión detallada de este debate consultar Aligica y Boettke (2009).

manera más eficiente a gran escala, mientras que otros servicios pueden producirse de manera más eficiente a pequeña escala” (E. Ostrom 1972, 478). Reconocer este hecho lleva a valorizar aún más aquellos órdenes sociales descentralizados que presentan múltiples agencias que interactúan y se superponen, coordinándose “a través de patrones de arreglos interorganizacionales” (V. Ostrom y E. Ostrom 1965, 135). De esta forma:

la coordinación en el sector público no necesita depender exclusivamente de estructuras de mando burocráticas controladas por los jefes ejecutivos en el centro. En cambio, la estructura de los acuerdos interorganizacionales puede crear importantes oportunidades económicas y evocar tendencias autorreguladoras. (V. Ostrom y E. Ostrom 1965, 136)

Hacia una agenda policéntrica

Posteriormente, los Ostrom iniciaron una agenda científica para tratar de demostrar mediante estudios empíricos que la administración pública policéntrica era más eficiente y proporcionaba servicios de mayor calidad para los usuarios locales que aquellas administraciones públicas centralizadas (Aligica y Boettke 2009; Boettke, Lemke y Palagashvili 2016).⁷ De esta forma, Vincent y Elinor pudieron identificar que en áreas metropolitanas de Estados Unidos existía “un sistema político policéntrico con muchos centros de toma de decisiones que eran formalmente independientes entre sí” (V. Ostrom 1972, 2). Entendiendo sistema “como un conjunto de relaciones ordenadas que persiste en el tiempo” (V. Ostrom 1972, 2).

Estas reflexiones en torno a la gobernanza se relacionan estrechamente con la idea de *policy networks* proveniente de la reflexión europea continental (Marin y Mayntz 1991), y también con la teoría de sistemas (Luhmann 1985, 1991; Willke 1986). Contemporáneamente al desarrollo de las ideas policéntricas de los Ostrom, en Alemania científicos sociales como Fritz Scharpf (1988), Helmut Willke (1986), Renate Mayntz (Marin y Mayntz 1991) y especialmente Niklas Luhmann (1985, 1991), desarrollaron teorías que influenciaron y enriquecieron el debate de la gober-

⁷ Para ver evidencia empírica respecto de ejemplos de servicios públicos, en donde el gobierno policéntrico ha funcionado mejor y más eficientemente que sus alternativas, consultar: 1) para los servicios policiales (Boettke, Lemke y Palagashvili 2016), 2) respecto de los recursos ecológicos e hídricos (Cox, Arnold y Villamayor 2010; E. Ostrom 2011), 3) con respecto a la investigación científica y la producción de conocimiento (Polanyi 1951), y 4) respecto de la prestación local de servicios urbanos (E. Ostrom 1976). Para una revisión completa de estos casos y de la literatura reciente, ver Tarko (2017).

nanza policéntrica, el federalismo y los sistemas sociales complejos. Por ejemplo, Marin y Mayntz (1991, 15) conceptualizan las *policy networks* en Alemania como:

arreglos de formulación de políticas públicas caracterizados por el predominio de relaciones informales, descentralizadas y horizontales [...] [esto] enfatiza que la relación entre quienes de facto participan en el proceso no es jerárquica. [...] Los actores que componen una red de políticas son interdependientes, pero, en general, formalmente autónomos. [...] [El] concepto de *policy network* llama la atención sobre el hecho de que los participantes en un proceso de decisión colectiva a menudo están vinculados lateralmente (u horizontalmente), en lugar de verticalmente. (Marin y Mayntz 1991, 15)

Esta forma de concebir las redes políticas pone énfasis en *relaciones interorganizacionales* (entre privados, comunidades y entes públicos) y su flexibilidad, contrastándolas con la rígida forma organizacional monocéntrica (organización única) (Marin y Mayntz 1991, 17). De hecho, Marin y Mayntz (1991, 17) consideran que “la participación conjunta de los actores públicos y privados es, para muchos, el sello distintivo de las redes de políticas, como lo es también el descentramiento del Estado central, el surgimiento de lo que se conoce como una ‘sociedad sin centro’”. Esta distinción es clave, ya que una de las características cruciales para definir un orden policéntrico —o contrariamente, un orden monocéntrico—, es la cuestión del monopolio del ejercicio legítimo de las capacidades coercitivas (Aligica y Tarko 2012).

En la misma dirección, Willke (1986), dentro de la teoría de sistemas, reconoce que las sociedades modernas no son estructuras jerárquicas en las cuales el Estado unitario representa la cima, sino que son “sistemas funcionalmente diferenciados que se caracterizan por la interdependencia, no por la jerarquía” (Willke 1986, 462). En palabras de Luhmann (1985, 65), las sociedades modernas “dependen de prioridades cambiantes y pueden institucionalizar primacías funcionales solo a nivel de subsistemas. No pueden describirse a sí mismas como ‘jerarquías’ [...] no tienen ni cima ni centro”. Todo lo anterior reafirma lo planteado por los Ostrom en las décadas de 1960 y 1970 respecto de los beneficios y propiedades de la gobernanza policéntrica (E. Ostrom 1972; V. Ostrom y E. Ostrom 1965).

También existe un estrecho vínculo entre el pensamiento policéntrico de Vincent y Elinor Ostrom y los desarrollos en las teorías de sistemas

socioecológicos complejos (Holling 1973) o en las teorías de la resiliencia aplicadas a la gobernanza ecológica (Folke, Holling y Perrings 1996; Tarko 2017; Gunderson 2000). Esta es una de las teorías más relevantes en la actualidad en sistemas socioecológicos y en el área de la gobernanza ecológica de bienes comunes —teoría que E. Ostrom (2010b, 2014) también contribuyó a formar y de la cual también se nutrió para poder construir su línea de investigación referente a sus destacados ‘principios de diseño’ (Cox, Arnold y Villamayor 2010; E. Ostrom 2011). En particular, Elinor Ostrom utilizó las ideas de resiliencia ecológica, diversidad ecosistémica, tolerancia altamente optimizada (*highly optimized tolerance*) y adaptabilidad (*adaptability*) para enriquecer su análisis de los sistemas policéntricos (Tarko 2017).

Finalmente, la literatura de la gobernanza policéntrica también se ha nutrido de los debates en torno a la organización de la Unión Europea (UE) y sus instituciones de gobernanza e integración (Marks et al. 1996; Scharpf 1988). Marks et al. (1996), por ejemplo, exploran hasta qué punto la UE puede describirse y analizarse como un sistema de gobernanza policéntrico.⁸ Asimismo, Scharpf (1988) explora las posibles desventajas de involucrar a las subunidades en los procesos centrales de toma de decisiones, proponiendo una visión crítica del policentrismo en Europa.

2. Policentrismo y gobernanza policéntrica

Es pertinente analizar cómo las investigaciones de los Ostrom buscan responder de manera coherente a la importante pregunta de cómo personas reales, en situaciones complicadas, crean y hacen cumplir reglas que facilitan la cooperación y la coordinación sin necesidad de intervención externa. Veremos el concepto de policentrismo y de gobernanza policéntrica para mostrar que la pregunta sobre cómo las personas logran autogobernarse dentro de sistemas de autoridades múltiples y

⁸ El lector puede consultar los aportes del corporativismo societal o neocorporativismo liberal (Lehmbruch 1979; Schmitter 1985). El neocorporativismo plantea que debe existir una dinámica social que cree y preserve la autonomía de los actores colectivos y las asociaciones, por lo que entiende las dinámicas sociales como un sistema policéntrico: las relaciones entre los colectivos pueden ser tanto cooperativas como también conflictivas (Schmitter y Lehmbruch 1992). Véase también el análisis de Streeck y Schmitter (1985) referente a la ‘asociabilidad corporativa’ y sus implicancias en la pluralidad del orden social.

superpuestas nos ayuda a entender mejor los problemas que aquejan a las democracias liberales contemporáneas. La respuesta de los Ostrom a la interrogante expuesta puede constituir una forma moderna de entender el frágil 'arte y la ciencia de la asociación' que, a su vez, puede servir como fuente interpretativa para entender nuestros problemas políticos actuales.

Como hemos señalado, uno de los conceptos más importantes del pensamiento de Ostrom es la idea de gobernanza policéntrica. E. Ostrom (2015) define policentrismo de la forma siguiente:

Con el término 'policéntrico' me refiero a un sistema en el que los ciudadanos son capaces de organizar no solo una, sino múltiples autoridades de gobierno a diferentes escalas. Cada unidad tiene una considerable independencia para elaborar y hacer cumplir las reglas en un dominio de autoridad establecido y para un área geográfica específica. En un sistema policéntrico, algunas unidades son gobiernos de propósito general, mientras que otras [unidades] pueden estar altamente especializadas. Los sistemas de gobierno de recursos autoorganizados en dicho sistema pueden ser distritos especiales, asociaciones privadas o secciones de un gobierno local. [...] En un sistema policéntrico, los usuarios de cada recurso de uso común tienen autoridad para elaborar como mínimo algunas de las reglas relacionadas con el modo en el que se usará este recurso en particular. (E. Ostrom 2015, 365-366)

Entre los ejemplos más insignes de policentrismo se pueden observar, como se mencionó antes, el orden emergente de la comunidad científica (que posee múltiples autoridades de gobierno en la producción de conocimiento) (Polanyi 1951) y también diferentes sistemas federales que se inspiraron en él, como el de Estados Unidos y Suiza (V. Ostrom 1994). E. Ostrom considera la gobernanza como *un proceso* o un desafío de coordinación a través del cual se genera un orden y en el que se ejerce autoridad sobre los agentes definiendo reglas consensuadas. En otras palabras:

La gobernanza es un proceso mediante el cual se forma, aplica, interpreta y reforma el repertorio de reglas, normas y estrategias que guían el comportamiento dentro de un ámbito dado de interacciones políticas. [...] [L]a gobernanza determina quién puede hacer qué a quién y con qué autoridad. (McGinnis 2011, 171)

La clave es que el concepto de gobernanza es un proceso no estático, en el cual pueden participar múltiples agentes de todo tipo, como

personal de un gobierno local y/o agentes de la sociedad civil o de las comunidades locales.

Vincent y Elinor Ostrom hacen la distinción conceptual entre gobierno y gobernanza, según la cual un gobierno tradicional (un Estado nación de tipo monocéntrico) es solo una de las posibles formas institucionales a través de las cuales se puede producir esta última. En otras palabras, la gobernanza puede existir y ser producida sin necesariamente un gobierno centralizado o una burocracia (E. Ostrom 2011). Así las cosas, distintos sistemas de gobernanza alteran la autoridad, la información disponible, los niveles de competencia del sistema, el uso de los recursos disponibles y los incentivos a través de los cuales los participantes actúan en un contexto local determinado.

Un sistema policéntrico de gobernanza es aquel que *no posee* una sola y única autoridad final que diseña, aplica e interpreta las reglas de una comunidad; pero sí es un sistema que posee un conjunto general y abstracto de reglas compartidas que pueden ser acordadas y aplicadas por los propios centros de decisión (V. Ostrom 1972). Un sistema policéntrico, entonces, no sería necesariamente lo mismo que un sistema descentralizado o fragmentado, pues este posee mecanismos de coordinación, colaboración y resolución de conflicto entre las partes al estar estas vinculadas bajo un marco compartido de reglas.

Lo relevante de un sistema policéntrico, para efectos de este artículo, es que permite concebir la existencia de múltiples centros de gobernanza que colaboran y compiten entre sí, donde los ciudadanos pueden explorar distintos arreglos institucionales para responder a dilemas colectivos de manera local y fomentando la experimentación institucional (Aligica 2013). La gobernanza policéntrica se distingue de su opuesto (la monocéntrica) por el hecho de que carece de una forma única y designada de autoridad final que decide las medidas importantes relacionadas con la gobernanza de un grupo o comunidad. En cambio, en el arreglo policéntrico, las reglas generales y compartidas pueden ser acordadas y aplicadas por los diferentes centros de decisión (E. Ostrom 2011). De esta manera, los individuos pueden formar clubes, asociaciones civiles, entidades sin fines de lucro, gobiernos locales, los cuales se ven involucrados directamente en la solución de los problemas comunes.

Dicha gobernanza permite que emerja un orden espontáneo de diversas instituciones de tipo asociativo que complementan los meca-

nismos de mercado con el objetivo de gobernar y resolver problemas de acción colectiva y desafíos asociados con la producción de bienes públicos. De hecho, como bien lo reconoce E. Ostrom (2009, 208): “los problemas de bienes comunes existen en una amplia variedad de entornos que varían en tamaño y complejidad, desde la familia [...] hasta la escala global (por ejemplo, la pérdida de biodiversidad y el calentamiento global)”. El reconocer que existen problemas heterogéneos y con diversos grados de complejidad debería llevarnos a reconocer la importancia de la gobernanza policéntrica para poder *descubrir* aquellos arreglos institucionales que mejor pueden gobernar distintos desafíos comunes a distintas escalas.

Cabe destacar que la idea de gobernanza policéntrica es un concepto más amplio que el de federalismo y difiere también de la simple fragmentación de bienes públicos a través de organizaciones locales o del modelo conocido como *Tiebout sorting* (Tiebout 1956). Si bien dichos conceptos suelen estar relacionados, estos tienden a confundirse. Por eso, cabe hacer dos distinciones clave: primero, V. Ostrom, Tiebout y Warren (1961) van más allá del modelo de Tiebout (1956) al hacer hincapié en procesos dinámicos (con costos de transacción), sin concentrarse en puntos de equilibrio óptimos y poniendo foco en el análisis institucional.⁹ Segundo, y con respecto al federalismo, las distinciones pueden ser más complejas de pormenorizar, ya que para los Ostrom el federalismo es una manifestación empírica de los principios del policentrismo (V. Ostrom 1994, 1997).

Con todo, la visión federalista de los Ostrom difiere de la visión tradicional en cuanto esta última asume que el federalismo es un sistema de división del poder político en distintos niveles de gobierno, en donde cada nivel posee una jurisdicción bien definida y limitada sobre funciones públicas específicas y sin superponerse estas sobre dichas funciones.

⁹ Una de las diferencias entre el policentrismo y la fragmentación local *à la* Tiebout (1956), recae en el hecho de que el modelo de Tiebout (1956) utiliza solo los conceptos de fragmentación, movilidad de los ciudadanos a costo cero (*shopping*) y alta competencia para poder obtener la eficiencia de bienes públicos locales y alcanzar un punto óptimo en equilibrio. En simple, el análisis de Tiebout (1956) es un modelo de optimización de equilibrio, sin costos de transacción, que se sustenta en supuestos irrealizables para obtener el punto óptimo. En contraste, E. Ostrom (2014) establece que algunas de las ventajas de los sistemas policéntricos son la generación de conocimiento local, la inclusión de participantes confiables, la dependencia del conocimiento disperso y la existencia de sistemas anidados de cooperación, de resolución de conflictos y de *checks and balances* (E. Ostrom 2011). Todos estos elementos están ausentes en el modelo neoclásico de Tiebout.

La visión tradicional del federalismo considera los diferentes niveles de gobierno como poseedores de autoridad monopolística, única y específica en sus áreas asignadas y delimitadas por ley. En contraste, para los Ostrom el federalismo es un orden adaptativo: no es jerárquico y es policéntrico en cuanto permite un sistema *emergente* y *maleable* de lo público a través de procesos de cooperación, contratación y competencia entre los distintos niveles de gobierno. Así, las jurisdicciones no serían jerárquicas, sino que se superponen y cooperan (hacia arriba y hacia abajo) en sistemas anidados, en lugar de tener dominios de responsabilidad delimitados (Tarko 2017, 63). Esta visión del federalismo sugiere que el punto *no es* fragmentar y reducir la escala de todas las unidades administrativas *per se*, sino hacer pareo (*matching*), es decir, ajustar dinámicamente la escala de la unidad administrativa a la escala y complejidad del problema colectivo en particular.

En síntesis, esta teoría alternativa de la gobernanza permite concluir que es imposible decidir *a priori*, y de forma fija, qué debería contar como una solución privada (bajo el dominio de los mercados) y qué debería contar como una solución pública (bajo el dominio de los gobiernos locales o de la sociedad civil) (Rayamajhee y Paniagua 2021). En palabras de Ostrom, lo anterior sería una dicotomía estéril (E. Ostrom 2014). Finalmente, las cuestiones culturales, geográficas y morales importan tanto como las económicas y tecnológicas. En efecto, la gobernanza policéntrica implica tomarse en serio la pluralidad, la incertidumbre, la complejidad y el cambio continuo del orden social. El objetivo de dicho orden es entonces intentar crear las condiciones para el surgimiento o adaptación de distintos arreglos institucionales para poder descubrir cuáles son los más adecuados con tal de hacer frente a circunstancias cambiantes y diversas, ya sean parámetros ambientales, económicos y tecnológicos, o meras preferencias sociales. Por otro lado, es menester recordar que *no existe* una solución única para todos los problemas comunes o sociales y que ni la gobernanza policéntrica ni el federalismo son una panacea, ya que ambos poseen limitaciones (Ziblatt 2004).¹⁰ Lo que existen son procesos institucionales que pueden resultar mejores o peores para facilitar la rápida adaptación a la realidad de los complejos y pluralistas paisajes y necesidades sociales.

¹⁰ Por ejemplo, Ziblatt (2004) explora los límites del federalismo como posible solución a la gobernanza política. El autor argumenta que el federalismo solo es viable ahí donde las unidades subnacionales ya son fuertes de antemano, pero que cuando no lo son, se debería optar por un modelo unitario.

3. El monocentrismo y el riesgo de desplazar a la ciudadanía

Para los Ostrom existe una correspondencia directa entre la existencia de una gobernanza policéntrica a nivel institucional, y la efectiva práctica del ‘arte y la ciencia de la asociación’ que logran generar ciudadanos comprometidos con lo común y la correcta práctica de la ciudadanía en comunidad (Aligica y Boettke 2009). Los sistemas policéntricos de gobernanza son arreglos que construyen desde la cultura y desde las prácticas locales, incentivando a los individuos y a las comunidades para que traten de resolver sus problemas comunes desde-abajo-hacia-arriba a través de la creatividad institucional (creación y reforma de instituciones) y la asociación civil. De esta forma, un sistema multinivel de tipo policéntrico puede ser un sistema de gobernanza propicio para que la sociedad civil y el ciudadano comprometido con lo público logren florecer a través de la diversidad institucional y la praxis de la asociación, ayudando a su vez a escapar de la anomia, la desafección y la falta de representación política que amenazan a las democracias.

Así, con la idea de policentrismo, Vincent Ostrom (1997) responde al desafío planteado por Tocqueville (2015, 632-635) respecto de la vulnerabilidad de las sociedades democráticas y de cómo estas pueden mantener sistemas democráticos vigorosos que no degraden en anarquía, anomia o servidumbre, donde los ciudadanos pierdan la capacidad de autogobierno y autogestión. V. Ostrom (1997, x) postula así “una respuesta al desafío de Tocqueville” a través del fomento de la pluralidad institucional y la asociatividad en un sistema policéntrico: “los ciudadanos deben ser, en primer lugar, sus propios gobernadores y participantes activos en la gobernanza de sus asuntos a medida que se relacionan entre sí en diversas comunidades de relaciones” (Ostrom 1997, 1). Pues,

es dentro de las familias y otros arreglos institucionales característicos del barrio, el pueblo y la vida comunitaria, donde la ciudadanía se aprende y practica para la mayoría de las personas la mayor parte del tiempo. [...] Aquí es donde las personas adquieren los rudimentos para convertirse en autónomos, aprendiendo a vivir y trabajar con los demás. (Ostrom 1997, x)

De esta forma, los Ostrom retoman el liberalismo asociativo de Alexis de Tocqueville (Tarko 2017), quien, en *La democracia en América*, ya advertía que: “se necesitan siempre esfuerzos para arrancar a los

hombres [...] de sus negocios particulares y ocuparlos en los comunes: su inclinación natural es abandonar este cuidado al solo representante visible y permanente de los intereses colectivos que es el Estado” (Tocqueville 2015, 618). De forma lúcida, Tocqueville, al observar los peligros del centralismo y el desplazamiento de la autogobernanza, ya advertía aquí un riesgo letal para el futuro de las democracias liberales. Pues esta concentración de lo público en una sola unidad administrativa podía generar “un poder inmenso y tutelar” omniabarcante, el cual genera un “tipo de servidumbre ordenada” (V. Ostrom 1997, 719). Estas fragilidades de la democracia son plasmadas por Taylor (1991, 9) bajo el nombre de “despotismo blando”,¹¹ en el cual la burocracia estatal tiende siempre a abarcar funciones públicas o sociales, para así desplazar a las comunidades y a los ciudadanos de sus funciones o de sus roles en la esfera pública (E. Ostrom 2000). Esto genera una viciosa relación entre el Estado y los ciudadanos, ya que estos mismos consienten gradualmente en renunciar a sus compromisos públicos, dejándolos en manos de una burocracia. Esto puede horadar el tejido social y la diversidad institucional y construir un poder tutelar que se consolida a base de ofrecer rentas y servicios públicos (Olson 1965). Así, el ciudadano se degrada y este poder “no tiraniza, sino que entorpece, reprime, debilita, extingue, embrutece y reduce finalmente a cada nación a un rebaño de animales timoratos e industriosos, cuyo pastor es el gobierno” (Tocqueville 2015, 718).

En otras palabras, la consolidación de lo público y la jerarquización de la producción de servicios sociales o colectivos daría lugar a que las jurisdicciones gubernamentales se volvieran “insensibles y torpes a la hora de satisfacer las demandas de los ciudadanos locales de aquellos bienes públicos necesarios en su vida diaria” (V. Ostrom, Tiebout y Warren 1961, 837).¹² De esta forma, Vincent y Elinor Ostrom proponen que una respuesta a estas amenazas de la democracia liberal se puede hallar en un sistema de gobernanza policéntrico que fomente tanto la autogestión a nivel local a través de la pluralidad institucional, como en una

¹¹ El “despotismo blando” (Taylor 1991, 9) se entiende como una disminución en la participación política que debilita el autogobierno o la autogestión local, lo que conduce a una forma de despotismo tutelar o paternalista por parte del Estado.

¹² Estas consideraciones en torno a los riesgos, costos y pérdidas de eficiencia y legitimidad asociados a la consolidación de servicios públicos, fue corroborada empíricamente por E. Ostrom en sus investigaciones de campo acerca de los servicios policiales en Estados Unidos. Véase Boettke, Lemke y Palagashvili (2016).

sociedad civil vigorosa, comprometida con la coproducción de bienes públicos; ambas serían fuentes relevantes de sentido político, representación directa y lazos comunitarios, que a su vez sirven también para solucionar distintos problemas comunes.

Para los Ostrom, los individuos tienen la capacidad de autogobernarse y gestionar sus problemas comunes, pero dicha capacidad no es ni fija ni tampoco dada. La capacidad de autogobierno es una habilidad que puede atrofiarse o fortalecerse, dependiendo de los arreglos políticos e institucionales que la sustenten (V. Ostrom 2007). En este sentido, dos enseñanzas de los Ostrom son, primero, que los sistemas de gobernanza y las estructuras de gobierno *no son* neutrales para con las capacidades asociativas de los individuos y sus habilidades para resolver problemas comunes (las virtudes cívico-públicas), y segundo, que el concepto de democracia debe entenderse como algo más amplio que el mero hecho de votar en elecciones de representantes (V. Ostrom 1994). La gobernanza policéntrica, entonces, es relevante para la crisis de la democracia liberal al señalar la relación simbiótica entre el autogobierno, la democracia, la ciudadanía y la pluralidad institucional.

Bajo esta óptica se podría postular que en las democracias liberales contemporáneas se ha fomentado de sobremanera el “monocultivo institucional” (E. Ostrom 2012, 128) y la homogeneidad a través de Estados omniabarcantes que supuestamente deberían subsumir y dirigir los asuntos públicos bajo su alero.¹³ Así las cosas, bajo el sesgo hobbesiano, es decir, existiendo la restricción a las libertades por parte de un órgano central exógeno con el objetivo de proveer servicios colectivos y solucionar problemas de acción colectiva (Hobbes 1980, 137; Olson 1965), las democracias liberales se han visto amenazadas de forma endógena al desplazar a las comunidades y la sociedad civil de la gobernanza de los asuntos comunes, de la producción de servicios públicos y del ejercicio del autogobierno (E. Ostrom 2012).

Rajan (2019), en su libro *El tercer pilar*, plantea que la expansión de los mercados a través de la privatización y, por sobre todo, de los Estados centrales burocráticos después de la década de 1960, ha desbalanceado el equilibrio de la gobernanza de los asuntos comunes, desplazando a las

¹³ Para mayor evidencia acerca de esta tendencia al ‘monocultivo institucional’, consultar: Rajan (2019), V. Ostrom (2007) y E. Ostrom (2012). Para explorar esta tendencia en Chile, consultar Paniagua (2021).

comunidades de su rol fundamental que advertían Tocqueville y Ostrom. Si bien los mercados y el Estado han crecido en su predominancia dentro de lo social y en la provisión de bienes públicos (o servicios de índole colectivo), las comunidades y las organizaciones civiles —elementos clave para generar sentido de pertenencia, confianza, cooperación y representación en lo público— han ido perdiendo relevancia en la solución de los asuntos comunes, desdibujando así su rol en la mantención del arte y la ciencia de la asociación (Paniagua 2021).

Como también lo evidencia E. Ostrom (2000) en su ensayo ‘Crowding out Citizenship’:

La teoría de la acción colectiva actualmente aceptada presupone que los individuos están atrapados e indefensos ante dilemas sociales. Esto ha llevado a una forma de análisis de políticas que presume que las autoridades externas deben siempre resolver todos los problemas de acción colectiva. (Ostrom 2000, 3)

De esta forma, la autora reconoce que las democracias liberales tienen hoy por delante el delicado problema de diseñar instituciones que *mejoren a la ciudadanía* en lugar de desplazarla. La inclinación por los sistemas jerárquicos prolijos y ordenados debe ser reemplazada por el reconocimiento de que se necesitan sistemas policéntricos complejos para hacer frente con eficacia a los problemas complejos de la vida moderna y para dar a todos los ciudadanos un papel más eficaz en la gobernanza de las sociedades democráticas (Ostrom 2000, 3). Similares advertencias hacía ya Tocqueville (2015, 102) hace más de 150 años atrás, respecto de cómo la centralización de lo público y el desplazamiento de la sociedad civil podrían conducir a la anomia y al vértigo entre la servidumbre y el desenfreno:

Hay naciones [...] donde el habitante se considera como una especie de colono indiferente al destino del país que habita. Los más grandes cambios pueden acaecer en su país sin su concurso; no sabe con precisión lo que ha pasado, sólo lo sospecha, ha oído contar el acontecimiento por casualidad. Más aún, la fortuna de su aldea, la limpieza de su calle y la suerte de su iglesia no lo conmueven; piensa que todas estas cosas no le incumben de ninguna manera, y que pertenecen a un extranjero poderoso que se llama gobierno. (Tocqueville 2015, 102)

En definitiva, al leer estos problemas y desafíos de las democracias liberales en clave policéntrica, podemos entender que el desplazamiento de la ciudadanía de los asuntos públicos y de la gobernanza —a través de una expansión irreflexiva y monocéntrica del Estado y, posteriormen-

te, de la privatización sin un rol de los ciudadanos— ha sido fuente de una pérdida de las virtudes cívicas, de desconfianza hacia la democracia representativa y la política que contribuyen finalmente a erosionar sus instituciones, a deslegitimar a los políticos y, en definitiva, a antagonizar a los mercados y sus bondades (Paniagua 2021).

4. El orden social es posible sin un Leviatán

Como hemos esbozado, la teoría del gobierno de los bienes comunes acompañada del surgimiento de la nueva economía institucional, que poco a poco ha ido teniendo más importancia dentro del debate público, viene a intentar superar tres tipos de análisis de las ciencias sociales: la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva (E. Ostrom 2011). Estos tres métodos, a su vez, han servido de base para el fundamento de las estrechas lógicas de las soluciones estatales o de privatización, posiciones hegemónicas del último tiempo que, como hemos visto, han tendido a desplazar a las comunidades y su rol en la coproducción de bienes públicos y sociales.

Mediante sus estudios de campo, E. Ostrom ha demostrado que la interacción humana permite superar dichas lógicas (E. Ostrom, Walker y Gardner 1992). De esta forma, el Leviatán no sería la única vía; la estrecha privatización tampoco. Esto, ya que el ser humano, a diferencia de los animales, necesita de la ayuda de sus semejantes para su sobrevivencia (Smith 2020, 45) y, a través de un continuo proceso de ensayo y error, es capaz de generar formas de gobierno o gobernanza alternativas, diseñadas de acuerdo con la propia identidad, sensibilidad cultural y necesidades particulares de la comunidad (E. Ostrom 2011). De tal forma, E. Ostrom engloba la evolución de su pensamiento en el supuesto *smithiano* anterior, materializándolo como avances en gobernanza y políticas públicas, normas sociales y gobernanza de los comunes, capital social y sistemas socioecológicos (Caballero, Ballesteros y Fernández 2015).

Con todo, la primera gran implicancia conceptual del trabajo de Elinor Ostrom es la siguiente: el orden social es posible sin un centro definido de poder. En otras en otras palabras, ciertos asuntos comunes pueden existir o resolverse sin un Leviatán hobbesiano que vigile y subsuma a sus súbditos (E. Ostrom, Walker y Gardner 1992). Lo anterior no quiere decir que no exista una estructura de gobernanza presente, ya que, en

palabras de Hume: “los hombres no pueden vivir sin sociedad, ni asociarse sin gobierno” (Hume 1992, 545). Lo importante, entonces, es la forma de gobernanza, el origen de la autoridad diseminada y quién finalmente la ejercerá en distintos contextos. Es por eso que E. Ostrom, sin desconocer la premisa anterior, plantea que la autogobernanza es posible e incluso —a ratos— superior al orden que puede imponer un Leviatán: “la evidencia empírica sugiere que las personas que enfrentan dilemas sociales en muchos casos desarrollan compromisos creíbles sin depender de autoridades externas” (E. Ostrom, Walker y Gardner 1992, 405).

Las aportaciones de E. Ostrom vendrían a refutar así la solución propuesta por Garrett Hardin, bajo la cual debe instituirse el cambio social desde arriba-hacia-abajo con toda la fuerza que sea necesaria (E. Ostrom 2011, 36). Esta propuesta se basa, a su vez, en la tesis de Hobbes, bajo la cual, para asegurar la paz y defensa común, autorizamos y transferimos nuestro derecho de gobernarnos, constituyendo a un dios *mortal* llamado Leviatán, que ostentaría el uso legítimo de la fuerza (Hobbes 1980, 141). No obstante, el supuesto de que es necesario un Leviatán para evitar tragedias de los comunes e imponer un orden social, conlleva el hecho de creer que un organismo exógeno, como son los gobiernos centrales, debe por necesidad administrar, definir y dirigir los medios y, por consiguiente, el curso de acción conveniente para solucionar los problemas comunitarios; ello, incluso *aunque* muchas veces estas entidades centrales desconozcan la realidad fáctica y cotidiana de los individuos (E. Ostrom 2014). A fin de cuentas, tanto como por desafíos de conocimiento local como por urgencia de intereses, el contexto institucional y local importa para lograr soluciones sustentables a los dilemas sociales. Debido a lo anterior, una estructura policéntrica permitiría que a cada comunidad se les reconozca un grado de autonomía, de manera que se les permita diseñar y adoptar sus propias instituciones de acuerdo con la conciencia y creencias de cada una de ellas, y utilizando su conocimiento local.

Ahora bien, el que una autoridad externa establezca un orden social o determine con precisión la capacidad de un recurso común, inspeccione las acciones y sancione de forma infalible el cumplimiento, se basa en supuestos extremos y cuestionables concernientes a la exactitud de la información referente a la situación, la verificación de las capacidades de la burocracia en terreno, la credibilidad de las sanciones y los bajos

o nulos costos de administración burocráticos (E. Ostrom 2011, 37). En otras palabras, la solución centralista para resolver problemas comunes se basa en supuestos exagerados del conocimiento, los incentivos y los presuntos bajos costos administrativos que podría poseer y en los que podría incurrir el Leviatán.

Sin embargo, tales atribuciones epistemológicas y de información son imposibles de recopilar o centralizar de modo práctico (Hayek 1983). De hecho, la forma más completa o acabada de intentarlo es por medio de la descentralización, utilizando al 'hombre en terreno' como recopilador y generador de información (E. Ostrom 2011). Cada persona es testigo directo de la situación que lo afecta, es decir, posee un conocimiento local único de las circunstancias particulares de tiempo y lugar (Hayek 1983, 160). Así, al producirse la cooperación, y teniendo definidos ciertos medios, reglas y fines a lograr, tiene lugar una movilización de la información que cada uno es capaz de aportar, constituyéndose la coordinación social como un bien público intangible (E. Ostrom 2011, 219; V. Ostrom 1993, 164). El conocimiento local es entonces un recurso informativo indispensable para una gobernanza eficaz y eficiente de los asuntos públicos. En resumen, se podría señalar que "ningún sistema de gobierno es perfecto, pero los sistemas policéntricos tienen ventajas considerables dados sus mecanismos de seguimiento mutuo, aprendizaje y adaptación de mejores estrategias políticas en el tiempo" (E. Ostrom 2010b, 552).

5. Cambio institucional endógeno: lo público va más allá de lo estatal

Como hemos advertido, la única vía del Leviatán, es decir, la instalación de un ente suprasocial que vele por nosotros y resuelva nuestros problemas, desmantelaría o dañaría en buena parte aquella faceta humana que tiene que ver con la acción y la asociación. Y es que, como demuestra E. Ostrom, los seres humanos, al ser independientes y activos de modo organizado, están insertos en diversas capas de componentes que crean la estructura que influye en su pensamiento y en los resultados que ellos alcanzan (E. Ostrom 2015, 43). De hecho, al nacer, de inmediato pasamos a insertarnos en determinadas instituciones en las que nada tuvimos que ver con su formación (Durkheim 1997, 17). Estas estructuras emergentes hacen de puente entre el individuo y el poder estatal o institucional, lo-

grando brindar solidaridad, cohesión y trascendencia social; entre ellas se encuentran las familias, barrios, mercados, empresas, clubes de todo tipo, iglesias, asociaciones, etcétera. Toda la gestión de estas diferentes asociaciones en la solución de problemas locales fomenta también el desarrollo del espíritu público y el desarrollo de la inteligencia cívica. Esa es, según John Stuart Mill, la misión de las instituciones que se pueden llamar libres: la verdadera educación pública de los ciudadanos (Mill 2019, 343).

Empero, Elinor Ostrom (2011, 2014, 2015) advierte que de por sí el cambio en las instituciones es difícil, ya que demanda mucho tiempo y suele acarrear conflictos. Además, plantea un elemento clave, y es que los nuevos planes institucionales no funcionan de la misma forma que los modelos abstractos. De tal modo, y como una crítica tanto a los defensores del Leviatán como única vía, pero también a los que abogan por la privatización como única vía, explica que ambas posturas convergen en asumir que el cambio debe provenir desde afuera y ser impuesto a los individuos afectados (E. Ostrom 2000, 42). No obstante, la autora sugiere que el cambio positivo o más provechoso es aquel endógeno y no-coercitivo, aunque no excluye la posibilidad del estímulo o soporte por parte de la autoridad, por ejemplo, a través de la provisión de información técnica y asesoría jurídica a las comunidades para resolver conflictos (E. Ostrom 2011).

Dicho cambio institucional interno es propuesto por las organizaciones solo cuando tienen presentes las nuevas oportunidades que se podrían generar al modificar las reglas, ya que si no se divisan los incentivos correctos, mantener el *statu quo* parece lo más razonable. Y es que los estudios interdisciplinarios de la escuela de Bloomington han llegado a la conclusión de que los problemas y las fallas institucionales en los acuerdos sociales no podrían corregirse recurriendo únicamente a la acción supletoria del aparato estatal, sino al despliegue y formas de las acciones individuales de las personas; es decir, la consideración y conjugación de nuestros propios intereses con los del resto (V. Ostrom 1993, 166).

Así, la modificación en la estructura institucional se produce cuando cualquier regla que afecta al conjunto de participantes, a las estrategias disponibles, a la información que poseen o a los beneficios que extraen, es alterada a tal punto que se toma la decisión de pasar a la acción. Una vez que los individuos deciden qué debe ser modificado, se produce una situación de acción de tipo deliberativa o una 'elección constitucional', en

la cual los que deciden cambiar el conjunto de reglas que conforman el régimen imperante implantan las nuevas normas que regularán la nueva convivencia, generando así un cambio institucional (E. Ostrom 2011, 318).

En ese último punto se puede apreciar la relevancia del papel que juega la esfera pública en las comunidades. Ello, pues la libertad solo se realiza de manera amplia a través del desenvolvimiento humano en la sociedad civil, en la constitución de la familia o comunidades, en la participación en clubes y asociaciones, en el ingreso a establecimientos educacionales, y en toda aquella red de relaciones de cooperación, asociación y reciprocidad (Mill 2019). Es en la conducción de los asuntos de la sociedad civil donde las personas pueden desplegar sus plenas capacidades y sus talentos. Así como explica Ostrom, si bien algunos fenómenos colectivos pueden tener efectos a grandes escalas —incluso a nivel global—, al final las causas de estos son acciones tomadas por actores a escalas diferentes y anidadas, haciendo que los fenómenos públicos o sociales —y sus posibles soluciones— sean mucho más que las meras acciones del Estado central (E. Ostrom 2010b, 551).

Asimismo, la reflexión de Vincent Ostrom (1997, 40-43) respecto de la heterogeneidad de lo público hace referencia explícita al trabajo de John Dewey (1927) y al pragmatismo americano. Dewey (1927, 8) explora las condiciones para la viabilidad y la creación de una sociedad genuinamente democrática. De hecho, él consideraba problemático conceptualizar lo público a través de utilizar conceptos estáticos como el Estado, ya que “el concepto de Estado [...] es demasiado rígido y está demasiado ligado a controversias para ser de utilidad”. Al igual que los Ostrom, Dewey postulaba que la democracia era un *ethos* y un proyecto en desarrollo que requiere de la constante vigilancia y participación de los ciudadanos para ser viable, en lugar de ser simplemente un conjunto de procedimientos de votación. En palabras de Dewey (1927, 9):

En el momento en que pronunciamos las palabras ‘El Estado’, una multitud de fantasmas intelectuales se levantan para oscurecer nuestra visión. Sin nuestra intención y sin nuestro aviso, la noción de ‘El Estado’ nos lleva imperceptiblemente a una consideración de la relación lógica de varias ideas entre sí, y *nos aleja de los hechos de la actividad humana*. (Dewey 1927, 9; énfasis añadido)

Dewey reconoce así que cuando se usa la categoría de Estado para concebir los hechos de la actividad humana, se percibe una erosión de “ideales genuinos y humanos”, en donde se pierde “la utilización del go-

bierno como un instrumento genuino de lo público inclusivo y fraternalmente asociado” (Dewey 1927, 109). De esta forma, “la conciencia asociada con el esfuerzo conjunto se pierde, y la idea de lo público se eclipsa” (V. Ostrom 1997, 41).

Entonces, la segunda implicancia conceptual del trabajo de los Ostrom para nuestros tiempos de crisis es que aquello que consideramos como lo público o lo social va mucho más allá del mero Estado y su burocracia, y debe abarcar conceptualmente todas aquellas expresiones colectivas —pero no gubernamentales— del ser humano basadas en la cooperación y el consentimiento (Rayamajhee y Paniagua 2021). Lo público, entonces, es en realidad un concepto dinámico y maleable que se ve fortalecido a través de la *diversidad institucional* y de la acción cooperativa de los agentes privados y las personas. En síntesis, en palabras de Vincent Ostrom: “lo que constituye el sector público no es una cuestión de simple definición, sino que es en sí mismo un asunto impugnabile que necesariamente debe ser discutible en las sociedades modernas” (V. Ostrom 2007, 25).

En conclusión, al reducir lo público a *lo meramente estatal*, el ciudadano se deteriora para convertirse en un simple usufructuario de servicios estatales. De esta manera:

a este hombre, por lo demás, aunque haya hecho un sacrificio tan completo de su libre albedrío, no le gusta la obediencia más que a los demás. Se somete, en verdad, al capricho de un empleado; pero se complace en desafiar a la ley como un enemigo vencido, en cuanto la fuerza se retira. Por eso se le ve oscilar entre la servidumbre y el desenfreno. (V. Ostrom 2007, 102)

El trabajo de Elinor Ostrom, entonces, nos ayuda a entender dichos aspectos maleables de lo público versus los exclusivamente estatales, y el impacto negativo que confundir ambos conceptos tienen en la calidad y vigorosidad de la democracia, dilucidando así factores clave de la actual crisis de la democracia liberal.

6. Conclusiones y breves reflexiones para Chile

Como hemos sugerido en este artículo, parte de la crisis de la democracia liberal pareciera ser el producto de un fuerte desapego, falta de autogobernanza y anomia que es tierra fértil para la emergencia de

populismos y violencia nihilista que se vuelca contra el espacio público, y para la consolidación de los despotismos paternalistas del siglo XXI. Por eso, en parte, en los últimos años emergen protestas en todos los rincones del mundo, y se ve a los individuos oscilar entre la servidumbre y el desenfreno (Paniagua 2021; Wright 2019). Debido a lo anterior, hoy resulta fundamental para el futuro de las democracias liberales, intentar reequilibrar la ecuación social de lo público a través del empoderamiento de las comunidades y asociaciones civiles para dar a las personas y grupos no estatales un mayor control sobre su futuro en el proceso de creación y distribución del poder económico y político (Rajan 2019). Las ideas de autogobernanza y gobernanza policéntrica, entonces, ayudan no solo a descentralizar la toma de decisiones dispersando el poder político, sino que además permitirían que los ciudadanos que estén más cerca de un problema social se involucraran activamente en su solución y en la coproducción de bienes públicos. Esto no solo aumenta el *accountability* y hace un mejor uso del conocimiento local, sino que también genera una mejor calidad de ciudadanía, eleva las virtudes públicas y acerca la representación política a las comunidades (V. Ostrom 1997).

Como reflexión final, la tendencia en Chile ha sido más bien contraria al policentrismo de corte unitario, centralista y de una administración pública verticalizada, desplazando a las comunidades y a la sociedad civil de la gestión de los asuntos públicos (Cid 2019; Salazar 2021). Gabriel Salazar (2021) reconoce que el imaginario político de Chile es particularmente centralista y vertical; aquí, ‘la masa ciudadana’ queda completamente marginada del relato político y su autogobernanza ha desaparecido. Esto le ha impedido ser el ‘principal actor de su destino’. En otras palabras:

nunca el orden portaliano [...] ha dado paso libre al poder soberano de la ciudadanía. [...] La memoria política de los chilenos debe ser, por tanto, revisada e intervenida. Reestructurada según criterios cívicos y democráticos, a objeto de rescatar y reconstruir el gran ‘capital humano’ que ha perdido. (Salazar 2021, 21)

Por su parte, Cid (2019, 355-373) reconoce el carácter centralista del pensamiento en el cual se funda la República de Chile, donde la solución constitucional a la revolución política concluye con un reforzamiento de autoridad en la figura unitaria del Presidente, siendo “las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente [...] el aspecto más evidente de este giro autoritario” (Cid 2019, 398).

En efecto, en los últimos años esta visión centralista de lo público ha tenido un nuevo auge intelectual en Chile. El caso más emblemático es el del 'régimen de lo público', desarrollado principalmente en los libros *El otro modelo* (Atria et al. 2013) y en *Neoliberalismo con rostro humano* (Atria 2013), cuya definición de la esfera de lo público es estrecha, dicotómica y, sobre todo, estatal, muy diferente y antagónica a aquella que se ha delineado en este ensayo. Para dichos autores:

la esfera de lo público, en contraste [con la del mercado], es la esfera en la que idealmente cada uno recibe lo que necesita, mediante formas de provisión que se financian con impuestos. Así, puede decirse que cada uno recibe conforme a sus necesidades y aporta conforme a sus capacidades. (Atria et al. 2013, 175)

Dicho régimen bien podría generar en Chile un proceso similar a lo que ocurrió en Estados Unidos bajo los consolidacionistas, el cual desplazó a la sociedad civil de los asuntos públicos, marginando a la ciudadanía y poniéndola bajo el poder tutelar de la burocracia (Paniagua 2021; Rajan 2019).¹⁴ En definitiva, en Chile la tendencia histórica e intelectual ha sido contraria al localismo y antagónica al autogobierno, prefiriendo formas de despotismo blando (Taylor 1991; Cid 2019) de corte paternalista a través de la creación de burocracias públicas, ministerios de todo tipo y entidades altamente centralizadas para tratar de responder desde arriba-hacia-abajo a nuestros problemas sociales (Salazar 2021).

Finalmente, es posible encontrar una guía para muchos de nuestros problemas democráticos y políticos al utilizar las ideas en torno a la gobernanza policéntrica. Ella permite revitalizar a las comunidades disfuncionales y producir mejores sistemas de representación política que superen el "monocultivo institucional" (E. Ostrom 2012, 129). A fin de cuentas, las comunidades y las asociaciones saludables, trabajando en conjunto con los mercados y a través de la democracia representativa en la eficiente producción de bienes públicos locales, hacen que el capitalismo sea más inclusivo y sostenible. Revivir a las comunidades, a la sociedad civil y nuestro arte y ciencia de la asociación es absolutamente vital en estos tiempos de crisis, en el caso de que las democracias libera-

¹⁴ Por motivos de extensión no podemos ofrecer un análisis detallado de esta idea del 'régimen de lo público' y de su acotada visión centralista y dicotómica tanto de la esfera pública como de los servicios sociales. Para un análisis crítico de dichas ideas, consultar Ortúzar (2015) y Paniagua (2021, 71-90).

les quieran abordar los múltiples desafíos que las amenazan. La actual crisis de la democracia liberal y la crisis de representación política están fuertemente vinculadas al hecho de que hemos deteriorado el arte y la ciencia de la asociación, desplazado a la sociedad civil de la producción y manutención de los bienes públicos o sociales y de todo concepto de gobernanza local.

Bibliografía

- Aligica, P.D. 2013. *Institutional Diversity and Political Economy: The Ostroms and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Aligica, P.D. y Boettke, P. 2009. *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. New York: Routledge.
- Aligica, P.D. y Tarko, V. 2012. Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance* 25(2), 237-262.
- Atria, F. 2013. *Neoliberalismo con rostro humano: veinte años después*. Santiago: Catalonia.
- Atria, F., Benavente, J.M., Couso, J., Joignant, A. y Larraín, G. 2013. *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate.
- Boettke, P., Lemke, J. y Palagashvili, L. 2015. Polycentricity, Self-governance, and the Art & Science of Association. *The Review of Austrian Economics* 28, 311-335.
- Boettke, P., Lemke, J. y Palagashvili, L. 2016. Re-evaluating Community Policing in a Polycentric System. *Journal of Institutional Economics* 12(2), 305-325.
- Caballero, G., Ballesteros, M. y Fernández, R. 2015. La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica. *Revista Española de Ciencia Política* 38, 13-40.
- Castells, M. 2017. *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza.
- Cid, G. 2019. *Pensar la revolución. Historia intelectual de la independencia chilena*. Santiago: UDP.
- Costa, E. 2016. Diagnóstico para un cambio: los dilemas de la regulación de las aguas en Chile. *Revista Chilena de Derecho* 43(1), 335-354.
- Cox, M., Arnold, G. y Villamayor Tomás, S. 2010. A Review of Design Principles for Community-based Natural Resource Management. *Ecology and Society* 15(4), 38.
- Dewey, J. 1927. *The Public and Its Problems*. New York: Holt.
- Durkheim, E. 1997. *Las reglas del método sociológico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Folke, C., Holling, C.S. y Perrings, C. 1996. Biological Diversity, Ecosystems, and the Human Scale. *Ecological Applications* 6(4), 1018-1024.
- Gunderson, L.H. 2000. Ecological Resilience—In Theory and Application. *Annual Review of Ecology and Systematics* 31, 425-439.
- Guirri, M. 2018. *The Revolt of the Public and the Crisis of Authority in the New Millennium*. San Francisco: Stripe Press.
- Hayek, F.A. 1983. El uso del conocimiento en la sociedad. *Estudios Públicos* 12, 157-169.
- Hobbes, T. 1980. *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional.
- Holling, C.S. 1973. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4, 1-23.

- Hume, D. 1992. *Tratado de la naturaleza humana*. Madrid: Tecnos.
- Lehmbruch, G. 1979. Liberal Corporatism and Party Government (147-183). En Lehmbruch, G. y Schmitter, P., *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: SAGE Publications.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Madrid: Ariel.
- Luhmann, N. (ed.) 1985. *Soziale Differenzierung: Zur Geschichte Einer Idee*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. 1991. *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Madrid: Alianza.
- Marin, B. y Mayntz, R. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Colorado: Westview Press.
- Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P. y Streeck, W. 1996. *Governance in the European Union*. London: SAGE Publications.
- McGinnis, M. 2011. An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal* 39(1), 169-183.
- Mill, J.S. 2019. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ortúzar, P. 2015. Reseña *El sueño de la razón*, de Fernando Atria. *Estudios Públicos* 139, 211-230.
- Ostrom, E. 1972. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly* 53, 474-493.
- Ostrom, E. (ed.) 1976. *The Delivery of Urban Services: Outcomes of Change*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- Ostrom, E. 2000. Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies* 23(1), 3-16.
- Ostrom, E. 2009. Building Trust to Solve Commons Dilemmas: Taking Small Steps to Test an Evolving Theory (207-228). En Levin, S.A. (ed.), *Games, Groups, and the Global Good*. New York: Springer.
- Ostrom, E. 2010a. A Long Polycentric Journey. *Annual Review of Political Science* 13, 1-23.
- Ostrom, E. 2010b. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change* 20, 550-557.
- Ostrom, E. 2011. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. 2012. Why Do We Need to Protect Institutional Diversity? *European Political Science* 11, 128-147.
- Ostrom, E. 2014. Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología* 76, 15-70.
- Ostrom, E. 2015. *Comprender la diversidad institucional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E., Walker, J. y Gardner, R. 1992. Covenants with and Without a Sword: Self-governance is Possible. *The American Political Science Review* 86(2), 404-417.
- Ostrom, V. 1972. Polycentricity. Workshop Working Paper Series, Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 5-9.
- Ostrom, V. 1993. Epistemic Choice and Public Choice. *Public Choice* 77, 163-176.
- Ostrom, V. 1994. *The Meaning of American Federalism*. San Francisco: ICS Press.
- Ostrom, V. 1997. *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Ostrom, V. 2007. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University Alabama Press.
- Ostrom, V. y Ostrom, E. 1965. A Behavioral Approach to the Study of Intergovernmental Relations. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 359, 135-146.
- Ostrom, V., Tiebout, C. y Warren, R. 1961. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55(4), 831-842.
- Paniagua, P. 2021. *Atrofia: nuestra encrucijada y el desafío de la modernización*. Santiago: RIL Editores.
- Polanyi, M. 1951. *The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*. Chicago: Chicago University Press.
- Rajan, R. 2019. *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*. New York: Penguin Press.
- Rayamajhee, V. y Paniagua, P. 2021. The Ostroms and the Contestable Nature of Goods: Beyond Taxonomies and toward Institutional Polycentricity. *Journal of Institutional Economics* 17(1), 71-89.
- Salazar, G. 2021. *Construcción del Estado en Chile (1800-1837)*. Santiago: Debate.
- Scharpf, F.W. 1988. The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66(3), 239-278.
- Schmitter, P.C. 1985. Neocorporativismo y Estado. *Reis* 31, 47-78.
- Schmitter, P.C. y Lehbruch, G. 1992. *Neocorporativismo I: Más allá del Estado y el Mercado*. Madrid: Alianza.
- Smith, A. 2020. *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza.
- Streeck, W. y Schmitter, P.C. 1985. Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review* 1(2), 119-138.
- Tarko, V. 2017. *Elinor Ostrom: An Intellectual Biography*. London: Rowman & Littlefield.
- Taylor, C. 1991. *The Ethics of Authenticity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5), 416-424.
- Tocqueville, A. 2015. *La democracia en América*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Vergara Blanco, A. 2017. *Derecho de aguas: identidad y transformaciones*. Santiago: Ediciones UC.
- Willke, H. 1986. The Tragedy of the State: Prolegomena to a Theory of the State in Polycentric Society. *ARSP: Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy* 72(4), 455-467.
- Wright, R. 2019. The Story of 2019: Protests in Every Corner of the Globe. *The New Yorker*, December 30.
- Ziblatt, D. 2004. Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe. *World Politics* 57(1), 70-98. *EP*

Artículo

Entre lo monstruoso y el contorno de lo humano. Una contribución histórico-estética al debate acerca de la representación de víctimas y victimarios en el espacio público

Patricio Arriagada Veyl^a y Víctor Ibarra Becerra^b

^a Universidad Alberto Hurtado, Chile

^b Universidad Goethe-Universität Frankfurt am Main, Alemania

RESUMEN: Este artículo aborda el problema de 'lo monstruoso' en la representación de víctimas y victimarios en el espacio público. Reflexionamos sobre la exhibición que figuras vinculadas a lo monstruoso han tenido en el último tiempo en diversas apuestas museográficas alemanas, poniendo énfasis en la dificultad que conlleva la representación del perpetrador. Mostraremos cómo este problema implica la adopción de una postura por parte del museo, que por lo general ha oscilado entre enfatizar el 'horror' o la 'monstruosidad' de los actos del perpetrador, o el aspecto 'humano' o 'corriente' del sujeto que perpetra, con la finalidad de comprender de mejor manera los factores

PATRICIO ARRIAGADA VEYL es licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC); magíster en Historia de la Antigüedad por la Université Paris I, Panthéon Sorbonne, y doctor en Historia por la PUC. Actualmente realiza una investigación posdoctoral en el Instituto de Historia, PUC. Dirección: Avda. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile, CP 7820436. Email: prarriag@uc.cl.

VÍCTOR IBARRA BECERRA es licenciado en Literatura y magíster en Pensamiento Contemporáneo: Filosofía y Pensamiento Político por la Universidad Diego Portales, Chile, y doctor en Filosofía por la Universidad de Leiden y por la Universidad Diego Portales. Actualmente es estudiante del Doctorado en Literatura General y Comparada de la Goethe-Universität Frankfurt am Main y becario del DAAD. Dirección: IG Hochhaus, Norbert-Wollheim-Platz 1, Fach 26, Frankfurt am Main, Alemania, CP 60323. Email: v.ibarra.b@gmail.com.

Este trabajo es resultado del proyecto Fondecyt 3200988, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, ANID.

históricos que explican determinada interpretación de las acciones cometidas. Veremos cómo ambas posiciones pueden ser problemáticas y cómo el análisis de los casos muestra que es necesario dar lugar a respuestas estéticas particulares a cada exhibición; a saber, se hará evidente la necesidad de cuestionar cualquier *a priori* histórico al analizar y representar la violencia de Estado.

PALABRAS CLAVE: víctima, victimario, monstruo, representación museográfica, mediación

RECIBIDO: octubre 2021 / ACEPTADO: marzo 2022

**Between the Monstrous and the Contour of the Human.
A Historical-Aesthetic Contribution to the Debate
on the Representation of Victims and Perpetrators
in the Public Space**

ABSTRACT: This article discusses the problem of the monstrous related to the representation of victims and perpetrators in the public space. We analyze the exhibition of different figures associated to the monstrous in diverse museum exhibitions in Germany, emphasizing the difficulties of representing perpetrators. We show how this problem leads to the adoption of a position by the museum, which has generally oscillated between emphasizing the 'horror' or 'monstrosity' of the perpetrator's agency or the 'human' or 'ordinary' aspect of it, with the aim to comprehend in better ways the historical components that explain a specific interpretation of agency. We will see how both positions can be problematic and how the analysis of the cases shows that it is necessary to give rise to a particular aesthetic response to each exhibition, namely, the need to question any historical *a priori* when we analyze and represent State violence.

KEYWORDS: victim, perpetrator, monster, museum representation, mediation

RECEIVED: October 2021 / ACCEPTED: March 2022

Los estudios sobre perpetradores de violencia estatal y su representación han experimentado un gran *boom* en los últimos treinta años. El fin de la era de los extremos del siglo XX y el surgimiento de diversos procesos alrededor del mundo en los que una fuerte impronta democrática se traducían en transiciones políticas, comisiones de verdad y reconciliación, llamados a condenas morales globales, etcétera, permitieron que la relación entre violencia y política se comprendiera fuera del marco moderno de historicidad. Es decir, la violencia vista ya no como un medio para un fin, sino como un problema ético autónomo. Como sostienen Knittel et al. (2017), la disponibilidad de los archivos tras la Guerra Fría

trajo la cuestión de la violencia estatal al centro de la atención pública. Mientras que los vestigios del Holocausto, la guerra en Yugoslavia y el genocidio en Ruanda relevaron la “discusión sobre crímenes contra la humanidad”, la fundación “del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (ICTY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR), así como la Corte Penal Internacional (ICC)” marcan la “era del perpetrador” y “proveen de un marco de referencia para el estudio internacional y comparado de los perpetradores y la perpetración” (Knittel et al. 2017, 1).

Sin embargo, pese a este *boom* y a la multiplicación de los estudios al respecto,¹ solo desde hace algunos años la cuestión de la perpetración ha comenzado a ser trabajada de manera realmente interdisciplinaria y como un campo autónomo, “con un set de textos, preguntas y preocupaciones fundacionales comunes” (Knittel et al. 2017, 2). Ejemplo de este renovado interés lo constituyen las numerosas publicaciones colectivas que han aparecido y que demuestran la necesidad de aproximarse al problema desde diversos contextos y disciplinas (ver Bielby y Murer 2018; Williams y Buckley-Zistel 2018; Knittel y Goldberg 2020). Otro

¹ Gran parte de estas investigaciones sobre el problema de la perpetración de la violencia se han centrado en el Holocausto judío, aprovechando la apertura de archivos y el nuevo clima de época posterior a la caída del muro, que en Alemania instaba a hacerse cargo del pasado y a trabajar para poder asimilar el pasado nacionalsocialista (*Vergangenheitsaufarbeitung*). En este contexto aparecieron estudios como las ya clásicas obras de Browning (1992), que permiten comprender, a partir de la experiencia del batallón, aquella distancia a la que aludía Hannah Arendt (2006) con su concepto de ‘banalidad del mal’, entre el horror inenarrable de las acciones cometidas y el carácter absurdo de quienes perpetraron tales acciones; así como también el de Hilberg (1992), que explora los matices de los tres tipos principales de agentes involucrados en el Holocausto: perpetradores, víctimas y observadores. Estudios más recientes han permitido explorar otras áreas relacionadas con la alteración de las categorías vinculadas a la perpetración de la violencia de Estado, como el de Fulbrook (2012), o la representación de los perpetradores en la literatura y el cine como el de Erin McGlothlin, *Second-Generation Holocaust Literature. Legacies of Survival and Perpetration* (2006), el de Adams y Vice (2013) y el de Ingrid Lewis, *Women in European Holocaust Films. Perpetrators, Victims and Resisters* (2017). Los trabajos pioneros sobre el exterminio judío dieron paso a estudios que se enfocaron en otros genocidios, como el de Camboya o el de Ruanda. En el primer caso, podemos destacar el libro de Hinton (2004) y, en el segundo, los libros de Hatzfeld (2005) y de Strauss (2006). El período de la *Vergangenheitsaufarbeitung* en Alemania, que suponía la desnazificación como proceso acabado —haya sido o no exitoso— y, a su vez, la posibilidad de lidiar con el pasado reciente y sus consecuencias, implicó una reestructuración de los modos de operación y de la función social asociados a diversas instituciones cuya existencia precedía al acontecimiento del Holocausto, entre ellas, el museo. Surge, con ello, un nuevo tipo de museografía orientada a la cuestión del trauma, cuya tarea se enmarca específicamente en el registro o en la conmemoración de pasados conflictivos con vistas a la elaboración social y colectiva del horror. El carácter ‘exitoso’ de la desnazificación en Alemania ha sido fuertemente criticado. Para una aproximación más detallada, véase Wojak (2020).

acontecimiento fundamental es la creación de la red de estudios de perpetradores inaugurada en 2015 por Susanne Knittel en la Universidad de Utrecht y la publicación de revistas especializadas, tales como el *Journal of Perpetrator Research (JPR)*, editado por primera vez en diciembre de 2017, y que obedece justamente a esta nueva tendencia que aborda la cuestión del perpetrador, es decir, “todo lo que gira en torno a los actos de perpetración y sus actores, así como el resultado de aquellos actos, incluyendo cómo los perpetradores de violencia política son presentados y representados” (Knittel et al. 2017, 3). Este nuevo campo de estudios se constituye como una instancia interdisciplinar que promueve el estudio sobre perpetradores y la perpetración de violencia de Estado, y propone una perspectiva amplia sobre la violencia política y un interés particular en la representación de los perpetradores.

Nuestro propósito es aportar en este campo concerniente a la cuestión de la agencia del perpetrador como objeto de estudio, mediante el abordaje del problema de lo monstruoso en la representación de los perpetradores y sus *actos* en el espacio público, en particular, a través del análisis de la dificultad específica que emerge en la exhibición del museo a propósito de los procesos de memorialización y de aproximación a la historia reciente. Nos concentraremos en el análisis de diversos casos de representación de lo monstruoso en la museografía alemana actual para evidenciar la relevancia de la curatoría de tales muestras y de cómo ellas han tomado posición con respecto a la mediación de la representación museográfica. Constataremos que dicha posición ha tendido a oscilar entre la interpretación de este carácter monstruoso de los perpetradores como algo ‘maligno’ y ‘terrible’ o como ‘humano’ y ‘banal’.

La paradoja consiste, no obstante, en que los principios a partir de los cuales estas posiciones se levantan son perfectamente razonables. Por un lado, el daño que provoca el perpetrador es de tal violencia y magnitud que pone en riesgo nuestros marcos para comprender la realidad. Se le llama ‘monstruo’ precisamente por esa destrucción, por el carácter extraordinario de la violencia que devasta lo humano y que clama, en consecuencia, por una reconfiguración del sentido; al respecto, se acerca a lo sublime en la medida en que —como sostiene Bleiker (2009, 77)— “lo sublime abre una puerta a un mundo que se encuentra usualmente cerrado para nosotros por sedimentados hábitos de representación”, cercanía que puede ser peligrosa y volverse apologética al

ser representada en el museo. Por otro lado, la representación cotidiana, humana y banal del perpetrador obedece al presupuesto o concepción determinada del mal que lo comprende como un acontecimiento eminentemente humano. La admisión de una cierta cotidianeidad del perpetrador querría recordar el carácter no patológico del horror que inflige al victimario; a saber: que no constituye una excepción de la comunidad, sino que compone, antes bien, un peligro en su seno. Sin embargo, una apelación de tal envergadura a la empatía del espectador, este llamado ético a exculpar y justificar el mal a partir de sus circunstancias históricas, puede asimismo influir en las apreciaciones críticas de los asistentes del museo al afectar sus sentidos.² Los riesgos de estas posiciones, por consiguiente, están inherente y paradójicamente atados a sus presupuestos.

Para llevar a cabo nuestro objetivo, en lo que sigue nos referiremos (1), en términos generales, a la representación de los perpetradores en el espacio público para enmarcar nuestras reflexiones y explicaremos por qué nos parece necesario recurrir a ejemplos de museografía alemana que sean paradigmáticos —ya sea en su énfasis en la idea de monstruo o en su normalización de la violencia de los perpetradores— para arrojar luz (2), aunque de manera meramente implícita, en problemas relativos a la representación de perpetradores en el caso chileno. Posteriormente, (3) nos detendremos en análisis específicos de la museografía alemana y subrayaremos las diferencias específicas entre cada muestra; (4) mostraremos no solo la oscilación en las decisiones curatoriales de cada una,

² Aunque no constituye uno de los asuntos por analizar en nuestro artículo, es uno de sus presupuestos el hecho de que las emociones de los espectadores pueden ser afectadas por los objetos de arte a los que son expuestos. Este presupuesto, ya viejo, encuentra su primera formulación en la *República* platónica a propósito de la necesidad de expulsar a los poetas de la ciudad para preservarla de su influjo negativo. Toda la tradición sofística respalda este miedo por la retórica escenificado por Sócrates en multitud de obras platónicas; es recogido a propósito de su poder para influir en el carácter decisional de los agentes, por ejemplo, desde una mirada contemporánea, por Cassin (2014, especialmente 100ss). Aristóteles tendrá una evaluación más optimista de las capacidades del arte para influir en el *sensorium* de su audiencia vía lo que llama ‘emoción reflexiva’; a saber, un cierto *pathos* que puede tener réditos pedagógicos en el escucha y que no necesariamente solo *persuade* como una fuerza extranjera los sentidos de los espectadores. Esta disputa clásica tiene traducciones contemporáneas, por ejemplo, en la disquisición entre Rancière (2011) y sus contemporáneos a propósito del papel del arte luego de la catástrofe y el rol que puede jugar la estética en el ámbito de lo político. En este sentido, nos parece atendible el temor que puede ocasionar la idea de hacer de la violencia una obra de arte y sus efectos en la audiencia, temor que la crítica ya tradicional de una estetización de la violencia en Schiller ha hecho patente; al respecto, véase De Man (1996).

sino también la pluralidad de estrategias mediales que cada museo ha desarrollado para resolver la cuestión de la mediación y la formación de audiencias con respecto a la exhibición del perpetrador. Por último, (5) recogeremos brevemente las conclusiones generales de nuestro análisis a modo de cierre.

I. La representación de lo monstruoso: víctimas y victimarios en el espacio público

Si observamos el problema de la representación de la violencia ejercida por agentes estatales tanto a nivel museográfico como en el espacio público en general, podemos advertir que, en los casos de estudio considerados para esta investigación, la reflexión acerca de las exhibiciones se ha centrado en la mediación de sus múltiples expresiones, matices y alcances semánticos. A saber, dado que los límites entre los que participan o han participado de esta violencia es muchas veces un terreno difuso, históricamente condicionado,³ las apuestas museográficas se han enfocado en el problema de cómo representarlos dentro de las exhibiciones que se dirigen al público general. En la actualización que tiene lugar mediante la representación contemporánea de perpetradores de violencia acontecida en circunstancias históricas distintas de las actuales, preguntas como las siguientes toman forma: ¿pueden representarse víctimas y perpetradores de violencia en una muestra común?, ¿cómo abordar el problema de la perpetración de violencia de Estado cuando no es posible individualizar a los represores en la apuesta museográfica?,⁴ ¿qué tipo de política de la representación permite mediar una exhibición que integre a agentes de violencia y a víctimas de agresión?, ¿qué papel juega la reconstrucción histórica en los museos públicos frente a marcos jurídicos que obstaculizan una categorización 'definitiva' de los perpetradores como tales?⁵ Por otra parte, en cuanto a la representación de

³ Como la separación entre colaboradores y colaboracionistas, o la compleja elección entre conceptos como victimario, represor o perpetrador para abordar un caso específico de violencia estatal, por ejemplo.

⁴ Como ocurre, por ejemplo, con el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, donde solamente se exhibe a las víctimas (Lazzara 2011, 63).

⁵ Tal y como Salvi (2019) muestra en relación con la retórica que los derechos humanos hace posible para los familiares de perpetradores en el caso argentino, cuyos reclamos para la reducción de condenas se amparan en una 'narrativa humanitaria'.

la violencia, ¿puede disolverse la responsabilidad individual de agentes estatales en sus condiciones históricas?, ¿o debería individualizarse a los perpetradores destacando sus rasgos distintivos a lo largo del tiempo para diferenciarlos del resto de la ciudadanía?, ¿o más bien lo correcto sería representarlos como a un individuo histórico más, sujeto a “complejas interacciones con el mundo que lo rodea” (Meyer 2018, 224)? Y entonces entra en juego la historicidad del problema: ¿qué sucede cuando las concepciones pasadas que identificaron a unos u otros como perpetradores, cómplices o víctimas cambian o devienen obsoletas?; cuando hablamos de perpetradores ¿imperan en la definición fundamentos históricos, semánticos, éticos o jurídicos? ¿Puede efectivamente separarse al perpetrador del resto de la sociedad?

En el caso chileno, los debates acerca de la capacidad para representar o no la violencia de Estado nunca se han clausurado. En 2018, volvieron a posicionarse con cierta fuerza en el espacio público a propósito de la muestra ‘Hijos de la libertad’ en el Museo Histórico Nacional (MHN), con la inclusión de Augusto Pinochet en la lista de personajes citados que en la historia de Chile enarbolaron de una u otra manera la consigna libertaria.⁶ En cuanto a la manera de representar la violencia de Estado y a sus perpetradores,⁷ la discusión pública se concentró en dos grandes problemas: el papel de los museos históricos y la manera de representar el mal.

En primer lugar, la inclusión de Pinochet relevó nuevamente la tensión entre las miradas institucionales y contrainstitucionales a nivel museográfico, así como la pertinencia de su exhibición en una mues-

⁶ La intención de la exposición era mostrar al público los diversos usos e instrumentalizaciones que el concepto de libertad ha tenido en la historia de Chile. Como lo sostiene el por entonces director del MHN, Pablo Andrade (2017, 9), en el prólogo del catálogo de la muestra: “Esta publicación aborda cómo, en estos procesos, el concepto de libertad posee diversas vertientes: política, social, económica y/o cultural, las que muchas veces son contrapuestas e incluso antagónicas”. De hecho, en el catálogo no hay alusión alguna a la figura de Pinochet y este solo estuvo presente en la efímera muestra exhibida al público.

⁷ Debemos señalar, toda vez que mencionamos el caso de Chile —aunque de manera somera—, que el término *perpetrador* no es necesariamente representativo de una tradición sudamericana más amplia. Como indican Feld y Salvi (2016, 3), su uso académico en la literatura en inglés debe ser problematizado “en función de su pertinencia para cada caso de estudio, su propia historicidad, carga valorativa y su capacidad de generación conceptual”. En este sentido, son otras las categorías que han servido para señalar a los agentes de violencia estatal en Latinoamérica: *represor*, por ejemplo, en Argentina, o *torturador* en Brasil (Feld y Salvi 2016).

tra organizada por un museo histórico, pese a que los organizadores señalaron que esta polémica incorporación tenía por objeto provocar al espectador para motivar una reacción, como lo señaló el director de colecciones Luis Alegría (24horas.cl 2018). Tal propósito fue criticado por algunos,⁸ quienes plantearon una diferencia significativa entre el papel de una exposición en el marco de un museo de arte *vis-à-vis* un museo histórico: este último no debiera provocar ni buscar efectos performativos, sino, por el contrario, guiar al visitante en las maneras más o menos adecuadas de interpretar y comprender los desafíos del presente mediante la entrega de contenidos sin ambigüedad, que representen el consenso histórico estatal.

En segundo lugar, en cuanto a la manera en la que el mal debe ser representado, la discusión discurrió en torno a la admisión o el rechazo de un aspecto humano en Pinochet; a saber: si habría de representarse a un humano o a un monstruo. En este caso, el debate no produjo conclusiones satisfactorias, en la medida en que ninguna de las posiciones logró establecer vasos comunicantes con la otra. De un lado, la admisión de que Pinochet no encarnó principios de orden maligno y que representó a cierto sector de la población, es decir, que su violencia no sería la de un monstruo y que por lo tanto no debería ser abordado sino como un humano más; del otro lado, en cambio, se defendía la necesidad de mostrar exclusivamente el carácter monstruoso de Pinochet y, con ello, que su violencia fue perniciosa. En último término, el problema tras esta disputa reside en la inestabilidad de la dicotomía humanidad-monstruosidad. Como hemos mostrado en otro lugar,⁹ la categoría estética de lo monstruoso constituye una suerte de renuncia cognitiva; hace del monstruo una alteridad radical y patológica de lo humano, que exorciza el mal de la comunidad y dificulta, asimismo, la adscripción de responsabilidad. Por su parte, la posición que pretende referirse a los victimarios como a cualquier 'persona de a pie' no está en mejores condiciones de abordar la cuestión, por cuanto corre el riesgo de naturalizar la violencia en determinados marcos históricos¹⁰ y de insensibilizar al espectador. ¿Cómo evitar

⁸ Véase, por ejemplo, Joignant (2018, 13).

⁹ Véase Arriagada e Ibarra (2021).

¹⁰ Si bien el caso más paradigmático es el de Hannah Arendt (1967, 1992, 2006) y su concepción de la 'banalidad del mal', otros estudios se han enfocado en el mismo problema en diversos escenarios: Browning (1992) y Fulbrook (2012) en Alemania, Straus (2006) en Rueda y Waller (2002) en un contexto general.

la normalización de la violencia y que la representación *humana* de los victimarios haga de aquella un objeto de arte? En el caso particular que nos convoca, esta pregunta por el modo se refiere a los dispositivos a través de los cuales se representa o no a las víctimas y a los victimarios, y a la manera en que estos son concebidos y dispuestos en una muestra. Este aspecto del debate nos parece fundamental: más allá de definir si el MHN puede o no alejarse de un cierto canon museográfico y provocar al público, o si la muestra debió reabrirse como ejemplo forzado de madurez democrática, como pedían muchos, llama la atención la ausencia de una reflexión museográfica crítica durante la polémica respecto de la forma de la representación y sus alcances.

No es posible proponer una solución unívoca, atemporal y descontextualizada al problema de la representación de perpetradores en el espacio público, una suerte de rúbrica o de manual, puesto que solo puede haber propuestas históricas de acuerdo con situaciones y tiempos particulares. En este sentido, resulta fundamental cambiar el foco desde *qué* es lo que se representa a *cómo* y *dónde*,¹¹ poniendo atención al trabajo reflexivo que explica dicha representación y sus “estrategias representacionales y estéticas” (Knittel et al. 2017, 19), las cuales pueden manifestarse en diversas capas y representar temporalidades múltiples a la vez. Por ello, es necesario señalar que hay diferencias sustantivas entre los casos chileno y alemán, precisamente referidas a las particularidades históricas y a las dinámicas discursivas específicas de la representación pública de la violencia estatal en contextos latinoamericanos.

Mientras que las cuestiones del mal y de la atribución de responsabilidad ocuparon largamente la discusión en la esfera pública en el caso de los juicios de Núremberg, por ejemplo, en circunstancias locales, el abordaje de la voz del perpetrador tuvo como marco los procesos de transición posdictatoriales. Como han mostrado Feld y Salvi (2016), en diversas tramas posdictatoriales ha sido “controvertido conceder interés a los victimarios y sus dichos”. Para los actores a cargo de los procesos de justicia y reparación,

el hecho de aproximarse al universo de los perpetradores, analizar su palabra pública o dar cuenta de esas memorias y cosmovisiones, despertaba

¹¹ No es lo mismo representar a perpetradores en museos que en sitios donde los actos de violencia ocurrieron. En este último caso, la curatoría debe tener un cuidado especial, dado que la mera exposición de los victimarios podría opacar la memoria de sus víctimas.

resquemores y sospechas de complicidad o estas acciones eran interpretadas como una forma de desautorizar las luchas y los testimonios de las víctimas. (Feld y Salvi 2016, 3)¹²

Nos parece que la singularidad a partir de la cual cada contexto actualiza el problema de la violencia de agentes estatales, a nivel público y museográfico, requiere de un énfasis en el *cómo* que ha sido esencial para concebir estrategias, técnicas o lenguajes que permiten comprender otras aristas de este problema. Como lo evidencia el estudio de Birga Meyer (2018), en algunos casos, como ha hecho el Museo de Historia Contemporánea en Ebensee, Austria, se ha apostado por una narrativa abstracta que enfatiza el futuro y opaca el papel de los perpetradores, volviendo invisibles sus actos y responsabilidad. Otros, como el Centro Memorial del Holocausto en Budapest, han optado por individualizar con claridad a los perpetradores, otorgándoles rasgos y características específicas que ayudan a crear o consolidar un cierto tipo del perpetrador, distinguible a lo largo del tiempo. Por último, estarían los que, como el Museo Difuso de la resistencia de Turín, optan por representar a todos los actores, sean estos perpetradores, víctimas u otros, como sujetos ‘humanos’, considerando sus “complejas interacciones con el mundo que los rodea” (Meyer 2018, 224), “teniendo éxito en mostrar que cada miembro de la sociedad tiene una agencia y moldea el curso de la historia” (Meyer 2018, 240). Con respecto al propósito de nuestro artículo, más que inclinarnos por una u otra estrategia en función de escenarios particulares, lo que nos interesa es analizar cómo, a partir de estas diversas tomas de posición, el contraste entre los rasgos ‘monstruosos’ y los aspectos ‘humanos’ del perpetrador han jugado un papel importante, primero, en la inclusión o exclusión del perpetrador y, segundo, en la determinación de los medios para su exhibición.

Nos gustaría abordar ahora algunos casos paradigmáticos de la museografía alemana, que ayudan a dimensionar los alcances de esta problemática en el espacio público y la manera en que la historia puede ser construida por ‘pequeños acontecimientos’. Este recurso a ejemplos externos tiene utilidad, pues la experiencia traumática de la dictadura

¹² A este respecto, véase además Salvi (2019), quien profundiza en la necesidad de identificar, denunciar y judicializar a los perpetradores en el caso argentino, cuestión que hacía controversial el hecho de mostrar interés por los victimarios, pues la tarea de los organismos de reparación consistía más bien en “disputar y cuestionar los sentidos y narrativas que ellos [a saber: los perpetradores] sostenían sobre el pasado reciente” (Salvi 2019, 2-3).

militar chilena es aún reciente y, en este sentido, el uso de imágenes y representaciones en el espacio público en otros lugares puede ser ilustrativo para contrastar el abordaje que en nuestro país se hace de la violencia de Estado.¹³

2. Sobre la representación de los perpetradores en la museografía alemana contemporánea

Centrémonos en el caso de una de las experiencias aparentemente más exitosas en los procesos de transición memorial: la desnazificación alemana. En los últimos años, diversas exhibiciones han permitido reflexionar acerca de las múltiples tareas pendientes con respecto a la memoria del pasado nazi; en particular, sobre el peligro de asumir dicha memoria como un proceso superado. En este sentido, es necesario subrayar dos puntos: primero, la exhibición de perpetradores en el espacio público es un elemento fundamental para lidiar socialmente con el propio pasado (*Vergangenheitsbewältigung*); segundo, perpetrador, víctima, cómplice o resistente no son categorías absolutas, fuera del tiempo, asignadas a individualidades específicas de manera inalienable, sino posiciones peligrosamente móviles, de las cuales algunos entran y otros salen, y cuya percepción depende de los tropos disponibles para tratar con ellas (Bleiker 2009, 103).

Sobre el primer punto, si consideramos muestras como la que exhibe la Casa de la Conferencia de Wannsee (abierta al público en 1992), donde el visitante encuentra la perspectiva de las víctimas y no la voz de los perpetradores,¹⁴ y ‘Topografía del terror’, exposición inaugurada en mayo del 2010 en el antiguo lugar donde se ubicaban las oficinas de las SS, cuyo énfasis está puesto en los perpetradores, vemos un claro cambio de enfoque en el último tiempo. Esto se explica por un cambio, a su vez, en la manera de comprender el problema: el objetivo ya no consiste en mostrar ‘otro’ ejemplo de la monstruosidad nazi, marco en el cual el museo o el sitio memorial compone simplemente una pieza dentro del todo, sino de enseñar “una historia compacta del espacio auténtico”

¹³ Cabe señalar que nuestro objetivo es exponer el problema teórico-histórico tras la representación de victimarios en el espacio público, no analizar específicamente cómo este problema se evidencia en la museografía nacional. Abordar esto requeriría un artículo aparte.

¹⁴ Los perpetradores están ausentes por el hecho de que no han sido sancionados legalmente como tales. Ver Pearce (2013).

(Pearce 2013, 214), distanciándose de otros lugares cercanos dedicados a la memoria de las víctimas.

Sobre lo segundo, como sostiene Mary Fulbrook (2018), en las últimas décadas las categorías de perpetrador, víctima, cómplice y resistente se han mostrado insuficientes para explicar la complejidad del problema, pues no son excluyentes ni definitivas. Fulbrook afirma lo siguiente:

En el curso de la persecución nazi, se formaron 'comunidades de experiencia' distintivas. Hemos llegado a pensar en términos de tríada: perpetradores, víctimas y observadores [*bystanders*], y algunos que fueron víctimas más tarde llegaron a ser considerados como 'sobrevivientes'. Sin embargo, estas etiquetas no aplican siempre fácilmente [...] 'Perpetrador' llegó a ser una categoría siempre más limitada en la comprensión legal en diferentes Estados, permitiendo a muchos que estaban profundamente contaminados escapar de la justicia, mientras que retrataba a otros como 'los realmente culpables'. (Fulbrook 2018, 8-9)¹⁵

Las conclusiones de Fulbrook (2018) se dejan leer fácilmente como una traducción historiográfica del presupuesto principal de la tercera crítica kantiana: habría ciertos singulares que ponen en evidencia nuestra fragilidad conceptual o, dicho de otro modo, hay casos que ponen en evidencia los límites de nuestra comprensión del mundo y que obligan a la reformulación de las categorías que ya tenemos para relacionarnos cognitivamente con lo desconocido. Esto quiere decir que la seguridad que ofrecen nuestras categorías para comprender los acontecimientos puede encontrar casos límite que desarticulan la idea misma de reconocimiento conceptual.

Desde otra perspectiva: allí donde falta el marco de sentido, donde ya no podemos aplicar de manera fija y permanente un determinado concepto, se muestra el límite de una teoría que no reconoce su dependencia respecto del marco histórico que la determina. Es decir, por cuanto las categorías de perpetrador, víctima, cómplice y resistente son empíricas —notas comunes abstractas elaboradas a partir de los com-

¹⁵ El caso alemán nos da un preciso ejemplo de este problema, como lo indican Knittel et al. (2017, 13): "Los germanos étnicos (*Volksdeutsche*) en la Unión Soviética son un buen ejemplo de estas dinámicas: antes de la Segunda Guerra Mundial fueron perseguidos y deportados por las autoridades estalinistas; durante la guerra, ellos se enlistaron de manera significativa en el aparato nazi y participaron en actos de violencia en masa contra civiles; después de la guerra, ellos fueron objeto de castigo y expulsados de sus tierras ancestrales. Perpetradores pueden convertirse en víctimas; víctimas pueden convertirse en perpetradores; y 'observadores' o 'terceras partes' pueden convertirse en cualquiera de las dos".

portamientos de ciertos sujetos en momentos determinados de la historia—, dependen del contexto que las hace inteligibles para el derecho y para la comunidad. Y esa misma dependencia las hace susceptibles a los cambios que la historia sufre de manera inevitable en la evaluación de su propio decurso, las hace impugnables por el cambio de las circunstancias y el viraje en la interpretación retrospectiva de los acontecimientos.

El problema se complejiza cuando evaluamos estas categorías móviles en términos de su representación. Incluso asumiendo que existe una relación sincrónica entre el marco de sentido y la representación museográfica, precisamente ese vínculo contingente entre ambos puede impedir una reflexión crítica que ponga en cuestión la limitación histórica que determina el uso de dichas categorías. Una posibilidad es asumir el carácter histórico de la muestra, a saber: hacerla dialogar con aquella movilidad histórica antes mencionada y, al mismo tiempo, entenderla como producto de su época y de una tradición más amplia. En este sentido, dentro de las experiencias museográficas de los últimos años en Alemania, uno de los ejemplos más interesantes acerca de la fascinación que produce la violencia fue la exhibición sobre Hitler organizada en el Museo de Historia de Berlín el año 2010 (la primera en abordar exclusivamente su figura desde la Segunda Guerra Mundial). Nos parece destacable la reflexión histórico-política detrás de la muestra, que intenta hacerse cargo de un problema que otras investigaciones han constatado como una generalidad dentro del campo de estudio: “La fascinación con los perpetradores nos ha llevado a ubicarlos en cajas, categorizando a las personas como ‘sadistas crueles’, ‘creyentes verdaderos’ o ‘conformistas maleables’, y por lo tanto objetivándolos e individualizándolos en lugar de permitir nuestro encuentro con ellos para aportar algún tipo de esclarecimiento” (Saira Mohamed, cit. en Anderson 2018, 95). De ahí que la muestra sobre Hitler estuviese circunscrita no solo a una coyuntura particular, sino que fue además concebida como un diálogo histórico-crítico simultáneo con el pasado.¹⁶ Como lo relevó la prensa de la época, por la

¹⁶ De hecho, no nos parece casual que la muestra coincida con el aumento de apoyo a la ultraderecha en Europa y con la aparición de un estudio (el 13 de octubre de 2010), que indicaba que a uno de cada diez alemanes le gustaría un líder firme para tomar el poder. Más de un 35% de los encuestados señaló, además, que Alemania se encontraba peligrosamente desbordada por el problema de la inmigración. En este sentido, advertimos que, en la situación actual, con el resurgimiento del nacionalismo, el racismo y el antisemitismo, se ha comenzado a discutir el problema de si la historia alemana ha sido correctamente interpretada por el simple hecho de haber sido reconstruida, narrada o reimaginada.

misma razón, “descartaron darle a la exhibición el posible pero ambiguo título de ‘Hitler’ [...] fue titulada de manera más didáctica: ‘Hitler y los alemanes. La comunidad y la violencia nacional’” (Paterson 2010). A saber, ya en la elección del título el museo da cuenta de una decisión, de una interpretación del conflicto que la exhibición pretende poner en obra. Esta toma de posición muestra una política de la representación orientada, precisamente, a la tarea de mediar los públicos que han de sentirse convocados por la muestra.

En cuanto a la dimensión más reflexiva de la apuesta museográfica, el curador en jefe de la muestra, el historiador Hans-Ulrich Thamer, señaló que justamente el problema de la representación de Hitler permitía pensar la relación de la sociedad alemana con su propio pasado. De ahí que la concepción de la exhibición se basara en preguntas como:

¿Está permitido exhibir a Hitler? ¿Es posible mostrar en una exposición, junto a símbolos nacionalsocialistas e imágenes de propaganda, además objetos o reliquias personales de uso inmediato de Adolf Hitler y elevarlos posiblemente a reliquias profanas mediante su presentación en el museo, lo cual podría hacer de la exposición un lugar de peregrinación para simpatizantes nazis viejos o jóvenes? (Thamer 2011, 88)

El mismo Thamer (2011) dejó muy clara esta posición al declarar —al momento de concebir la idea de la exposición seis años antes— que debía hacerse todo tipo de esfuerzos por evitar glorificarlo: “No podemos crear una oportunidad para que la gente se identifique con él” (Paterson 2010).¹⁷ Por lo tanto, conscientes del problema de que una muestra más bien ‘objetiva’ del personaje hubiera podido decantar o caer en un uso apologético por parte de grupos neonazis o en la invocación de una crítica feroz por parte de los sobrevivientes del Holocausto y sus familiares, los organizadores y curadores fueron muy cuidadosos en sus esfuerzos por mostrar constantemente al líder nazi desde un prisma negativo.¹⁸

¹⁷ Por esto se decidió no incluir audios en la muestra ni tampoco sus uniformes o el cuadro de 1939, en posesión del ejército estadounidense, que lo muestra posando como un héroe visionario. “Desplegar tales reliquias sería traspasar el límite” (Paterson 2010). Esta preocupación es un lugar común en la museografía alemana relacionada con los crímenes nazi y el Holocausto. Otro ejemplo interesante es el de la exposición de la guardia femenina de Ravensbrück, donde el diseño de la muestra está explícitamente concebido para separar y aislar a los visitantes en el recorrido, evitando así que el lugar se convierta en un lugar de reunión o peregrinaje para neonazis (Luhmann 2018, 255).

¹⁸ Si volvemos al caso de la muestra ‘Hijos de la libertad’ en el MHN, podemos señalar que esta impronta negativa fue la que justamente se descuidó. Si bien los aspectos negativos de la figura de Pinochet se exponen de manera implícita al hablar de la dictadura, estos no

Sin embargo, este modo de retratar a los perpetradores (omitiendo sus aspectos humanos, enfatizando su oscuridad y su violencia) no puede proponerse simplemente como paradigma a seguir en otros lugares. La exhibición constante de la violencia en el espacio público puede reforzar su poder a largo plazo a través de las imágenes¹⁹ en la medida en que el espectador se distancia de la experiencia violenta exhibida. A primera vista, esta violencia es sobrecogedora, nos abrumba; pero es por ello ambivalente, porque muestra a los perpetradores con todo su poderío. Por una parte, aquellos que se encuentran de 'su lado' pueden sentirse reafirmados, porque esta violencia exhibida en un museo alcanza con ello, a sus ojos, legitimidad. Por otra parte, aquellos a quienes dicha violencia repugna sufren, inevitablemente, el efecto de este horror que asombra y que, como ha mostrado ya la historia de la estética, puede producir cierta reverencia en el espectador por causa de la estetización de la violencia. Es esta la cuestión de lo sublime por antonomasia. Piénsese en Burke (1807, 37ss), uno de los primeros filósofos modernos interesados en determinar las particularidades de lo sublime distinguido de lo bello: ya entonces la fuente de lo sublime es aquello que produce terror; aquello que, por esta vía, captura el ánimo del que observa. A su modo de entender, el asombro implica siempre una suspensión del alma por vía del horror (Burke 1807, 59), y los objetos capaces de producir tales efectos se asocian al poder (Burke 1807, 71-85), la oscuridad (Burke 1807, 62-70) y la violencia (Burke 1807). El problema de una aproximación sublime al papel de los perpetradores es que, de acuerdo con Burke (1807), causa deleite gracias al terror que inflige, a tal punto, como afirma María del Rosario Acosta (2012), que nos lleva a pensar lo sublime incluso en términos de

una especie de sadismo —como lo hará más adelante también, sin ningún temor, el Marqués de Sade—. El placer ante el dolor ajeno es, según Burke,

están presentes en la parte de la muestra donde se exhibía el retrato del dictador y sus usos del concepto de libertad. Acá vemos con claridad una diferencia respecto de la exposición alemana aludida anteriormente, en cuanto a la reflexión crítica sobre el modo en que la materialidad museográfica se expone y sus posibles efectos en la audiencia. De hecho, lo que causó más impacto en esa muestra fue ver la foto de Pinochet al lado de otras figuras de la historia de Chile como Neruda, Mistral, Caffarena, Lastarria, Allende, entre otros, como si se tratase de una más. El impacto de esa experiencia no pudo ser contrarrestado por la contextualización negativa presente en otros espacios de la muestra, lo que no pudo sino ser leído como una falta de mediación y como un descuido.

¹⁹ Pensemos, por ejemplo, en los videos del bombardeo a La Moneda exhibidos en el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos.

una reacción natural de la naturaleza humana, que necesita de cuando en cuando ser sorprendida, asombrada, extraída del aburrimiento cotidiano, y que encuentra en esta sorpresa, en esta novedad, un deleite especial. (Acosta 2012, 95)²⁰

Para Burke, claro está, la cosificación de la violencia no es un problema, por cuanto lo sublime no se reduce al arte, sino que parece dar cuenta de una experiencia en general. Sin embargo, alienada así, en un museo, la reproducción reiterada de la violencia parece normalizar nuestra relación con ella: ya no se presenta como una excepción a nuestras reglas cognitivas, sino que es poco a poco tolerada por nuestra sensibilidad, cada vez más, si no existen mecanismos de mediación pertinentes. En el caso de la muestra sobre Hitler, esta dificultad se pensó previamente, por lo que el énfasis no estuvo solo en los mensajes directos que se entregaban a los visitantes, sino más bien en la experiencia sensorial completa que el público tendría y que debía guardar distancia de esta carga negativa. La estrategia consistió, según Thamer (2011, 95), en “quebrar la fuerza de las imágenes con contraimágenes, es decir, poner al descubierto y desmentir los mensajes políticos y las leyendas del régimen y las imágenes que este produjo como tales”. La exhibición sobre Hitler demuestra que una reflexión histórica profunda sobre el problema de la representación en el caso de aquello que se tiende a llamar ‘monstruoso’ constituye el espacio donde el pasado y el presente se encuentran para actualizar una relación que muchas veces se da por sentada a partir de los consensos. De ahí que Thamer (2011, 101) concluya como uno de los resultados positivos de la muestra que “en lugar de la pregunta por si está permitido exhibir a Hitler (y el régimen nazi en conjunto), será todavía más fuerte en el futuro plantear la pregunta por *cómo* puede hacerse”.

En el caso alemán, vemos continuamente esta ambigüedad en exhibiciones, ceremonias y exposiciones que se arriesgan al exponer

²⁰ En principio, el recurso a Burke (1807) puede parecer antojadizo, pero su reflexión particular al interior de la historia de lo sublime está en curiosa sintonía con aproximaciones contemporáneas como, por ejemplo, la de Bleiker (2009). Su consideración sobre el deleite —rechazada por Kant y, en consecuencia, por la tradición estética que recuperó a este último desde la década de 1970 en Francia— hace de su teoría una propuesta más psicológico-emocional que metafísica. Para él, lo sublime tiene sentido en el marco de una pulsión de autoconservación, del temor, de los efectos que una experiencia tal puede tener en el sujeto que la padece y se mantiene, entonces, hasta cierto punto en línea con las propuestas de un Pseudo-Longino, todavía retórico, preocupado por la aficción de lo sublime.

la violencia y el terror. Pese a que se señala una y otra vez que las exhibiciones van a 'quebrar la violencia' mostrando imágenes de víctimas y victimarios, en efecto, lo que sucede mediante esta 'yuxtaposición' —celebrada en la medida en que ofrece múltiples perspectivas— es que a veces únicamente confirma la fascinación por la violencia, en detrimento de muestras que abordan casos de resiliencia. Las víctimas y los sobrevivientes sirven a fin de cuentas solo para ilustrar los efectos de dicha violencia,²¹ empoderando o realzando justamente lo que se quiere objetar, criticar o denunciar. Puede incluso llevar a un cierto goce o fascinación del trauma en la experiencia estética del horror que produce sublimidad, y por ello se corre siempre un riesgo al vulgarizar o normalizar en exceso las referencias a lo 'monstruoso'.²²

Los casos analizados evidencian que muchas veces, aunque se tomen precauciones museográficas y estéticas, se producen efectos colaterales incontrollables a partir del guion inicial concebido por los especialistas. Por esto, nos parece necesario reflexionar sobre la representación del mal y los efectos de los dispositivos que materializan y evocan a perpetradores y víctimas en los museos, porque son estos dispositivos y su manera de representar la violencia aquello que, por un lado, renueva nuestras concepciones sobre lo monstruoso y lo humano al transformar la experiencia y, por otro, nos entrega un lenguaje más o menos apropiado para referirnos a la perpetración.

²¹ Otro ejemplo interesante es la exhibición permanente 'Fascinación y terror', en el Centro de Documentación del Partido Nazi desde el año 2001. Esta se aloja en una de las principales estructuras de reunión del Partido Nazi en el sudeste de Núremberg, en un edificio diseñado por Albert Speer. Aunque "en las salas destinadas a la exposición permanente se ha mantenido el carácter de la obra bruta que, con sus techos de hormigón y paredes de ladrillo puro, crea un ambiente frío y distante que se adapta bien al tema general de la exposición" (Brinkmann 2002, 84-85), o donde "el color de la luz se vuelve 'frío' (con un tono azul) en la medida en que el visitante se aproxima al terrible desenlace que tuvo la historia del Tercer Reich" (Brinkmann 2002, 85), no podemos obviar el impacto que la misma genera en el espectador que se encuentra por primera vez ante tal demostración monumental de poder. Véase la exposición en Museen Nürnberg (2022). Esta ambigüedad podemos apreciarla también en las imágenes del bombardeo del Palacio de la Moneda en septiembre de 1973: si por un lado constituye para muchos un ejemplo paradigmático de los excesos de la violencia y del terrorismo de Estado, por otro refuerza una posición de poderío que puede admirarse en toda su magnitud, dándose aquella fusión entre "una estética del horror con una estética de la belleza" que Bleiker (2009, 71) adscribe al terrorismo a nivel global.

²² De ahí que algunos se pregunten si la necesidad de mantener lo monstruoso fuera del alcance de lo sublime —desde Aristóteles en adelante— puede tener éxito "exorcizando el goce de la cosa" (Rogozinski 2011, 167).

3. Representar lo representable

La dificultad se acrecienta cuando la faceta monstruosa y fascinante de la violencia extrema se oculta bajo la mirada rutinaria de la violencia técnica, banal²³ y fría, o cuando es disimulada por los aspectos humanos y triviales de la vida cotidiana. En las exhibiciones sobre la Segunda Guerra Mundial, aprovechando la proclividad de los funcionarios nazis en registrar los aspectos cotidianos de su trabajo —incluso mientras actuaban como perpetradores—,²⁴ esta suerte de normalización tiene lugar principalmente en fotografías que muestran el día a día del perpetrador y en videos donde lo vemos hablar como una persona común y corriente. En el apartado anterior, revisamos cómo algunas apuestas museográficas intentaban representar el aspecto monstruoso de la violencia, limitando su exposición o deformándola a los sentidos del espectador. Sin embargo, es más difícil llevar a cabo dichas estrategias cuando los perpetradores representados no encarnan a las figuras centrales asociadas a la monstruosidad de la violencia de manera tan vehemente (una cosa es representar a Hitler o al alto mando nazi y otra a subalternos o a guardias de prisión, toda vez que su posición jerárquica al interior de una estructura influye en el modo en que atribuimos responsabilidad tanto social como jurídicamente) o cuando se exhiben además perspectivas humanas de los victimarios con el fin, por ejemplo, de ofrecer una mayor y mejor comprensión histórica del agente en cuestión, posición que empero puede, al mismo tiempo, producir ambigüedades y confusiones éticas relevantes.

Como lo señala Paul Lowe (2012, 189): “Existe un potencial considerable al examinar imágenes asociadas con atrocidades pero que no representan el hecho mismo de violencia ni a la víctima, sino a las circunstancias alrededor de las cuales tales actos ocurrieron”. En algunos

²³ Aunque esto no constituye un objetivo del presente artículo, permítasenos indicar que es Arendt, con su lectura ya canónica de Eichmann, quien ha dado forma al problema de la banalidad del mal: del mal radical al mal banal. La falta de reflexión sería, para esta versión de Arendt (distinta de la que podemos ver en su texto sobre los orígenes del totalitarismo), todavía más perniciosa que la natural tendencia al mal; véase Arendt (2006). Si bien el concepto popularizado por Arendt suele aplicarse al caso nazi, ha sido utilizado también por otros estudios. Véase por ejemplo la influencia que Scott Straus (2006, 4) reconoce a la idea de banalidad del mal en su investigación sobre el genocidio en Ruanda.

²⁴ Para estudiar con más detalle la cuestión del registro obsesivo por parte de los perpetradores, véase Struk (2004).

casos, estas representaciones pueden ocasionar una familiaridad trivial con lo representado, porque el espectador puede vincular a su propia realidad común y corriente las circunstancias ordinarias que se exhiben en la muestra. Esta especie de experiencia colonizada es, sin embargo, más riesgosa por cuanto el espectador resulta incapaz de advertir su violencia implícita. Según el mismo Lowe (2012, 189), “este tipo de imágenes de la *ausencia* de la violencia pueden llevar al observador hacia un compromiso imaginativo con la naturaleza de la atrocidad y la naturaleza de aquellos que la perpetraron”. Además, si consideramos que estas fotografías de las monstruosidades nazis están en blanco y negro, se refuerza aún más el carácter “realista y objetivo” que socialmente se le adscribe al registro fotográfico (Bourdieu 1998, 74).

Para ahondar en este problema, Lowe (2012) nos propone otra experiencia museográfica alemana: la exposición de las fotografías de ‘la bestia de Belsen’ Josef Kramer, excomandante de las cámaras de gas en Auschwitz.²⁵ Las primeras fotografías de Kramer, juzgado por una corte militar británica en Luneburgo en 1945, fueron puestas a disposición del público general en el año 2005 por el Imperial War Museum de Inglaterra. Algunas de ellas nos parecen interesantes por cuanto reflejan justamente esta tensión de la que hemos hablado entre lo monstruoso y la representación humana del mal. En la clásica fotografía en la que aparece flanqueado por soldados británicos que lo escoltan mientras el excomandante camina con grilletes, vemos que una serie de detalles cotidianos diluyen todo tipo de monstruosidad que pudiese evocar su fi-

²⁵ Tomamos este caso por ser quizás el más paradigmático sobre este tema. Otro caso interesante, que por motivos de extensión no podemos explorar, es el de las fotografías cotidianas de perpetradoras como Irma Grese, Elisabeth Volkenrath o Ilse Koch, las cuales no solo evidencian el ámbito ‘femenino’ de esta banalidad del mal, sino que también resultan fundamentales para comprender el fenómeno de la perpetración más allá de los roles de género preestablecidos socialmente. Cabe destacar, además, que estos casos no se consideran acá porque por lo general la exhibición de perpetradores en museos se concentra en figuras masculinas (Meyer 2018, 226). Como lo sostienen Knittel et al. (2017), “al cometer actos de extrema violencia, estas mujeres son a menudo vistas como habiendo trascendido los límites tradicionales de género y adoptando características masculinas que les permiten realizar tareas consideradas por la sociedad como fundamentalmente situadas en contra de las nociones de femineidad. [...] [E]ste discurso que rodea a las perpetradoras corre el riesgo de minimizar la agencia de las mujeres en la comisión de actos de violencia política, al extremo de que estos discursos presentan a las perpetradoras como manipuladas para realizar actos de violencia contra su voluntad, ya sea por miedo o a través de un proceso de adoctrinamiento que ellas no pudieron o no quisieron resistir” (Knittel et al. 2017, 8). Ver al respecto Harvey (2003), Rowland (2013), Century (2017) y Luhmann (2018).

gura.²⁶ Como lo señala Lowe (2012), la imagen parece un montaje teatral con visos extraños:

[U]n par de pantalones colgando de una ventana en el edificio que está atrás, posicionados perfectamente para balancear el resto del marco; la puerta justo a la derecha del oficial está abierta, y adentro puede verse un excusado. Socavando todo el drama, el detalle surrealista del excusado es un recuerdo de 'la banalidad del mal'. (Lowe 2012, 195)

Por último, Lowe (2012) apunta también a las imágenes más problemáticas de Kramer: aquellas que están en el álbum personal del SS Karl Höcker, el cual incluye una serie de fotografías tomadas durante 1944 en Auschwitz y que fue donado en 2007 al Museo del Holocausto en Washington.²⁷ El álbum contiene fotografías en las cuales oficiales y administrativos nazis aparecen felices, disfrutando de todo tipo de actividades comunes y corrientes. Entre otras, podemos destacar aquella que muestra un gran coro compuesto por la alta jerarquía de las SS,²⁸ donde está Höcker jugando con su perro alsaciano²⁹ y prendiendo velas en un enorme árbol de navidad,³⁰ o aquella en la que un grupo de auxiliares femeninas disfrutaban la interpretación que un oficial hace con un acordeón.³¹

Exponer el carácter doméstico, banal y cotidiano de estas fotografías, sin una mediación museográfica que las contextualice, es un ejemplo claro de lo que hemos identificado como una excesiva humanización de la violencia. Nos parece de suma importancia cuestionar la falta de mediación o de curatoría en la exhibición de las imágenes, considerando actualmente, además, que este tipo de fotografías concuerda con un clima de época en el que, como lo sostiene Schinkle (2004, 166), se impone

²⁶ Es posible verla en el siguiente link: <https://www.iwm.org.uk/collections/item/object/205194195> [16 de mayo 2022].

²⁷ Las imágenes se exhiben en la muestra permanente 'Auschwitz through the lens of the SS: photos of nazi leadership at the camp'. Disponible en <https://www.ushmm.org/collections/the-museums-collections/collections-highlights/auschwitz-ssalbum> [16 de mayo 2022].

²⁸ En la fotografía están Karl Höcker, Rudolf Höss, Josef Mengele, Josef Kramer, entre otros. Disponible en <https://collections.ushmm.org/search/catalog/pa1163609> [16 de mayo 2022].

²⁹ Disponible en <https://collections.ushmm.org/search/catalog/pa1163620> [16 de mayo 2022].

³⁰ Disponible en <https://collections.ushmm.org/search/catalog/pa1163598> [16 de mayo 2022].

³¹ Disponible en <https://collections.ushmm.org/search/catalog/pa1163586> [16 de mayo 2022].

una especie de “fascinación por lo cotidiano, una preocupación por lo vernacular, una visión ‘ordinaria’ más que ‘extraordinaria’”.

En definitiva, ¿cómo exhibir imágenes que representan el aspecto banal del mal? ¿Cómo determinar si deben o no ser exhibidas, bajo qué circunstancias, a partir de qué tipo de mediaciones? Las imágenes cotidianas de los perpetradores de la Alemania nazi o de la dictadura chilena ¿pueden distinguirse del mal que socialmente les hemos adscrito en los casos en que dichas imágenes no evocan la violencia? “¿Cuál es el valor educacional de promover, en estudiantes y visitantes de museos y otros sitios, el imaginar cómo se sintió ser un perpetrador?” (Knittel et al. 2017, 18), porque si ha sido la empatía una herramienta en la composición de diversas muestras orientadas a explicar la posición de las víctimas, es distinto apelar al mismo recurso para comprender el papel histórico que juega el perpetrador no solo en los acontecimientos de violencia, sino en su representación museográfica. Preguntas como estas deben estar presentes a la hora de pensar qué representar del ‘mal’ y cómo, así como a los perpetradores en el espacio público, sobre todo en la medida en que los nuevos espectadores del museo están cada vez más lejos temporalmente del acontecimiento, y el acercamiento que poseen es siempre mediado por el uso de fotografías, películas o visitas a espacios de memoria.

Un último ejemplo que podemos comentar lo constituye la ya aludida muestra de la guardia femenina de Ravensbrück,³² donde parte de la monstruosidad del mal es también exhibida a partir de sus rasgos cotidianos y banales. Por ejemplo, a través del testimonio de la guardia Anna G., quien afirma que “las prisioneras me cuidaban bien. Ellas me querían. Cuando había algo bueno para comer y yo estaba de guardia, frecuentemente preguntaba ‘¿qué está pasando hoy? ¿Dejaron algo para mí?’ ‘Sí, tenemos de todo’, decían. ‘El *Sauerbraten* estaba realmente bueno” (Luhmann 2018, 256). El estudio de Susanne Luhmann nos muestra cómo en este caso la museografía se hace cargo del problema que implica la posible empatía del público con el perpetrador: se intenta quebrar este aspecto monstruoso y a la vez banal oponiendo otra memoria. Sostiene Luhmann:

³² Disponible en: <https://www.ravensbrueck-sbg.de/en/exhibitions/permanent-exhibitions/in-the-ss-auxiliary-the-female-guards-of-the-ravensbrueck-womens-concentration-camp/> [16 de mayo 2022].

Podría decirse que la exhibición atraviesa la distancia entre dos memorias en conflicto: la memoria de las prisioneras y la memoria de los guardias. Entre estos dos testimonios desplegados se encuentra también la ambivalencia que motiva esta exhibición. La inclusión de la memoria del perpetrador al final sugiere que a los visitantes se les puede en último término confiar la escucha de las voces de los guardias,³³ contextualizadas ahora dentro del marco operativo más amplio que la exhibición provee. Pero el escudo proporcionado a esta estación de escucha situada detrás de una muralla al final de la exhibición, junto con las silenciosas instrucciones didácticas que buscan situar estos testimonios, también sugiere que no se puede confiar en los visitantes lo suficiente como para comprender bien estos videos. Los textos exhibidos que los acompañan establecen su interpretación: que existe poca voluntad por parte de las exguardias de reflexionar críticamente sobre su rol en el sistema de terror nazi; pocas están dispuestas a ser entrevistadas y las que acceden lo hacen solo bajo la condición del anonimato. Ellas tienden a verse como víctimas, se sostiene, al mismo tiempo que desplazan a las víctimas de la memoria. (Luhmann 2018, 256-257)

Vemos en el caso anterior una curatoría mediada que intenta hacerse cargo de los alcances y repercusiones de la representación pública del mal cuando este exhibe notas que pueden ser consideradas como 'normales' o 'humanas'. En suma, la yuxtaposición entre los diversos testimonios de las víctimas y las palabras de las victimarias, así como un contexto que ofrece cierto marco a la interpretación de los visitantes constituyen elementos que relevan el aspecto eminentemente ético de la narrativa museográfica testimonial, la cual debería operar a contrapelo tanto de la estetización apologética de la violencia como de la normalización del horror.

4. Conclusiones

A lo largo de este artículo nos hemos concentrado en el análisis de diversos casos de representación museográfica relativa a la representación de los perpetradores a partir de la noción de 'lo monstruoso'. Nuestro objetivo ha sido enfatizar la dificultad que conlleva la exhibición del perpetrador, toda vez que la violencia en la comisión de sus actos genera repudio, pero que, asimismo, reproducida en el marco del museo, puede adquirir visos apologéticos sin la mediación necesaria. Hemos constatado que el

³³ A diferencia de lo que vimos acerca de la monstruosidad de Hitler en la exposición del Museo de Historia de Berlín de 2010.

mayor inconveniente en tales muestras dice relación con una postura que el museo ha de adoptar con respecto al énfasis medial o respecto del horror de los actos del perpetrador, lo que en la discusión se nomina comúnmente como ‘monstruoso’, o en el aspecto ‘humano’ o ‘corriente’ del sujeto que perpetra. Si, por un lado, se corre el riesgo de estetizar la violencia del perpetrador, estetización que evoca el displacer que la teoría de la estética ha llamado ‘sublime’, un cierto deleite ocasionado por el horror (por ejemplo, Burke 1807, 48-49), por el otro la normalización de la violencia pone abiertamente en riesgo los sentidos de la audiencia al producir no solo una incómoda empatía, sino también un peligroso acostumbamiento. Quizá por ello lo monstruoso habría de entenderse como una entre otras “experiencias históricas sublimes”, cuyo carácter descansa “en su resistencia a la representación o a la explicación, al estar ellas más allá de la capacidad del simple lenguaje para redescrirlas en términos comunicables” (Jay 2018, 435).

Las metodologías que han dado nacimiento a las narrativas museográficas, así como las maneras en que las exhibiciones son concebidas, deberían estar disponibles al público y formar parte de los materiales a disposición de los espectadores. A la vez, el análisis de las exposiciones museográficas nos ha hecho constatar que el ‘cómo’ es fundamental para pensar en los efectos que la muestra tiene en los visitantes. Los casos de museografía alemana analizados han hecho evidente, por lo demás, que los modos de representación son siempre singulares, y que es necesario que así sea: no se puede establecer una rúbrica abstracta para la representación de perpetradores en el espacio público; es necesario considerar que la experiencia del museo conjuga una historicidad determinada con un pasado que se hace actual en la interpretación del espectador. En esta experiencia de síntesis, la mediación de la muestra opera como un catalizador que puede evitar los riesgos de una apología y los de una banalización. Solo entonces nos es posible pensar, *qua* asistentes de la muestra, en la ‘responsabilidad’ del agente, no solo en su monstruosidad o humanidad. Y si los perpetradores son parte de un colectivo que debe hacerse cargo de su propia historia, no solo la responsabilidad de los victimarios debe ser estudiada, determinada y exhibida, sino también la responsabilidad social que da contexto a la actividad de los individuos.

Bibliografía

- Acosta, M.R. 2012. Desde el umbral de las palabras: sobre lo sublime a partir de Pseudo-Longino. *Revista de Estudios Sociales* 44, 91-101.
- Adams, J. y Vice, S. 2013. *Representing Perpetrators in Holocaust Literature and Film*. London: Vallentine Mitchell.
- Anderson, M. 2018. Perpetrator Trauma, Empathic Unsettling, and the Uncanny: Conceptualizations of Perpetrators in South Africa's 'Truth Commission Special Report'. *Journal of Perpetrator Research* 2(1), 95-118.
- Andrade, P. 2017. Presentación. En Museo Histórico Nacional, *Hijos de la libertad. 200 años de independencia*. Santiago: Museo Histórico Nacional. Disponible en: https://www.mhn.gob.cl/618/w3-article-85161.html?_noredirect=1 [23 de mayo 2022].
- Arendt, H. 1967. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt.
- Arendt, H. 1992. *Lectures on Kant's Political Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arendt, H. 2006. *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. New York: Penguin Books.
- Arriagada Veyl, P. e Ibarra Becerra, V. 2021. Sobre la noción de lo monstruoso en la filosofía crítica de Immanuel Kant. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 25(2), 287-306.
- Bielby, C. y Murer, J.S. (eds.) 2018. *Perpetrating Selves*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Bleiker, R. 2009. *Aesthetics and World Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Bourdieu, P. 1998. The Social Definition of Photography (73-98). En Bourdieu, P., Boltanski, L., Castel, R., Chamboredon, J.-C. y Schnapper, D. (eds.), *Photography. A Middle-Brow Art*. Oxford: Polity Press.
- Brinkmann, S. 2002. La fascinación del terror: El nuevo Centro de Documentación en Núremberg. *Aula-Historia Social* 10, 81-91.
- Browning, C. 1992. *Ordinary Men: Reserve Police Battalion 101 and the Final Solution in Poland*. New York: Harper Collins.
- Burke, E. 1807. *Indagación filosófica sobre el origen de nuestras ideas acerca de lo sublime y lo bello*. Alcalá: Universidad de Alcalá.
- Cassin, B. 2014. *Sophistical Practice. Toward a Consistent Relativism*. New York: Fordham University Press.
- Century, R. 2017. *Female Administrators of the Third Reich*. London: Palgrave Macmillan.
- De Man, P. 1996. *Aesthetic Ideology*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Feld, C. y Salvi, V. 2016. Presentación. Cuando los perpetradores hablan. Dilemas y tensiones en torno a una voz controvertida. *Rúbrica Contemporánea* 5(9), 1-10.
- Fulbrook, M. 2012. *A Small Town near Auschwitz: Ordinary Nazis and the Holocaust*. Oxford: Oxford University Press.
- Fulbrook, M. 2018. *Reckonings: Legacies of Nazi Persecution*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldberg, Z.J. 2019. A Relational Approach to Evil Action: Vulnerability and Its Exploitation. *Journal of Value Inquiry* 53, 33-53.
- Harvey, E. 2003. *Women and the Nazi East: Agents and Witnesses of Germanization*. New Haven: Yale University Press.
- Hatzfeld, J. 2005. *Machete Season: The Killers in Rwanda Speak*. New York: Farrar Straus Giroux.

- Hilberg, R. 1992. *Perpetrators, Victims, Bystanders: The Jewish Catastrophe, 1933-1945*. New York: Harper Collins.
- Hinton, A.L. 2004. *Why Did They Kill? Cambodia in the Shadow of Genocide*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Jay, M. 2018. Sublime Historical Experience, Real Presence and Photography. *Journal of the Philosophy of History* 12, 432-449.
- Joignant, A. 2018. El museo como provocación. *La Segunda*, 15 de mayo, 13. Disponible en: <https://coes.cl/opinion-el-museo-como-provocacion/> [19 de junio 2022].
- Journal of Perpetrator Research. About this Journal. *Journal of Perpetrator Research*. Disponible en: <https://jpr.winchesteruniversitypress.org/> [9 de agosto 2021].
- Kant, I. 1992. *Crítica de la facultad de juzgar (KdU)*. Caracas: Monte Ávila.
- Knittel, S.C., Critchell, K., Perra, E. y Ümit Üngör, U. 2017. Editors' Introduction. *Journal of Perpetrator Research* 1(1), 1-27.
- Knittel, S.C. y Goldberg, Z.J. (eds.) 2020. *The Routledge International Handbook of Perpetrator Studies*. New York: Routledge.
- Lazzara, M. 2011. Dos propuestas de conmemoración pública: Londres 38 y el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. *A Contra Corriente* 8(3), 55-90.
- Lewis, I. 2017. *Women in European Holocaust Films. Perpetrators, Victims and Resisters*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Lowe, P. 2012. Picturing the Perpetrator (189-200). En Batchen, G., Gidley, M., Miller, N.K. y Prosser, J. (eds.), *Picturing Atrocity. Photography in Crisis*. London: Reaktion Books.
- Lyotard, J.-F. 1988. *L'Inhumain*. Paris: Galilée.
- Luhmann, S. 2018. Managing Perpetrator Affect: The Female Guard Exhibition at Ravensbrück (247-269). En Bielby, C. y Murer, J.S. (eds.), *Perpetrating Selves*. Cham: Palgrave Macmillan.
- McGlothlin, E. 2006. *Second-Generation Holocaust Literature. Legacies of Survival and Perpetration*. Rochester, NY: Camden House.
- Meyer, B. 2018. Identifying with Mass Murderers? Representing Male Perpetrators in Museum Exhibitions of the Holocaust. En Bielby, C. y Murer, J.S. (eds.), *Perpetrating Selves*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Museen Nürnberg 2022. The 'Fascination and Violence' Permanent Exhibition, 2001-2020. Disponible en: <https://museums.nuernberg.de/documentation-center/permanent-exhibition/fascination-and-terror/> [19 de junio 2022].
- Paterson, T. 2010. Germans Nervous over Hitler Exhibition in Berlin. Disponible en: <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/world-news/germans-nervous-over-hitler-exhibition-in-berlin-28564627.html> [5 de enero 2021].
- Pearce, C. 2013. Visualising 'Everyday' Evil: The Representation of Nazi Perpetrators in German Memorial Sites (207-230). En Adams J. y Vice, S. (eds.), *Representing Perpetrators in Holocaust Literature and Film*. London: Vallentine Mitchell.
- Rancière, J. 2011. *El malestar en la estética*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rogozinski, J. 2011. The Sublime Monster (159-168). En Loose, D. (ed.), *The Sublime and Its Teleology: Kant-German Idealism-Phenomenology*. Leiden: Brill.
- Rowland, A. 2013. Reading the Female Perpetrator (129-143). En Adams, J. y Vice, S. (eds.), *Representing Perpetrators in Holocaust Literature and Film*. London: Vallentine Mitchell.
- Salvi, V. 2019. Derechos humanos y memoria entre los familiares de represores en la Argentina. *Papeles del CEIC* 2, 1-14.

- Schinkle, E. 2004. Boredom, Repetition, Inertia: Contemporary Photography and the Aesthetics of the Banal. *Mosaic: An Interdisciplinary Critical Journal* 37(4), 165-184.
- Straus, S. 2006. *The Order of Genocide: Race, Power, and War in Rwanda*. New York: Cornell University Press.
- Struk, J. 2004. *Photographing the Holocaust. Interpretations of the Evidence*. New York: Routledge.
- Thamer, H.-U. 2011. Hitler im Museum? Ein Erfahrungsbericht zur Ausstellung 'Hitler und die Deutschen'. *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 8, 88-101.
- Waller, J. 2002. *Becoming Evil: How Ordinary People Commit Genocide and Mass Killing*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, T. y Buckley-Zistel, S. (eds.) 2018. *Perpetrator and Perpetration of Mass Violence. Action, Motivations and Dynamics*. New York: Routledge.
- Wojak, I. 2020. Repensar la historia. La cultura alemana de la memoria, el proceso Auschwitz y el fiscal general doctor Fritz Bauer (97-117). En Arriagada, P., Ibarra, V. y Silva, B. (eds.), *La urgencia de la memoria*. Santiago: LOM.
- 24horas.cl. 2018. Polémica por figuración de Augusto Pinochet en exposición del Museo Histórico Nacional. *24horas.cl*, 8 de mayo. Disponible en: [24horas.cl/nacional/polemica-por-figuracion-de-augusto-pinochet-en-exposicion-del-museo-historico-nacional-2707158](https://www.24horas.cl/nacional/polemica-por-figuracion-de-augusto-pinochet-en-exposicion-del-museo-historico-nacional-2707158) [9 julio 2021]. *EP*

Artículo

Adam Smith como precursor de la teoría de la acción colectiva

Emiliano Heresi Toni

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

RESUMEN: Este artículo busca demostrar que Adam Smith puede ser considerado el precursor de la teoría de la acción colectiva. Existe una profunda comprensión por parte de Smith sobre cómo operan los grupos de interés y cuáles son los respectivos incentivos que les permiten a unos ser más efectivos que a otros. Además, no existe una diferencia fundamental entre lo que postula, por un lado Smith y, por otro, Mancur Olson, sino más bien pequeñas sutilezas en función de formalizaciones económicas. Este artículo arroja luz sobre el sorprendente nivel de detalle mediante el cual Adam Smith describe los elementos necesarios para lo que Olson llamó luego una acción colectiva efectiva. Se sostiene, además, que la principal motivación para Smith en tratar de entender las dinámicas de estos grupos radica principalmente en un asunto económico. La investigación ilustra una nueva manera de entender la filosofía política de Adam Smith, junto con presentar evidencia sobre el impacto transversal —de esta aproximación en específico— en el liberalismo a un nivel general.

PALABRAS CLAVE: Adam Smith, acción colectiva, Olson, liberalismo, grupos de interés

RECIBIDO: noviembre 2021 / **ACEPTADO:** abril 2022

EMILIANO HERESI TONI es economista, magíster en Economía y magíster en Filosofía Política y Ética por la Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Actualmente es académico en la misma institución, donde dicta cursos como Filosofía Económica, Historia del Pensamiento Económico, y Economía Política y Teoría de Juegos. Sus áreas de especialización van desde la macroeconomía hasta la filosofía política. Dirección: Av. Diagonal Las Torres 2640, Peñalolén, Santiago, Chile, CP 794116. Email: emiliano.toni@edu.uai.cl.

El autor agradece el valioso aporte de los comentarios de Felipe Schwember, Héctor Martinovic y de dos árbitros anónimos. Un reconocimiento especial, también, a Maximiliano Figueroa, director académico del programa de Magíster en Filosofía Política y Ética de la Facultad de Artes Liberales de la Universidad Adolfo Ibáñez. Los errores remanentes y las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva del autor de este artículo.

Adam Smith as the Forerunner of the Theory of Collective Action

ABSTRACT: The present article seeks to demonstrate that Adam Smith can be considered the precursor of the theory of collective action. There is a deep understanding on Smith's part regarding how interest groups operate and what are their respective incentives that allow some of them to be more effective than others. Furthermore, there is no fundamental difference between what Adam Smith and Mancur Olson postulate, but rather small subtle distinctions based on economic formalizations. This article sheds light on the surprising level of detail with which Adam Smith describes the elements necessary for what Olson later called an effective collective action. It is also argued that the main motivation for Smith in trying to understand the dynamics of these groups rests mainly in an economic problem. This research illustrates a new way of understanding the political philosophy of Adam Smith and presents evidence on the transversal impact —of this specific approach— on liberalism at a general level.

KEYWORDS: Adam Smith, collective action, Olson, liberalism, interest groups

RECEIVED: November 2021 / **ACCEPTED:** April 2022

En numerosas ocasiones se analiza a Adam Smith desde el punto de vista moral o económico, en tanto estos son los ejes centrales de su obra. Sin embargo, el hábito de aproximarse al escocés por esa vía puede opacar otras aristas de la obra de Smith. Una de ellas es la comprensión que tiene Smith de la dinámica de los grupos de interés. En este artículo explotaré esa arista para mostrar la originalidad de Adam Smith (1) y el modo en que anticipó el descubrimiento de la teoría de la acción colectiva de Mancur Olson. Para eso, este artículo presentará brevemente la teoría de la acción colectiva de Olson; luego, el análisis de *La riqueza de las naciones* confirma la idea de que Smith es el verdadero precursor de la teoría de la acción colectiva. A continuación se mostrará cómo eso se enmarca en el programa político liberal post Smith (2). Finalmente (3), se presentan las conclusiones.

En este artículo me detendré en las siguientes preguntas: ¿en qué medida Adam Smith es un precursor de la teoría de la acción colectiva, formalizada a fines del siglo XX por Mancur Olson? ¿Hasta qué punto la acción colectiva es una de las herramientas centrales del análisis político y moral en Adam Smith? Por último, ¿en qué medida la observación de Smith se repite en otros autores a lo largo de la historia del liberalismo político?

El mundo académico reconoce que la propuesta de Olson ofrece una 'nueva' comprensión de los fenómenos de acción colectiva. Si bien su aporte fue considerado una novedad y hoy es de gran utilidad para describir la ventaja de los pequeños grupos de interés sobre grandes grupos difusos, se sostiene que la propuesta de Olson ya había sido descrita en sus aspectos generales por Adam Smith. La diferencia entre la descripción de Smith y la de Olson estriba en la formalización económica. Con ello no se busca, de ningún modo, restar mérito al economista estadounidense, sino presentar una arista del pensamiento de Smith que no había sido explorada antes y que ilumina aún más el genio intelectual del filósofo escocés.

En términos simples, podemos resumir la tesis de Olson del siguiente modo: pequeños grupos con intereses concentrados tienen mayor capacidad de acción colectiva que grandes grupos con intereses difusos. Esa mayor capacidad se produce porque mientras, por un lado, los pequeños grupos, al lograr sus objetivos, perciben rentas de carácter privado, lo que constituye un bien rival y excluyente que se considerará como un 'incentivo selectivo'; por otro, los grandes grupos, al lograr sus objetivos, perciben beneficios de carácter público (es decir, un bien que no es ni rival ni excluyente). La acción colectiva de los grandes grupos tiende a ser menos efectiva que la de los pequeños, precisamente por la situación descrita, que incentiva la aparición de los 'aprovechados' (*free riders*). Para llevar a cabo una acción colectiva no son solamente necesarios intereses comunes (eso no es una condición suficiente); se necesita algo más, un 'incentivo selectivo':

Solamente un incentivo separado y selectivo estimulará a un individuo racional en un grupo latente a actuar de una manera orientada hacia el grupo. En tales circunstancias, la acción grupal sólo puede obtenerse mediante un incentivo que opere, no indiscriminadamente, como el bien colectivo, sobre el grupo en su conjunto, sino más bien selectivamente hacia los individuos del grupo. El incentivo debe ser 'selectivo' para que aquellos que no se unan a la organización trabajando por el interés del grupo, o que de alguna otra manera no contribuyan a la consecución del interés del grupo, puedan ser tratados de manera diferente a los que sí lo hacen. Estos 'incentivos selectivos' pueden ser negativos o positivos, en el sentido de que pueden coaccionar castigando a quienes no soportan una parte asignada de los costos de la acción grupal, o pueden ser incentivos positivos, ofrecidos a quienes actúan en el interés del grupo. Un grupo latente que ha sido inducido a actuar en su interés grupal, ya sea debido a la coerción de los individuos en el grupo o debido a recompensas positivas para esos

individuos, se denominará aquí grupo latente 'movilizado'. Por lo tanto, los grupos grandes se denominan grupos 'latentes' porque tienen un poder latente o capacidad de acción, pero ese poder potencial sólo puede realizarse o 'movilizarse' con la ayuda de 'incentivos selectivos'. (Olson 1965, 51)

Por lo tanto, sintetizando las características centrales de la teoría de la acción colectiva:

1) Pequeños grupos con intereses concentrados tienen mayor capacidad de acción colectiva que los grandes grupos con intereses difusos.

2) Lo anterior se produce exclusivamente por dos razones:

a. Pequeños grupos, al lograr sus objetivos, perciben rentas de carácter privado.

b. Grandes grupos, al lograr sus objetivos, perciben beneficios de carácter público.

3) Para llevar a cabo una acción colectiva exitosa, no es una condición suficiente tener 'intereses en común'. Se necesita un 'incentivo selectivo' que gatille la acción colectiva. Dado que los pequeños grupos perciben con más frecuencia tales incentivos selectivos (por ejemplo, rentas de carácter privado), tienden a ser más exitosos que los grandes grupos (que generalmente perciben beneficios de carácter público). Un breve ejemplo podría ser ilustrado con la dinámica entre los gremios empresariales y los sindicatos. Al momento de ejercer la acción colectiva, los primeros tienden a ser más exitosos que los últimos, justamente porque al término de la acción colectiva estos perciben rentas de carácter privado (solamente aquellos que participaron en la acción colectiva perciben los beneficios). Por otro lado, una vez que se alcanzan los beneficios propuestos por los sindicatos, estos suelen ser para todos los trabajadores por igual (tanto para aquellos que estaban en el sindicato como para aquellos que no), por lo cual ese beneficio tendría un carácter de bien público, lo que atenuaría los incentivos a participar en la acción colectiva (generando así aprovechados), resultando en el fracaso de tal acción colectiva.

En el contexto de grupos y acción colectiva, autores como Tajima (2007) abordan la teoría de las instituciones y la acción colectiva en una teoría de los sentimientos morales, mediante la cual muestran cómo las acciones egoístas¹ (*selfish*) individuales se transforman en acción colectiva.

¹ Este es el término específico utilizado por los autores, el cual está sujeto a críticas con respecto a una utilización correcta (o no) del verdadero significado de aquel (egoísmo vs autointerés).

va cuando son guiadas por instituciones. Lo anterior dista de la propuesta presente en este artículo, en especial por el instrumental que se está proponiendo (teoría de la acción colectiva en Olson y Adam Smith como su verdadero precursor). Además, la presente investigación demuestra en mayor profundidad los mecanismos identificados por Smith que les permiten a ciertos grupos ser más exitosos que otros, desde un análisis en base a sus dos obras más conocidas: *La riqueza de las naciones* (RN) y *Teoría de los sentimientos morales* (TSM).

Gächter y Fehr (1999) examinan si la oportunidad de recibir la aprobación social a cambio de la participación en acciones colectivas es capaz de superar el fenómeno de los aprovechados. Si bien citan la TSM en un contexto de acción colectiva, la utilizan como un breve apoyo y no como parte fundamental de su investigación. Otros, como el propio Olson (1965), Dawes et al. (1986), Sandler (2004) y Richerson y Henrich (2012) —entre otros— recurren a Adam Smith en un contexto de acción colectiva, pero no identifican ese fenómeno *en* Adam Smith, sino que utilizan las obras del escocés para enfatizar conceptos como el ‘autointerés’ (*self-interest*) de los individuos y los procesos de mano invisible. En ninguna literatura, hasta ahora, se ha propuesto ni demostrado la idea de que Adam Smith es el precursor original de la teoría de la acción colectiva.

El hábito de aproximarse al escocés por las vías mencionadas en la literatura anterior puede opacar otras aristas de su obra. Una de ellas es la comprensión que tiene Smith sobre la dinámica de los grupos de interés. En este artículo explotaré esa arista para mostrar la originalidad de Smith y el modo en que anticipó el descubrimiento del propio Olson.

I. Revisión en Adam Smith

Si bien Adam Smith no utiliza la expresión ‘acción colectiva’, identifica el fenómeno al que hoy en día se alude con esa expresión y lo examina en varios pasajes de *La riqueza de las naciones*. Esa identificación y tratamiento es congruente, además, con el resto de la teoría expuesta en RN. Pero también esta identificación y tratamiento no son aislados ni ocasionales. Por el contrario, son recurrentes a lo largo de la obra. Esta es la principal razón por la cual se nos permite hablar sobre una teoría de la acción colectiva en Smith.

Un primer ejemplo de ello se encuentra en el Libro I, parte 8, de RN. Una de las cosas que pueden influir en la recompensa natural del trabajo, es decir los salarios, son las respectivas capacidades de acción colectiva que tengan patronos y empleados. En *La riqueza de las naciones*, dice:

Los salarios corrientes dependen en todos los lugares del contrato que se establece normalmente entre dos partes, cuyos intereses en modo alguno son coincidentes. Los trabajadores desean conseguir tanto y los patronos, entregar tan poco como sea posible. Los primeros están dispuestos a asociarse para elevar los salarios y los segundos, para disminuirlos. (Smith 1994, 111)²

Bajo la descripción anterior se presenta el primer concepto relacionado con los 'intereses en común'. En la cita precedente aún no se analiza la acción colectiva como tal, pero se presenta una simple idea de por qué, en un período inicial, a ciertos grupos les podría resultar ventajoso asociarse antes que ejercer su capacidad de influencia. La novedad de Smith aparece en la siguiente cita:

No resulta, empero, difícil prever cuál de las dos partes se impondrá habitualmente en la puja, y forzará a la otra a aceptar sus condiciones. Los patronos, al ser menos, pueden asociarse con más facilidad; y la ley, además, autoriza o al menos no prohíbe sus asociaciones, pero sí prohíbe las de los trabajadores. No tenemos leyes del Parlamento contra las uniones que pretendan rebajar el precio del trabajo; pero hay muchas contra las uniones que aspiran a subirlo. Además, en todos estos conflictos los patronos pueden resistir durante mucho más tiempo. (Smith 1994, 111)

El pasaje demuestra que Adam Smith tiene perfecta conciencia de la capacidad de acción colectiva de los grupos de interés. Por eso hace hincapié en el hecho de que los patronos son menos que los trabajadores y que, gracias a eso, pueden asociarse con más facilidad. Implícitamente se establece la idea de que los costos de coordinación son menores en aquellos grupos reducidos, lo que por otra parte es relativamente intuitivo. Además, pone en evidencia la capacidad práctica de esos grupos al decir que unos tienen a su favor leyes que les dan una posición comparativamente más ventajosa, mientras que a los otros las leyes les prohíben la asociación, poniéndoles en una situación desventajosa. El mero hecho de que esas leyes existan es reflejo de la efectividad de la acción colectiva de esos pequeños grupos con incentivos selectivos

² Este artículo se apoya en dos ediciones de RN, una en inglés y otra en español; ello, debido a la dificultad de encontrar una traducción precisa en español para la obra completa.

(como también es reflejo de la poca capacidad de acción colectiva de los grandes grupos con intereses difusos). Smith fue uno de los que no pasó por alto esas prácticas, por lo demás tan comunes.

Hasta este punto se puede analizar la similitud entre el planteamiento de Smith y el de Olson según el cual grupos reducidos tienen menores costos de transacción que los grandes grupos. Lo que aún no se presenta es la idea de beneficios concentrados (que estarían cumpliendo con el rol de un incentivo selectivo) para los pequeños grupos y de beneficios de carácter público para aquellos grupos numerosos. Es importante recordar que no basta solamente con la reducción en los costos de transacción para una acción colectiva exitosa, además se requiere de un beneficio de carácter privado (y selectivo). Esta segunda parte del análisis se puede apreciar en la misma página de la cita anterior: "Los argumentos que esgrimen los trabajadores son a veces el alto precio de los alimentos, y a veces el gran beneficio que sus patronos obtienen" (Smith 1994, 111). Smith deja en evidencia las altas rentas de carácter privado que obtienen los grupos concentrados. El beneficio de participar en la acción colectiva supera los costos de realizarla; por ende, los pequeños grupos gremiales tienen éxito frente a los difusos grupos de trabajadores. Por otro lado, respecto de los trabajadores, dice Adam Smith:

Los trabajadores, en consecuencia, rara vez derivan alguna ventaja de la violencia de esas tumultuosas asociaciones que, en parte por la intervención del magistrado civil, en parte por la mayor resistencia de los patronos, y en parte por la necesidad del grueso de los obreros de someterse simplemente para garantizar su subsistencia presente, suelen terminar en nada salvo el castigo o la ruina de sus dirigentes. (Smith 1994, 112)

La cita anterior describe nítidamente las condiciones a que se enfrentan los trabajadores, que penalizan los intentos de organizar su propia acción colectiva. Además, el beneficio de la acción colectiva de los trabajadores no es excluyente ni discrimina a ninguno de ellos, por lo que la condición final de su acción colectiva sería de carácter público. Por ende, la diferencia en el éxito de un grupo con respecto al otro recae en el tipo de beneficio (privado o público) que se percibe una vez lograda la acción colectiva.

En el Libro I, Smith profundiza en el poder de las agrupaciones corporativas y gremiales (es decir, bajo la lógica de la acción colectiva, pequeños grupos con intereses concentrados). Tanta es la capacidad de acción colectiva de esos grupos, que llegaron a dominar toda la política

económica de Europa. Ello, con el único propósito de obtener rentas (de carácter privado):

Pero la política de Europa, al no dejar las cosas en perfecta libertad, da lugar a otras desigualdades mucho más importantes. Lo hace finalmente de tres maneras. Primero, al restringir la competencia en algunos sectores a un número menor de personas de las que estarían dispuestas a entrar en ellos en otra circunstancia; segundo, al incrementar en otros ese número más allá de lo que sería natural; y tercero, al obstruir la libre circulación del trabajo y el capital, tanto de un empleo a otro como de un lugar a otro. (Smith 1994, 178)

La capacidad de acción colectiva de los gremios y corporaciones era extensa. Lo que les permitía ser exitosos era justamente lo que nos dice Smith a continuación: “El medio principal del que sirve —la política de Europa— para este propósito son los privilegios exclusivos de las corporaciones o gremios” (Smith 1994, 178). Es importante destacar la claridad de Smith al momento de elegir cuidadosamente las palabras ‘privilegios exclusivos’. Lo anterior es condición suficiente para demostrar que Smith, al hablar de la acción colectiva de los gremios, estaría pensando también en sus beneficios concentrados de carácter privado (excluyente y rival) y en incentivos selectivos.

Lo anterior no solo se cumple para los obreros, sino también para los terratenientes, granjeros y trabajadores del campo. Smith tiene en cuenta a esos grupos de interés, los cuales no logran la cohesión necesaria (para el éxito) al momento de ejercer su capacidad de acción colectiva. Sobre lo anterior, el escocés sostiene:

Por lo tanto, todas las reglamentaciones que tienden a aumentar esos salarios y beneficios [...] Otorgan a los comerciantes y artesanos de la ciudad una ventaja sobre los terratenientes, granjeros y trabajadores del campo [...] Mediante dichas regulaciones se entrega a los habitantes de la ciudad una mayor cuota a lo que les correspondería en otro caso; y una menor a los del campo. (Smith 1994, 186)

La siguiente cita demuestra el nivel de lucidez y comprensión que Smith tiene del fenómeno denominado luego como acción colectiva. Esa comprensión le permite explicarlo incluso con una impresionante formalidad:

Los habitantes de una ciudad, al estar concentrados en un solo lugar, pueden ponerse de acuerdo fácilmente. Las labores urbanas más insignificantes se han agremiado en algunos casos; y aunque no lo hayan hecho,

late en ellas el espíritu corporativo [...] ese espíritu prevalece en ellas y a menudo las impulsa, mediante asociaciones y acuerdos voluntarios, a restringir la libre competencia [...] [Por otro lado,] [l]os habitantes del campo, dispersos en lugares apartados, no pueden ponerse de acuerdo fácilmente. No sólo no se han agremiado nunca sino que el espíritu corporativo jamás ha prevalecido en ellos. (Smith 1994, 187-188)

En esta ocasión es inevitable percatarse de la similitud entre la antepenúltima y la última cita. Se puede apreciar que la observación de la primera cita de Smith no fue accidental, sino que, por el contrario, obedece a la plena conciencia que tiene acerca de los elementos que componen una acción colectiva efectiva. Tanto es así que luego propone un contraejemplo donde menciona:

Por eso en China y el Indostán parece que [...] los salarios de los trabajadores del campo son mayores que los de la amplia mayoría de artesanos y manufactureros. Y así probablemente ocurriría en todas partes, de no haberlo impedido las leyes gremiales y el espíritu corporativo. La superioridad de las actividades urbanas sobre las rurales en toda Europa no se debe exclusivamente a los gremios y sus normas. (Smith 1994, 189)

El planteamiento de la acción colectiva por parte de Smith es congruente con las demás propuestas que realiza a lo largo de RN. Una de esas propuestas era la explicación sobre cómo ciertos grupos de interés lograban persuadir —para sus beneficios personales— a los legisladores sobre el supuesto ‘interés general’. Al respecto, Smith explica que:

La legislación corporativa permite que los habitantes de las ciudades aumenten sus precios sin temor a la libre competencia de sus paisanos [...] El aumento que ambas inducen en los precios es en todas partes pagado finalmente por los terratenientes, los granjeros y los trabajadores del campo, que rara vez se alzan en oposición a tales monopolios. Normalmente carecen tanto de proclividad como de capacidad para agruparse; y el clamor y los sofismas de los comerciantes y los industriales los persuaden fácilmente de que el interés particular de una parte, y una parte subalterna, de la sociedad equivale al interés general. (Smith 1994, 190)

Se puede comprobar que existe un fuerte lazo entre la acción colectiva y las consecuencias que esta puede tener en una sociedad. Muchas de las reflexiones económicas que se realizan analizando RN se enfocan en la capacidad de apalancamiento de los monopolistas, pero ninguna ha analizado en detalle los componentes que permiten un cierto éxito en su aplicación. A lo largo de este artículo se presentan distintos grupos de interés, que incluso pueden llegar a tener rentas monopólicas (como

los agricultores en China, por ejemplo). Sin embargo, no es suficiente — para lograr beneficios— solamente ser un monopolio (o al menos percibir rentas monopólicas). Tampoco es una condición suficiente un alto número de integrantes con los ‘mismos’ intereses (como los sindicatos, por ejemplo). Para una acción colectiva exitosa (aquella que evita al máximo un alza en el número de aprovechados) se deben cumplir justamente aquellos elementos que presenta Smith y que son formalizados actualmente por Mancur Olson: la idea central de que pequeños grupos con intereses concentrados tienen mayor capacidad de acción colectiva que los grandes grupos con intereses difusos. Smith demuestra una increíble comprensión de los incentivos que son necesarios para lograr una acción colectiva efectiva, y eso no ha sido suficientemente reconocido.

Justamente en razón de las reflexiones presentadas anteriormente es que Smith propone como solución ineludible (para neutralizar la capacidad de acción colectiva), la competencia. Los mercados competitivos aumentan el número de participantes, obligando a los demás a generar mejores productos a menores costos, disminuyéndoles así las rentas a todos aquellos participantes de ese mercado. Lo que muchas veces pasa desapercibido, incluso a economistas, es el hecho de que la competencia, al aumentar el número de participantes en un mercado, dificulta aún más la capacidad de acción colectiva. Por teoría de juegos se hace evidente que los incentivos a desviarse (es decir, romper un acuerdo colusorio y bajar los precios para percibir altas rentas) son cada vez mayores en la medida en que existan más ‘jugadores’. Intuitivamente y, en términos simples, es más fácil ponerse de acuerdo con pocas personas que con muchas. Es por lo anterior que los acuerdos colusorios frecuentemente involucran a pocos actores y rara vez a muchos. La existencia de competencia —por definición— genera un mercado robusto con muchos participantes, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda. La definición económica para reflejar eso es que los agentes, en una economía fuertemente competitiva o perfectamente competitiva, son ‘tomadores de precios’. Son tantos los agentes en esa economía que nadie tiene la capacidad de afectar los precios (justamente lo opuesto a los monopolios u oligopolios en donde se fijan los precios).³

³ La explicación económica está alineada con lo que entenderíamos por un proceso de mano invisible. Para definiciones de procesos y explicaciones de mano invisible, revisar Ullmann-Margalit (1978) y Nozick (1994).

La extensión general del mercado suele coincidir con el interés general, pero el reducir la competencia siempre va en contra de dicho interés, y sólo puede servir para que los empresarios, al elevar sus beneficios por encima de lo que naturalmente serían, impongan en provecho propio un impuesto absurdo sobre el resto de sus compatriotas. Cualquier propuesta de una nueva ley que provenga de esta categoría de personas debe ser siempre considerada con la máxima precaución [...] Porque provendrá de una clase de hombres cuyos intereses nunca coinciden exactamente con los de la sociedad; tienen generalmente un interés en engañar e incluso en oprimir a la comunidad, y que de hecho la han engañado y oprimido en numerosas oportunidades. (Smith 1994, 343-344)

Lo dicho anteriormente no solo tiene consecuencias económicas, sino también morales. Desde sus comienzos, una de las principales preocupaciones del liberalismo ha sido la concentración del poder. Por lo general esa preocupación se sostenía en el ámbito político de manera muy evidente, pues el monarca poseía una autoridad altamente discrecional. Se podría incluso afirmar que, dentro de la gran familia liberal, existe un consenso transversal sobre el interés de acumular el poder en manos de pocas personas. Si bien ya establecimos por qué es dañino para una sociedad —en términos económicos— la concentración de poder, también podríamos analizar eso en el ámbito moral. Smith demuestra reiteradas veces cómo la concentración de riqueza está asociada a la concentración de poder discrecional en las sociedades. En términos simples, existe una fuerte correlación entre riqueza y poder político, y en especial existía en la época de Smith. Ambos poderes se alimentan entre sí. Por un lado, la riqueza permite que individuos accedan a cargos en donde pueden tener influencia legislativa, ejecutiva o judicial (eso, por no decir un soborno directo a representantes de cargos públicos). Dado que ciertos individuos logran esa capacidad discrecional, ejercen su poder político para favorecer sus intereses privados (como el caso de las leyes del Parlamento en contra de los sindicatos, por ejemplo), lo que deriva en el aumento de sus riquezas. Para Smith, lo anterior no era en absoluto algo justo (*fair*), principalmente por el hecho de que se estarían violando no solo oportunidades (en especial de aquellos más desaventajados), sino que se estaría empobreciendo a la sociedad en desmedro de la riqueza de algunos pocos (utilizando a los individuos como si fueran peones —sin voluntad propia— en un juego de ajedrez). *De facto*, el autor se plantea la siguiente reflexión en *Teoría de los sentimientos morales*:

¿[Q]ué otro sistema político puede ser más ruinoso y destructivo que los vicios de los hombres? La única causa de los efectos fatales que acarrea un mal gobierno, es que no imparte suficiente protección contra los daños a que da lugar la maldad de los hombres. (Smith 2004, 62)

Es por lo anterior que, para Smith, los grandes enemigos del desarrollo de las naciones son 'el hombre de sistema'⁴ y el 'empresario rentista'.⁵

Para Adam Smith, tal capacidad de acción colectiva sería moralmente dañina para una sociedad, dado que le otorgaría un gran poder discrecional al 'hombre de sistema'. Lo anterior amenazaría peligrosamente las libertades individuales, que tanto defienden los liberales. La capacidad de unos para decidir por otros genera incentivos perversos, que violan la autonomía de los individuos y, en un plano económico, generan pérdidas de eficiencia.

En el capítulo IV de RN, Smith vuelve a presentar una cita con la exacta estructura necesaria para la acción colectiva, en concordancia con las citas ya presentadas:

Los comerciantes y los industriales son las personas que obtienen el mayor beneficio del monopolio del mercado nacional [...] Los hacendados y los granjeros son las personas menos sujetas al miserable espíritu del monopolio, lo que los honra. [...] Los hacendados y granjeros, dispersos a lo largo del país, no se combinan con tanta facilidad como los mercaderes y los fabricantes, que al estar agrupados en ciudades y acostumbrados al espíritu corporativo monopólico que prevalece entre ellos, procuran naturalmente obtener en contra de sus compatriotas los mismos privilegios que habitualmente poseen contra los habitantes de sus ciudades respectivas. (Smith 1994, 557)

A Smith le preocupa la acción colectiva principalmente por un problema económico: entiende que la captura del Estado es probablemente el factor que más perjudica a los individuos comunes y corrientes. Aquellos que promovían los acuerdos colusorios (políticos o económicos) en-

⁴ Smith describe, en TSM, a este personaje como un hombre que está tan enamorado de sus propias ideas que no duda en imponérselas al resto. Se imagina que es un jugador de ajedrez que puede mover las fichas estratégicamente para ganar la partida. La falencia en esta idea se presenta en el hecho de que los seres humanos no son fichas de ajedrez, sino individuos con fines propios, y es imposible que una persona concentre toda la información necesaria para que la sociedad opere correctamente (similar a la idea de Hayek propuesta en 'El uso del conocimiento en la sociedad').

⁵ Es el individuo que se vale de favores políticos para participar en el mercado. Los ejemplos a lo largo de la RN, para este personaje, son recurrentes.

tre pocos, conseguían grandes beneficios a costa de todos los demás ciudadanos de un determinado lugar. Para Smith es esencial entender cómo eso podría ocurrir y cómo operaba para lograr tal nivel de efectividad. Sin una profunda comprensión de la dinámica de los grupos de interés, difícilmente podría proponer una solución tan robusta como la que él plantea a lo largo de RN: competencia. Lo anterior prueba, nuevamente, que Smith estaba perfectamente consciente respecto de la lógica existente por detrás de la acción colectiva y que no fue la suya simplemente una afirmación aleatoria.

En el Libro V de RN se presenta una vez más, en una nueva oportunidad y en un contexto totalmente distinto, evidencia concluyente de que Smith está pensando en la interacción de los grupos en términos de acción colectiva. Concretamente, en la sección titulada 'Of the Public Works and Institutions which are Necessary for Facilitating Particular Branches of Commerce', Smith analiza las instituciones y el tipo de obras públicas que son necesarias para el fomento del comercio. Históricamente, en especial en economía, se ha conocido por el término de *big push* el hecho de que los países, para comenzar un desarrollo económico acelerado, requieren contar antes con una cierta infraestructura y con determinadas instituciones. Se necesitan derechos de propiedad bien establecidos y asegurados, carreteras, puertos, fuertes, guarniciones, sistemas jurídicos que puedan velar por el cumplimiento de los contratos, mercados financieros, entre otros. En la época, una de las principales preocupaciones para el éxito del comercio era la seguridad y protección de los bienes. Smith plantea que el principal responsable por asegurar ese tipo de obras debiera ser el Estado, pero que, sin embargo, los diversos grupos de interés recurrirían consistentemente al poder legislativo para lograr beneficios exclusivos en las administraciones de la seguridad del comercio, específicamente en la administración de los fuertes y guarniciones, en desmedro de la comunidad. En este contexto se encuentran las famosas compañías de navegación (sociedades privadas), a las cuales el Estado les cedía ciertas funciones —como la protección general del comercio. Los individuos podrían llegar a tener los derechos de propiedad sobre estas sociedades de distintas maneras, sujetos a la estructura que ellas presentaran. Algunas (sociedades) podrían ser extremadamente exclusivas en su participación, mientras que otras transaban abiertamente sus derechos de propiedad en los mercados financieros. En algunas

solamente se podía acceder si se era parte de una elite real, mientras que en otras cualquier individuo común y corriente podría comprar sus acciones. Algunas tenían prohibido el traspaso (o venta) de los derechos de propiedad a terceros, mientras otras no tenían ningún tipo de restricción para su venta o traspaso.

En RN, Smith distingue entre tres tipos de sociedades, analiza cuáles son las más efectivas, qué es lo que las distingue entre sí y cómo compatibilizar los incentivos privados de esas compañías con el interés general. Concretamente, Smith plantea que:

Aunque esas empresas pueden haber sido útiles para el primer establecimiento de algunas ramas del comercio, al abordar por su cuenta un experimento que el Estado no creía prudente acometer, han probado ser a largo plazo, todas ellas, onerosas o inútiles, y han manejado mal o han restringido el comercio. (Smith 1961, 978)

Desde un punto de vista práctico, este tipo de compañías terminan, en muchas ocasiones, dañando más el comercio que fomentándolo. Smith comienza caracterizando dos de los tres tipos de sociedades del siguiente modo:

1) *Joint Stock Companies* (empresa/compañía por acciones): serían lo equivalente a las sociedades anónimas, en donde se venden libremente acciones de la empresa y se distribuyen los beneficios o pérdidas acorde a la participación de cada individuo (vía posesión de acciones).

2) *Regulated Companies* (empresa/compañía regulada): serían aquellas empresas en donde se debe pagar una membresía por entrar a ella y solamente aquellos considerados 'calificados' pueden ser aceptados. Además, una vez siendo socio, se deben aceptar las regulaciones de la empresa y la posesión de ese derecho a pertenecer a esa institución no es transferible. Esto sería análogo a un 'club privado' (Smith 1961, 979).

Respecto de estas sociedades, Smith plantea que:

Estas empresas, reguladas o por acciones, tienen a veces privilegios exclusivos y a veces no. Las compañías reguladas se parecen en todo a los gremios, tan comunes en las ciudades y pueblos de todos los países de Europa, y son una especie de monopolios ampliados del mismo tipo. (Smith 1961, 979)

Smith afirma que las *regulated companies* tienen un mayor o menor grado de aceptación según qué tan exclusiva sea esa compañía. Dependiendo de los requisitos de admisión, autoridad y poder de los

directores, se podría determinar hasta qué punto la empresa es realmente 'abierta' o si en verdad privilegia la aceptación de amigos particulares. Smith planteaba que, en general, ocurriría más bien esto último. Por ende, cuando se regulaban (o no) esas compañías, Smith planteaba que:

El espíritu corporativo prevalece en todas las compañías reguladas siempre que la ley no lo restrinja. Cuando se las ha dejado actuar según su tendencia natural, han procurado siempre someter al comercio a toda clase de incómodas reglamentaciones, para reducir la competencia al mínimo número de personas posible. Cuando la ley les ha impedido hacerlo, se han vuelto absolutamente inútiles e insignificantes. (Smith 1961, 980)

Dentro de las prácticas que se conocen para la concentración de mercado en un sector, las *regulated companies* optan por una estrategia en específico:

El objeto, además de la mayor parte de los estatutos de todas las empresas reguladas, así como de todas las demás corporaciones, no es tanto oprimir a los que ya son miembros, sino desalentar a otros para que no lo sean; esto puede hacerse, no sólo con una multa elevada, sino con muchos otros artificios. El objetivo incesante de esas empresas es siempre el de elevar la tasa de su propio beneficio tanto como les sea posible; el de mantener el mercado, tanto de los bienes que exportan como de los que importan, tan desabastecido como les sea posible, algo que sólo puede lograrse mediante la restricción de la competencia, o desalentando a los nuevos empresarios que desearían entrar en su actividad. (Smith 1961, 983)

Es posible analizar que, vía barreras de entrada al mercado, los miembros de esas sociedades se aseguran el monopolio de ese sector, lo que deriva en mayores precios, menores cantidades y una menor diversificación de productos, atentando principalmente en contra del ciudadano promedio de ese lugar. Nos resta analizar ahora en qué medida aquellas sociedades cumplían con su mandato (o no). Debemos recordar que la principal obligación de esas compañías era asegurar un buen mantenimiento de los fuertes y guarniciones justamente para fomentar el comercio (y no restringirlo para ejercer intereses particulares). Smith dice que la evidencia empírica es categórica:

Las compañías reguladas, según observó Sir Josiah Child, aunque habían apoyado con frecuencia a los ministros públicos, nunca habían mantenido fuertes o guarniciones en los países con los que comerciaban, mientras que las sociedades anónimas lo habían hecho con frecuencia. Y, en realidad, los primeros parecen ser mucho más inadecuados para este tipo de servicio que los segundos. (Smith 1961, 983)

Se puede evidenciar la superioridad práctica de una sociedad por sobre otra. Mientras que en las *regulated companies* no existía una man-tención adecuada (o incluso provisión) de fuertes y guarniciones, en las *stock companies* frecuentemente se lograba ese objetivo de ofrecer segu-ridad y fomentar el comercio. ¿Qué hace ser a una sociedad más efectiva que otra? ¿Cuáles son los determinantes de una buena provisión de ese tipo de servicios? Como siempre, la respuesta viene desde la economía. Todo se trata de incentivos, nos dice Smith. En la economía notamos que este es un típico problema de compatibilidad de incentivos, de 'Agente vs Principal' (Spremann 1987). El escocés entiende que los incentivos de las *regulated companies* no se alineaban con los intereses generales de la nación, mientras que el set de incentivos de las *joint stock companies* ali-neaba sus intereses privados con el interés general de la sociedad. Smith plantea que:

En primer lugar, los directores de una empresa regulada no tienen ningún interés particular en la prosperidad del comercio general de la empresa por el cual se mantienen tales fortalezas y guarniciones. La decadencia de ese comercio general puede incluso contribuir con frecuencia a la ventaja de su propio comercio privado; ya que al disminuir el número de sus com-petidores puede permitirles tanto comprar más barato como vender más caro. Los directores de una sociedad anónima, por el contrario, al tener solo su participación en los beneficios que se obtienen de las acciones ordinarias comprometidas con su gestión, no tienen comercio privado propio cuyo interés pueda separarse del de la sociedad general. Su interés privado está relacionado con el de la prosperidad del comercio general de la compañía y con el mantenimiento de los fuertes y guarniciones que son necesarios para su defensa. Por lo tanto, es más probable que tengan esa atención continua y cuidadosa que ese mantenimiento requiere necesaria-mente. (Smith 1961, 984)

Si bien lo anterior era relativamente previsible, la siguiente obser-vación de Smith comienza a arrojar luz sobre su entendimiento de los grupos y sus respectivas capacidades de acción colectiva.

En segundo lugar, los directores de una sociedad anónima siempre tie-nen la administración de un gran capital (las acciones de la compañía), una parte del cual pueden emplear con frecuencia, con decoro, en la construcción, reparación y mantención de los fuertes y guarniciones ne-cesarios. Pero los directores de una empresa regulada, que no tienen la administración de un capital común, no tienen otro fondo para emplear de esta manera que los ingresos ocasionales que surgen de las cuotas de admisión y de los deberes corporativos impuestos al comercio de la empresa. Aunque tenían el mismo interés, por lo tanto, en ocuparse del

mantenimiento de tales fuertes y guarniciones, rara vez pueden tener la misma capacidad para prestar esa atención eficaz. (Smith 1961, 984)

A estas alturas queda clara la (in)compatibilidad de incentivos con respecto a las *regulated companies* y el bienestar general de la sociedad. Al comienzo de esta sección mencionamos que Smith profundizaba en tres tipos de sociedades. Hasta el momento hemos analizado solamente dos de ellas. La última que debemos analizar corresponde a las que Smith denomina como *private copartneries* (coparticipación privada). Respecto de esta última, señala:

En primer lugar, en una coparticipación privada ningún socio, sin el consentimiento de la empresa, puede transferir su participación a otra persona o introducir a un nuevo miembro en la empresa. Cada miembro, sin embargo, puede, con la debida advertencia, retirarse de la *copartnería* y exigir el pago de su parte de las acciones ordinarias. En una sociedad anónima, por el contrario, ningún socio puede exigir a la sociedad el pago de su participación, pero cada miembro puede, sin su consentimiento, transferir su parte a otra persona y, por lo tanto, introducir a un nuevo miembro. El valor de una acción en una acción conjunta es siempre el precio que traerá al mercado, y esto puede ser mayor o menor, en cualquier proporción, que la suma que su dueño tiene acreditada en las acciones de la compañía. En segundo lugar, en una coparticipación privada cada socio está obligado por las deudas contraídas por la empresa en la totalidad de su fortuna. En una sociedad anónima, por el contrario, cada socio está obligado sólo en la medida de su participación. (Smith 1961, 989)

Es posible analizar que las *private copartneries* son lo que hoy conocemos como ‘sociedades cerradas’, es decir, aquellas que no son abiertas y, por ende, no transan en los mercados financieros. Es un punto intermedio entre las *joint stocks* y las *regulated*. Si bien las *private copartneries* se parecen mucho a las *joint stock*, difieren en los aspectos ya mencionados y en especial en la arista de la transferibilidad de los derechos sobre las acciones (lo que las hace relativamente más ‘exclusivas’ que las *joint stock*). Lo anterior será un punto clave para el análisis de la acción colectiva.

Si bien las *joint stock companies* son superiores en comparación a las *regulated*, estas también poseen fallas internas en la compatibilidad de incentivos que afectan a un nivel general su desempeño. Debido a que el acceso a las *joint stock* es más bien sencillo y a que los propietarios son numerosos y se encuentran difusos (atomizados dada la baja participación en las acciones a un nivel general), en muchas ocasiones los directores pueden aprovecharse de esa falta de coordinación para obtener

rentas, en este caso en forma de dividendos, sin estar meticulosamente atentos a la mantención y provisión de los servicios que ofrecen. Con respecto a esto, Smith plantea que:

El comercio de una sociedad anónima siempre está gestionado por un tribunal de directores. Este tribunal, de hecho, está frecuentemente sujeto, en muchos aspectos, al control de un tribunal general de propietarios. Pero la mayor parte de esos propietarios rara vez pretende comprender algo del negocio de la empresa, y cuando el espíritu de facción no prevalece entre ellos, no se preocupan por ello, sino que reciben con satisfacción el dividendo semestral o anual. Esta exención total de problemas y riesgos, más allá de una suma limitada, anima a muchas personas a convertirse en aventureras en sociedades anónimas, que de ningún modo arriesgarían su fortuna en alguna sociedad tipo coparticipación privada. Por lo tanto, estas empresas suelen atraer acciones mucho mayores de las que puede presumir cualquier copartípe privado. (Smith 1961, 989)

Con respecto a las rentas, provisión de bienes e (in)compatibilidad de incentivos, Smith dice que:

Sin embargo, de los directores de tales empresas, al ser administradores más del dinero de otras personas que del suyo propio, no puede esperarse que deban velar por él con la misma vigilancia ansiosa con la que los socios de una *copartnería* privada frecuentemente velan por el suyo. (Smith 1961, 990)

Esta es una parte fundamental para el análisis de la acción colectiva. Para Smith es evidente que la compatibilidad de incentivos está relacionada no solo con quien posee la riqueza, sino con cuantos sean los encargados de administrar tal riqueza. Históricamente han existido diversas *joint stock companies* que han sido exitosas (es decir, que se aproximan a la gran performance de las *private copartneries*) y también otras que han sido desastrosas y han fracasado. ¿Qué es lo que diferencia a unas de otras siendo que son exactamente el mismo tipo de sociedad? ¿Cómo puede ser que dos compañías que tengan un mismo arreglo institucional tengan resultados tan distintos? Smith nos dice que ello se debe exclusivamente a que los pequeños grupos tienen mayor capacidad de acción colectiva que los grandes grupos difusos. La evidencia de este razonamiento se encuentra en la siguiente cita: "Pero una sociedad anónima, que consta de un pequeño número de propietarios y con un capital moderado, se acerca mucho a la naturaleza de una *copartnería* privada y puede ser capaz de casi el mismo grado de vigilancia y atención" (Smith 1961, 993).

Es asombrosa la reiterada claridad de Smith en relación con los incentivos y las características esenciales de un grupo que lleva a cabo una acción colectiva exitosa (o no). Se puede analizar que la descripción meticulosa del ilustrado no deja dudas respecto de que efectivamente estaba pensando en términos de acción colectiva al momento de referirse a la dinámica de los distintos grupos de interés que conforman una sociedad. Queda en evidencia que el escocés piensa sistemáticamente de esa manera en distintos contextos a lo largo de su investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones.

2. La acción colectiva dentro del programa político liberal

El liberalismo, en un nivel general, plantea ejes fundamentales en su doctrina. Estos son: libertad, igualdad, rechazo del absolutismo, derechos de propiedad, individualismo, interés individual, garantía de las minorías y neutralidad. Si bien la propuesta de Smith ha permeado transversalmente el liberalismo, encontramos tal influencia de forma más nítida en una de las familias del liberalismo: el 'liberalismo clásico'.⁶ Por lo tanto, considerando sus cánones fundacionales, evidenciamos que existe una fuerte tensión entre el liberalismo (clásico) y la capacidad discrecional de cualquier tipo de autoridad (tanto privada como lo es un monopolio, como proveniente del Estado).

En base a esto notamos que Smith demuestra reiteradas veces cómo la concentración de riqueza estaba asociada a la concentración de poder discrecional en las sociedades. Es aquí donde radica la importancia de la acción colectiva para él, que entiende y describe perfectamente las ineficiencias, los peligros y la injusticia de la concentración del poder económico (vía el empresario rentista) o social (vía el hombre de sistema). Smith se ve obligado a estudiar y comprender cómo ellos logran el éxito al momento de procurar sus intereses individuales, para así proponer una solución a esa dinámica. Por lo que explica en RN, esos

⁶ El liberalismo clásico tiene como principales exponentes a Smith, Locke, Say, Montesquieu, Jefferson, Mill, Tocqueville, Hayek, entre otros. Esta corriente coloca el énfasis principal en garantizar la libertad del individuo al limitar el poder del Estado y maximizar el poder de los mercados competitivos, abogando por libertades civiles con un gobierno limitado bajo el 'imperio de la ley' (*rule of law*) y la creencia en la política económica del *laissez-faire*.

personajes logran sus metas vía una acción colectiva efectiva, es decir, aquella que se presenta en los pequeños grupos con intereses selectivos. Se debe analizar esto en profundidad a lo largo de la filosofía política.

Históricamente, en especial a fines del siglo XIX, se ha puesto en práctica lo que mencionaba Smith respecto de la captura del Estado por parte de grupos privados con intereses concentrados. Es más, incluso el liberalismo fue permeado con un intento de compatibilizar esa concentración de poder con la tradición liberal. Lo anterior es descrito por Hayek (1990):

Probablemente, nada ha hecho tanto daño a la causa liberal como la rígida insistencia de algunos liberales en ciertas toscas reglas rutinarias, sobre el principio del *laissez-faire* [...] Contra los innumerables intereses que podían mostrar los inmediatos y evidentes beneficios que a algunos les producirían unas medidas particulares, mientras el daño que éstas causaban era mucho más indirecto y difícil de ver, nada, fuera de alguna rígida regla, habría sido eficaz. Y como se estableció indudablemente una fuerte presunción a favor de la libertad industrial, la tentación de presentar ésta como una regla sin excepciones fue siempre demasiado fuerte como para resistir a ella. (Hayek 1990, 61)

Hayek (1990) presenta un análisis que respalda y enriquece aún más la hipótesis planteada en este artículo. En la misma línea que Smith, Hayek se preocupa fuertemente por la concentración del poder, en especial en el 'hombre de sistema'. Para el austriaco, la denominación para los sistemas de planificación central corresponde a los 'colectivismos'. Hayek realiza una contundente defensa de los sistemas de libre mercado (en donde el mecanismo de precios opera de la manera más eficiente posible gracias a la competencia) y analiza la brutal inferioridad (tanto moral como asignativa) de los sistemas centralizados (en especial el socialismo). El austriaco plantea:

Tampoco debe olvidarse que el socialismo no es sólo la especie más importante, con mucho, del colectivismo o la 'planificación', sino lo que ha convencido a las gentes de mentalidad liberal para someterse otra vez a aquella reglamentación de la vida económica que habían derribado, porque, en palabras de Adam Smith, ponía a los gobiernos en tal posición que, 'para sostenerse, se veían obligados a ser opresores y tiránicos'. (Hayek 1990, 82)

Es interesante advertir que Hayek rescata los elementos que plantea Smith, pero los profundiza y los coloca en un contexto moderno. Hayek también se interesa en cómo durante el siglo XX se plantean sistemas

económicos que se alejan del liberalismo clásico, en especial del sistema de libre mercado que fue estipulado por Smith siglos antes. Para eso, Hayek sostiene:

Mas aunque todos los cambios que observamos llevan hacia una vasta dirección central de la actividad económica, el combate universal contra la competencia promete producir en primer lugar algo incluso peor en muchos aspectos, una situación que no puede satisfacer ni a los planificadores ni a los liberales: una especie de organización sindicalista o corporativa de la industria, en la cual se ha suprimido más o menos la competencia, pero la planificación se ha dejado en manos de los monopolios independientes que son las diversas industrias. Éste, primero e inevitablemente, resultado de una situación en que las gentes se ven unidas por su hostilidad contra la competencia, pero en la que apenas si concuerdan en algo más. Al destruir la competencia en una industria tras otra, esta política pone al consumidor a merced de la acción monopolista conjunta de los capitalistas y los trabajadores de las industrias mejor organizadas. Y, sin embargo, aunque esta situación existe ya desde hace algún tiempo en extensos sectores, y aunque mucha de la turbia agitación (y casi toda la movida por intereses) en favor de la planificación tiene esta misma finalidad, no es una situación que pueda persistir o justificarse racionalmente. Esta planificación independiente a cargo de los monopolios industriales produciría, de hecho, efectos opuestos a los que proclaman los argumentos en favor de la planificación. (Hayek 1990, 90)

Hayek profundiza en el lazo existente entre el socialismo y la creación de los monopolios. Una de las banderas del socialismo es precisamente la planificación central, por lo que, ineludiblemente, se terminarían generando concentraciones económicas en los diversos sectores bajo ese sistema político. El austriaco menciona la evidencia empírica de Alemania, alineado también con Wilcox (1940):

[E]l crecimiento de los carteles y sindicatos ha sido sistemáticamente muy alimentado desde 1878 por una deliberada política. No sólo el instrumento de la protección, sino incitaciones directas y, al final, la coacción, emplearon los gobiernos para favorecer la creación de monopolios, con miras a la regulación de los precios y ventas. Fue allí donde, con la ayuda del Estado, el primer gran experimento de 'planificación científica' y 'organización explícita de la industria' condujo a la creación de monopolios gigantes que se tuvieron por desarrollos inevitables cincuenta años antes de hacerse lo mismo en Gran Bretaña. Se debe, en gran parte, a la influencia de los teóricos alemanes del socialismo. (Hayek 1990, 98)

No es de sorprender que, frente a todo el análisis anterior, el austriaco proponga como solución ineludible, al igual que Adam Smith, la competencia. A diferencia de Smith, Hayek profundiza en los mecanis-

mos que permiten que un sistema de precios funcione de la forma más eficiente posible, y que esta es la mejor alternativa que tenemos como sociedad.

Smith propone la competencia como solución para neutralizar la capacidad de acción colectiva de grupos de interés (como también lo hace posteriormente Hayek, pero sin el enfoque puesto en la acción colectiva de los grupos). Los problemas descritos por el austriaco ya habían sido analizados por Smith. Monopolios, concentraciones de poder y *lobby*. Si bien existen estudios como los de Leonidas Montes que “intentan descubrir la deuda de Hayek con Adam Smith” (Montes 2011), notamos que la mayoría de esos análisis proponen una aproximación entre Smith y Hayek desde la lógica de las ideas económicas por detrás de los autores. Lo anterior es una arista distinta a la que se propone en este artículo, el cual señala la similitud de estos autores vía otra rama (la lógica por detrás de las acción colectiva de los distintos grupos de interés en una sociedad). Esta similitud no es sorprendente, dado que el propio Hayek se ofreció para escribir la introducción a la edición alemana de la obra de Olson.⁷

Por ende, sostenemos que gran parte de lo descrito por Hayek puede ser explicado con un enfoque de acción colectiva. Los pequeños grupos empresariales, en conjunto con individuos del Estado, tenían incentivos selectivos para instaurar los monopolios. Hayek (1990, 99) bien dice que “con la ayuda del Estado [se] condujo a la creación de monopolios gigantescos”. Para Smith lo anterior no era nada nuevo, sino algo que había vivido en carne propia.

La manera en que opera el sistema de precios en un mercado competitivo es justamente aquella que, sin darnos cuenta, limita la capacidad de acción colectiva de ciertos grupos. Por un lado, los sindicatos mal intencionados se ven limitados al tener que competir con los demás oferentes en un extenso mercado. Por otro lado, el empresario rentista que quiere cobrar precios monopólicos no sobrevivirá en la industria, justamente debido a la robusta competencia y al hecho de que existen una cantidad significativa de otros oferentes que proporcionarán un determinado bien o servicio al precio de equilibrio (precio de mercado). Los consumidores se verían beneficiados al tener acceso a una mayor variedad

⁷ La afirmación aparece en una nota al pie en *Derecho, legislación y libertad* (Hayek 1985, 36). La traducción a la obra de Olson (*The Logic of Collective Action*) se tradujo bajo el título *Die Logik des Kollektiven Handelns* (Tubinga, 1968).

de bienes y servicios a un menor precio. Los oferentes estarían protegidos de monopsonios dada la extensa cantidad de compradores. La sociedad, a nivel agregado, se vería beneficiada en un mercado competitivo, justamente por el hecho de que nadie puede influir en los precios, es decir, no se generan las condiciones suficientes para una acción colectiva efectiva por parte de ningún grupo de interés que pueda querer comportarse de modo oportunista. La principal importancia de las instituciones es asegurar que esa dinámica que se sigue en un sistema de precios sea aplicada en las diversas áreas de una sociedad, evitando capturas del Estado, monopolios, privilegios políticos, entre otros. ¿Cuál es la manera en que se puede hacer? Limitando la capacidad de acción colectiva de los pequeños grupos con intereses concentrados vía la competencia.

A estas alturas se hace evidente la transversalidad de la propuesta de Smith, quizás desarrollada de forma más clara (además de los institucionalistas ya mencionados) vía la 'teoría de los buscadores de rentas'. Profundizada principalmente por Buchanan (1993) y Tullock (1993, 23), la *rent seeking theory* se define como "la manipulación de gobiernos democráticos [o de otro tipo] para obtener privilegios especiales en circunstancias en las que las personas perjudicadas por los privilegios resultan más perjudicadas que las ganancias del beneficiario".

En su libro *Rise and Decline of Nations*, Mancur Olson (2008) también señala ese tipo de problemas al momento de estudiar y explicar el desarrollo de las naciones. Boettke (1992) menciona:

El problema, como Mancur Olson argumentó en su *Rise and Decline of Nations*, es que a medida que ocurre la estabilidad política, se forman intereses arraigados que, eventualmente, a través de su actividad de búsqueda de rentas, retrasan el desarrollo económico de un país. (Boettke 1992, 71)

El hecho de la existencia de buscadores de rentas (*rent seekers*) no es algo nuevo para los economistas. Claramente, uno de los pioneros en detectar y explicar este comportamiento fue, como arrojó luz este artículo, Adam Smith. Sin embargo, existen ejemplos tanto históricos como actuales de autores que, intencionalmente o no, le siguen la línea al escocés. Consideremos los comentarios de Frederic Bastiat en 1850 (uno de los precursores de la *public choice theory*):

La ley se ha utilizado para destruir su propio objetivo [servir como defensa de la vida, la libertad y la propiedad]: se ha aplicado para aniquilar la justicia que se suponía que debía mantener; a limitar y destruir derechos que

su verdadero propósito era respetar. Este hecho [que la fuerza se confía a quienes hacen la ley], combinado con la tendencia fatal que existe en el corazón del hombre a satisfacer sus necesidades con el menor esfuerzo posible, explica la perversión casi universal de la ley [...] en lugar de frenar la injusticia [se] convierte en el arma invencible de la injusticia [...] Esto se hace en beneficio de la persona que hace la ley, y en proporción al poder que tiene [...] los pocos practican el saqueo legal de la mayoría [...] Es imposible introducir en la sociedad un mayor cambio y mayor mal que éste: la conversión de la ley en instrumento de saqueo. Siempre que se admita que la ley puede desviarse de su verdadero propósito, que puede violar la propiedad en lugar de protegerla, entonces todos querrán participar en la elaboración de la ley, ya sea para protegerse contra el saqueo o para usarla para el saqueo. El que se beneficie de esta ley se quejará amargamente, defendiendo sus derechos adquiridos. Afirmará que el Estado está obligado a proteger y fomentar su industria en particular; que este procedimiento enriquece al Estado porque la industria protegida puede así gastar más y pagar salarios más altos a los trabajadores pobres. No escuches este sofisma de intereses creados. La aceptación de estos argumentos convertirá el saqueo legal en todo un sistema. De hecho, esto ya ha ocurrido. (Bastiat [1850] 1998, 9-18)

Una vez más, la descripción de Bastiat ([1850] 1998) sirve para describir todo aquello que Smith ya había documentado y analizado respecto de las compañías de navegación y de cómo unos pocos conseguían derechos exclusivos para sí en desmedro del bienestar social.

Además, Bastiat ([1850] 1998) argumenta que a medida que el ‘fracaso del gobierno’ se generaliza como resultado del gobierno que fomenta el saqueo legal (es decir, búsqueda de rentas), el resultado inevitable será la revolución, así como ha habido revoluciones relativamente frecuentes en Francia. Por tanto, la política debe recibir una educación desde las ciencias económicas. Como dijo Bastiat ([1850] 1998, 66), “[s]e debe desarrollar una ciencia de la economía antes de que se pueda formular lógicamente una ciencia de la política”. El punto que señala el francés es fundamental. Los individuos responden a incentivos, por lo que si los responsables políticos (*policymakers*) no intentan prever cuáles serían las consecuencias de sus propuestas en términos de incentivos, se podrían generar intervenciones desastrosas. Lo anterior es un campo central y fundamentalmente desarrollado por la economía.

Si bien es relativamente claro e intuitivo que la acción llevada a cabo por los buscadores de renta no es deseable moralmente para una sociedad, tampoco lo es deseable desde un punto de vista económico. Buchanan, Tollison y Tullock (1980) nos mencionan:

La renta es la parte del pago a un propietario de recursos por encima de lo que esos recursos podrían exigir en cualquier uso alternativo. La renta es un recibo por encima del costo de oportunidad [...] Siempre que los propietarios de recursos prefieran más a menos, es probable que se dediquen a la búsqueda de rentas, que es simplemente otra palabra para la búsqueda de ganancias [...] El término búsqueda de rentas está diseñado para describir el comportamiento en entornos institucionales donde los esfuerzos individuales para maximizar el valor generan desperdicio social en lugar de excedente social [...] A medida que las instituciones se han alejado de los mercados ordenados hacia el casi caos de la asignación política directa, la búsqueda de rentas ha surgido como un fenómeno social significativo. (Buchanan, Tollison y Tullock 1980, 46-47)

Notamos que la solución ineludible para los problemas que señalan los autores ya había sido mencionada por Smith, es decir, la competencia. La competencia es el *natural check* en contra de los interminables monopolios. Por otro lado, aquel que obtiene el poder monopolístico vía la búsqueda de rentas, causa efectos socialmente distorsionadores en el largo plazo, provocando una pérdida de bienestar general.

Supongamos que, en lugar de descubrir un nuevo producto, servicio o proceso de producción, un emprendedor innovador descubre una manera de convencer al gobierno de que 'merece' que se le otorgue un derecho de monopolio, y que el gobierno hará cumplir ese derecho manteniéndose al margen y manteniendo a todos los participantes potenciales fuera de ese sector. No se crea ningún valor en el proceso; de hecho, la monopolización implica una destrucción neta de valor. Las rentas garantizadas reflejan una desviación de valor de los consumidores en general hacia el buscador de rentas favorecido, con una pérdida neta de valor en el proceso [...] La búsqueda de rentas [...] se refiere a [...] la actividad motivada por la renta pero que tiene consecuencias socialmente indeseables. (Buchanan, Tollison y Tullock 1980, 50-51)

Un largo sector público generaría una mayor cantidad de buscadores de renta y viceversa. Por ende, notamos la esencial preocupación de los liberales clásicos por la concentración del poder a lo largo de la historia. No es una preocupación meramente moral, sino que lo es también en términos de eficiencia y posibles limitadores del desarrollo de las naciones. Es por lo que, en muchas ocasiones, para los liberales no les es de gran interés *quién* está en el poder, sino *cuánto* poder tiene. Smith, Locke, Say, Montesquieu, Mill, Tocqueville, Hayek y demás autores destacables del liberalismo clásico, han expresado en cierta medida esa transversal preocupación en las sociedades libres.

Es por todo lo mencionado anteriormente que lo que diferencia a las sociedades más prósperas de las más pobres es fundamentalmente la institucionalidad. En el agregado es posible observar que países con derechos de propiedad más estrictos, sistemas jurídicos independientes, bancos centrales independientes, reglas fiscales estructurales, cumplimiento estricto de contratos, un *enforcement* creíble por parte de las autoridades, un limitado poder del Estado, economías de libre mercado, bajo proteccionismo, impuestos no distorsionadores, fomento a la creación de empresas, altos niveles de inversión, mercados financieros robustos, entre otros, son países con un mayor nivel de desarrollo humano, en donde la calidad de vida del individuo medio es superior a la de aquel en otras partes. Autores como North y Weingast (1989) describen e ilustran nítidamente la dinámica de los incentivos en una sociedad (en este caso, la Revolución Gloriosa de Inglaterra) y cómo estos son determinantes del éxito de una nación. Actualmente, la evidencia más reciente sobre lo expuesto anteriormente se encuentra en la obra de Acemoglu y Robinson (2012).

3. Conclusiones

Los valores e instituciones de la modernidad que han permitido el aumento exponencial de la calidad de vida de los individuos corrientes no pueden darse nunca por seguros. Los tipos de incentivos que se generen en una sociedad son determinantes para el éxito (o fracaso) de esta. Si bien Smith analiza los determinantes existentes por detrás de la riqueza de las naciones, también nos entrega un instrumental —por el cual no ha sido reconocido— para moldear estos incentivos a favor del bien común.

Smith, lúcidamente, describe en detalle los elementos necesarios para una acción colectiva efectiva, así como los mecanismos para, de ser necesario, neutralizarla. El escocés entiende que la captura del Estado es, probablemente, el factor que más perjudica a los individuos comunes y corrientes. Es por lo cual los grandes enemigos de RN corresponden al empresario rentista y al hombre de sistema. Aquellos que promueven los acuerdos colusorios (políticos y económicos) entre pocos, generan grandes beneficios a costa de todos los demás ciudadanos de un determinado lugar. Para Smith era esencial entender cómo eso podría ocurrir

y cómo operaban esos grupos al punto de lograr tal nivel de efectividad. Sin una profunda comprensión de la dinámica de los grupos de interés, el escocés difícilmente podría proponer una solución tan robusta como la que plantea a lo largo de RN. La solución ineludible para Smith, que luego se adoptó transversalmente a lo largo del liberalismo, es la competencia. Solamente la competencia y los mercados competitivos tienen la capacidad, en todos los ámbitos, de neutralizar la acción colectiva de los diversos grupos de interés, que además sería fundamental para el desarrollo de las naciones. Cuando ciertos grupos logran una concentración de poder se generan incentivos selectivos para actuar de manera oportunista, generando pérdidas de eficiencia en un ámbito económico y una degradación moral en el campo ético.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J.A. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: The Crown.
- Bastiat, F. [1850] 1998. *The Law*. New York: Foundation for Economic Education.
- Boettke, P.J. 1992. Economic Education and Social Change (63-74). En Robbins, J.W. (ed.), *A Man of Principle: Essays in Honor of Hans F. Sennholz*. Grove City, PA: Grove City College.
- Buchanan, J.M., Tollison, R.D. y Tullock, G. (eds.) 1980. *Toward a Theory of the Rent-seeking Society*. College Station: Texas A & M University.
- Buchanan, J.M. 1983. Rent Seeking, Non-compensated Transfers, and Laws of Succession. *The Journal of Law and Economics* 26(1), 71-85.
- Dawes, R.M., Orbell, J.M., Simmons, R.T. y Van De Kragt, A.J. 1986. Organizing Groups for Collective Action. *American Political Science Review* 80(4), 1171-1185.
- Gächter, S. y Fehr, E. 1999. Collective Action as a Social Exchange. *Journal of Economic Behavior & Organization* 39(4), 341-369.
- Hayek, F.A. von 1983. El uso del conocimiento en la sociedad. *Estudios Públicos* 12. Disponible en: <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1817> [13 de julio 2022].
- Hayek, F.A. von 1985. *Derecho, legislación y libertad*. Madrid: Unión Editorial, S.A.
- Hayek, F.A. von 1990. *Camino a la servidumbre*. Madrid: Alianza.
- Laski, H.J. 1925. *A Grammar of Politics*. London: Allen & Unwin.
- Montes, L. 2011. Is Friedrich Hayek Rowing Adam Smith's Boat? (7-38). En Farrant, A. (ed.), *Hayek, Mill, and the Liberal Tradition*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- North, D.C. y Weingast, B.R. 1989. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-century England. *Journal of Economic History* 49(4), 803-832.
- Nozick, R. 1994. Invisible-hand Explanations. *The American Economic Review* 84(2), 314-318.
- Olson, M. 1965. *The Theory of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

- Olson, M. 2008. The Rise and Decline of Nations (36-73). En Olson, M., *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Richerson, P. y Henrich, J. 2012. Tribal Social Instincts and the Cultural Evolution of Institutions to Solve Collective Action Problems. *Cliodynamics: The Journal of Theoretical and Mathematical History* 3, 38-80.
- Robinson, J.A. y Acemoglu, D. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile.
- Sandler, T. 2004. *Global Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, A. [1776] 1994. *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza.
- Smith, A. 2004. *Teoría de los sentimientos morales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, A. 1961. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Vol. 2, Edwin Cannan edition. London: Methuen.
- Spremann, K. 1987. Agent and Principal (3-37). En Bamberg, G., Spremann, K. y Ballwieser, W. (eds.), *Agency Theory, Information, and Incentives*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Tajima, K. 2007. The Theory of Institutions and Collective Action in Adam Smith's Theory of Moral Sentiments. *The Journal of Socio-Economics* 36(4), 578-594.
- Tullock, G. 1993. Rent Seeking (19-24). *The Shaftesbury Papers* 2. Cambridge: University Press.
- Ullmann-Margalit, E. 1978. Invisible-hand Explanations. *Synthese* 39(2), 263-291.
- Wilcox, C. 1940. *Competition and Monopoly in American Industry*. Greenwood Press: Books. *EP*

Reseñas

Reseña

Carlos de la Torre (ed.). *Routledge Handbook of Global Populism*. London: Routledge, 2018. US\$52.95 (ISBN: 9780415787024), 498 pp.

Josefina Araos Bralic

Instituto de Estudios de la Sociedad, Chile

El *Routledge Handbook of Global Populism*, editado por el académico Carlos de la Torre, reúne a un destacado elenco de investigadores en un nuevo manual sobre uno de los fenómenos políticos más relevantes de los últimos años: el populismo. Se trata de una serie de artículos que no solo viene a aumentar el caudal de evidencia recopilada por la ciencia política sobre esta materia, sino también a profundizar en una discusión teórica y conceptual que no ha sido fácil.

Aunque el debate intelectual es propio de todo análisis, el populismo despierta polémicas y disputas particularmente fuertes, en parte por el tipo de riesgos y tensiones que generan sus liderazgos, en parte por el desacuerdo existente en torno a sus causas. Pero, más allá de las distintas aproximaciones, una constatación transversal es que el populismo ha hecho tambalear a las democracias occidentales, lo que se traduce en una reflexión que se debate permanentemente —como bien afirma De la Torre al inicio del libro— entre el miedo y la esperanza. Es como si no se lograra escapar de un esquema comprensivo que pasa del escándalo a la adulación ante un fenómeno que sus detractores perciben como la peor amenaza para nuestros sistemas políticos, mientras sus defensores identifican allí su única salvación.

Este manual está lejos de resolver el dilema —probablemente constitutivo de la propia reflexión sobre el populismo—, pero tampoco pretende hacerlo. Su aporte, en cambio, reside en entregar nuevos datos

y en ensayar nuevas interpretaciones, tratando de explicitar, más que superar, los desencuentros y cuestionamientos que el populismo genera.

Dividido en seis grandes secciones, el texto permite una completa actualización en torno a las últimas investigaciones sobre populismo, así como respecto de las distintas discusiones en curso. De esta forma, logra desarrollar una doble orientación, descriptiva y analítica, consciente del ineludible plano normativo que se deriva de un fenómeno que nos enfrenta a la pregunta por el origen y destino de la democracia. Una primera parte ofrece una presentación de las tres grandes líneas de definición del término. El populismo parece particularmente esquivo a una caracterización total, ya sea por el desprecio que genera —y que reduce el término a un mero adjetivo despectivo—, por la diversidad de ideologías a las que se vincula, o por una recurrencia que obliga a revisar de forma permanente los elementos que se asumían distintivos (y a reconocer que dejó hace tiempo de constituir un problema exclusivo del denominado tercer mundo).

Esa dificultad en su definición es sintetizada en el texto en la caracterización de tres ejes de estudio, diferenciados en función de la dimensión principal elegida para delimitar el fenómeno. Así, a una lectura crítica de la influyente teoría de Ernesto Laclau sobre el populismo, le sigue el detalle de otras dos que hoy predominan en el tratamiento de esta materia: el llamado 'enfoque ideacional' —centrado en el plano ideológico y discursivo del populismo— y aquel que lo define como una 'estrategia política' —que subraya en cambio su praxis como acción política. Ambas constituyen aproximaciones fundamentales en el desafío de complejizar la comprensión del fenómeno que, además de avanzar en responder la pregunta primaria de '¿qué es el populismo?', han permitido tomar conciencia de la dificultad de salir de su exclusiva denuncia. Porque, por más diferentes que sean los casos según tiempo y lugar, la conclusión recurrente parece ser la del deterioro institucional y deriva autoritaria cada vez que los populistas llegan al poder. Y, sin embargo, esa misma evidencia indica que su surgimiento esconde más que las meras ansias de poder de camuflados dictadores que manipulan al pueblo con sus promesas.

Al detallar estas tres grandes líneas, la intención del manual es finalmente ensayar una síntesis, resumida por el propio De la Torre: entender el populismo como estrategias y discursos políticos que buscan tensionar el orden institucional vigente, dividiendo la sociedad en dos

polos antagónicos. La estrategia discursiva podrá ser reduccionista y problemática por su moralismo, pero logra instalarse con eficacia y movilizar políticamente, por lo general en tiempos de crisis. Ante ello, la inquietud que parece ir esbozándose es la de haber sentado las bases para la emergencia del fenómeno mucho antes de que sus peligrosos líderes aparecieran.

La segunda parte del manual busca salir del ámbito acotado de la definición conceptual, así como del exclusivo análisis empírico, introduciendo el populismo en las grandes discusiones de la teoría social y política. Si la constatación transversal es que el populismo pone en tensión a nuestras democracias, parece necesario observar también cómo el fenómeno cuestiona y redefine las nociones fundamentales de nuestros ordenamientos políticos. Constitucionalismo, representación, sociedad civil o soberanía popular son todas categorías que el populismo obliga a revisar no solo en su realización empírica, sino también en su definición teórica. Este ejercicio ha sido difícil de llevar a cabo, pues el predominio de la mirada temerosa (y demonizadora) del populismo, ha tendido a asumir que en él solo hay patologías y desvíos del recorrido democrático ideal. Conscientes del maniqueísmo de este enfoque, autores de este manual como Nadia Urbinati reconocen la urgencia de aproximaciones fenomenológicas que, sin resolver *a priori* la amenaza que el populismo trae consigo, ayuden a identificar cómo este logra reflejar deudas pendientes de nuestras actuales democracias.

Las siguientes cuatro partes del *handbook* entran en terreno empírico, con estudios de caso y análisis comparado que sistematizan parte de la variada y rica documentación acumulada por la investigación en la materia. Con una necesaria selección temática, los énfasis giran en torno a ciertas dimensiones relevantes vinculadas al fenómeno populista: su fuerte y polémica relación con los medios de comunicación, la politización de desigualdades y exclusiones reconocida por defensores y detractores, su papel ambiguo en procesos de democratización o de autoritarismo. Finalmente, traza un recorrido regional por trayectorias diversas que muestran la extensión del populismo a nivel global.

Con esto cierra un manual que intenta contribuir no solo con nueva evidencia, como ya señalé al inicio de este texto, sino también con un esfuerzo por reconocer en el fenómeno la manifestación de problemas anteriores a su surgimiento. "El populismo no es una patología de la democra-

cia”, dice De la Torre: al contrario, obliga a retomar discusiones que habían sido sacadas del debate político, corregir déficits representativos, e incorporar grupos excluidos. Se trata de un reconocimiento ineludible frente a la ineficacia de la estrategia demonizadora del fenómeno. Estrategia, pues no ha sido apenas un enfoque comprensivo, sino una apuesta por contenerlo. La reflexión sobre populismo, en alguna medida, ha intentado ser acción política, y la tragedia es que se ha revelado impotente (el populismo avanza a diestra y siniestra), empobreciendo de paso el entendimiento del fenómeno. Va siendo hora, entonces, de abrirse a mirar aquello que el populismo logra con mayor eficacia y de preguntarse si acaso inaugura algo —afirma algo, como ha señalado Pierre Rosanvallon (2020)— más allá de los deterioros institucionales que suele traer consigo. Es la apuesta, como se señala en el epílogo de este *handbook*, por tomarse en serio los problemas de nuestras democracias, sin rendirse a los términos con los cuales los populistas, con tanto éxito, los ponen de manifiesto.

El populismo, y particularmente los líderes populistas, serían buenos mostrando los déficits políticos del presente, y malos ofreciendo soluciones. Esa parece ser la conclusión del manual, que ha sido ya subrayada por investigadores como Cristóbal Rovira y Cas Mudde (2017), representantes del antes mencionado enfoque ideacional. Se trata de una conclusión importante, pues si algo definió —y lo sigue haciendo— la aproximación dominante al populismo fue la confusión o identificación total entre el juicio sobre él y su descripción. Es cierto que la neutralidad valorativa no existe, pero el trabajo intelectual debe ser capaz de no hacer de la toma de posición la estructura del análisis, pues se termina transformando en un esquema rígido, cuyas conclusiones son predecibles pues se ha definido *a priori* aquello que el fenómeno es. La investigación no tiene entonces mucho más que hacer que confirmar en cada caso la configuración de una amenaza. Sin embargo, salir de esa dinámica es una empresa difícil, porque el maniqueísmo que ha acompañado el estudio de esta materia ha sido transversal a reivindicadores y demonizadores del populismo. Es por eso que el editor afirma al inicio, como ya se vio, que la aproximación al fenómeno suele estar siempre situada entre el miedo y la esperanza. Esto obliga a plantear una pregunta que el manual no llega a formular: ¿es acaso este un horizonte inescapable? Ante las tensiones del fenómeno populista, ¿no queda más que reconocerse del lado de sus defensores o de sus detractores, para luego

emprender cada argumentación? ¿Es posible salir del marco moralista a la hora de entender el populismo, y que el propio fenómeno parece imponer? Mi intuición es que será insuperable esa dinámica en la medida en que no encontremos una definición diferente, que este manual, por más diversidad de aproximaciones que describa, no incluye en su muestra. Urbinati, en su capítulo en este libro, la intuye al hablar de la necesidad de una definición fenomenológica del populismo, que no resuelva de antemano sus dimensiones distintivas, sino que reconstruya su proceso de surgimiento, en su singularidad y en sus condiciones contextuales. Sin embargo, ese ejercicio no parece haberse emprendido con demasiado ahínco en la ciencia política y hacerlo exigirá darle protagonismo estructural a un ámbito que queda siempre oculto: aquel configurado por los seguidores del líder en el cual todos reconocen la amenaza.

Los seguidores han sido los grandes olvidados en el estudio del populismo. Reducidos a una masa ignorante, manipulable, vulnerable por sus múltiples carencias, por mucho tiempo fue irrelevante preguntarse por los motivos de su adhesión a los líderes populistas. Las razones se daban por sabidas, y su apoyo simplemente confirmaba la capacidad encomiable y peligrosa de quien lograba convocarlos. En una suerte de aproximación unidireccional, el foco estaba —y está— en el liderazgo: ya sea su carisma, su estrategia o su discurso, el líder populista es quien irrumpe con un lenguaje seductor y reivindicador, inspirado únicamente en el deseo por alcanzar el poder. Esta falencia ha ido advirtiéndose de a poco y la ciencia política ha tratado de compensarla incorporando preguntas respecto de la ‘demanda populista’, así como por el tipo de vínculos que los líderes generan. Pero pocas veces se mira el fenómeno desde ese lado, lo que necesariamente modifica la reconstrucción de su trayectoria. Esto lo ilustra muy bien el sociólogo Marco Garrido (2017) en el estudio etnográfico que emprende sobre los adherentes del populista Joseph Estrada que gobernó Filipinas a fines de la década de 1990. Si desde la perspectiva del líder —‘desde arriba’, afirma Garrido— la historia del fenómeno es la de un corrupto e inescrupuloso presidente que prometiéndole recompensas fáciles movilizó a las grandes masas, al ir en busca de los testimonios de sus seguidores —esto es, ‘desde abajo’— el relato se altera por completo. Aparece la historia de un estigma, de acercamientos de políticos por intereses electorales, de abandono y exclusión, así como una exigencia de reconocimiento y vínculo efectivo

encontrado en un líder que, peligroso como fue, logró generar en ellos la experiencia efectiva de ser considerados como sujetos políticos. ¿Qué tipo de falencias profundas respecto de la representación política revelan esos testimonios? No es este el espacio para profundizar en el caso específico estudiado por Garrido, pero lo interesante es cómo desde esa perspectiva logra escapar al dilema de pasar irremediamente del miedo a la esperanza. Pero esto no ocurre porque se renuncie al juicio sobre el líder, sino porque deja de ser ese el foco del análisis. Para decirlo en los términos del sociólogo norteamericano Robert Wuthnow (2018): lo central es reconstruir la historia de los dejados atrás que, en su abandono, se vuelven en busca de quien promete reivindicarlos.¹

Reconstruir el populismo desde sus seguidores obliga a mirar el fenómeno como algo más que la disputa por el poder de una figura en particular, para entenderlo como un tipo de vínculo político que, como ha señalado el historiador Alan Knight (2005), reivindica una poderosa afinidad con el pueblo. Y en esa apuesta, afirma, logra un enganche —un lazo— particularmente fuerte. Su surgimiento revela así la debilidad de nuestros vínculos políticos —esa misma distancia que Chile constató con brutal contundencia para octubre de 2019—, que deja un espacio disponible no en primer lugar a la manipulación de las masas, sino a la llegada de una figura que ofrece fortalecer esos lazos quebrados. Un enfoque de esta naturaleza, con este énfasis en el lado de los seguidores, o en la relación de estos con el líder —reconstruido caso a caso— libera de la aproximación maniquea que nos mantiene entre la adulación y el escándalo. Se abre así la posibilidad de un camino de reflexión y acción política para lidiar con este fenómeno tan problemático, porque ya no será necesario obsesionarse con la caracterización y ataque del líder, sino más bien concentrarse en volver los ojos sobre quienes, olvidados y despreciados, fueron en busca de nuevos enganches. Pero una aproximación de este tipo requiere escapar a la mirada amnésica que, como ha afirmado Knight (2019), tiende a predominar en la ciencia política, así como a reencontrarla con metodologías fenomenológicas que permitan no tanto caracterizar a un líder sino un tipo singular de encuentro. En cualquier caso, este manual, solo al formular el dilema y la tensión constitutiva del propio análisis que no logra escapar al juicio de valor *a priori*, constituye ya una reflexión de enorme valor.

¹ Una reflexión más detallada sobre esto la desarrollo en Araos (2021).

Bibliografía

- Araos, J. 2021. *El pueblo olvidado. Una crítica a la comprensión del populismo*. Santiago: IES.
- Garrido, M. 2017. Why the Poor Support Populism: The Politics of Sincerity in Metro Manila. *American Journal of Sociology* 123(3), 647-685.
- Knight, A. 2005. *Revolución, democracia y populismo en América Latina*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Knight, A. 2019. Alan Knight: Si el populismo alcanza el poder suele perder su dinamismo, y si sobrevive suele convertirse en una forma de maquinaria clientelista. Entrevista por Josefina Araos. *Punto y coma* 1, 38-49. Disponible en: https://issuu.com/puntoycomarevista/docs/revista_pyc_v1 [13 de julio 2022].
- Laclau, E. 2015. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, P. 2020. *El siglo del populismo. Historia, teoría, crítica*. Buenos Aires: Manantial.
- Rovira, C. y Mudde, C. 2017. *Populism. A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Wuthnow, R. 2018. *The Left Behind. Decline and Rage in Rural America*. New Jersey: Princeton University Press. *EP*

Reseña

Gabriel Negretto (ed.). *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes. Theoretical and Comparative Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. US\$34.99 (ISBN: 9781108885287), 248 pp.

Javier Couso

Universidad Diego Portales, Chile
Universidad de Utrecht, Países Bajos

Hasta unos años atrás, los pocos estudios politológicos existentes acerca de los procesos de construcción constitucional se encontraban confinados casi exclusivamente al análisis del surgimiento de nuevas cartas fundamentales escritas luego de procesos de emancipación colonial, de revoluciones o de transiciones democráticas. Algo similar ocurría con el tratamiento de la introducción de nuevas cartas fundamentales que hacía la teoría constitucional, ya que la —relativamente escasa— literatura normativa que se ocupaba de este asunto se circunscribía a un puñado de autores (algunos de ellos de hace dos siglos, como Sieyès o Carre de Malberg), cuyas formulaciones teóricas respecto de la naturaleza del poder constituyente permanecían incuestionadas.

Este panorama cambió sustancialmente en tiempos recientes, en medio del auge de los estudios de derecho constitucional comparado de las últimas décadas, una de cuyas consecuencias fue la interpelación que el estudio empírico de la creación de nuevas cartas fundamentales hizo a teorías del poder constituyente originario de antigua data. Este es el contexto en que se inserta el libro *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes. Theoretical and Comparative Perspectives*, editado por el abogado y politólogo Gabriel Negretto, una de las autoridades en este campo.

Esta obra colectiva, que reúne a juristas y politólogos de diferentes continentes, representa un esfuerzo genuinamente interdisciplinario por abordar de manera sistemática las dinámicas jurídico-políticas de

los procesos de cambio constitucional en un subconjunto muy específico de países, esto es, sociedades democráticas donde han ocurrido procesos de reemplazo constitucional. La idea de focalizarse en casos en los cuales países democráticos optaron por embarcarse en procesos de cambio constitucional completo es bienvenida no solo porque —como lo subraya Gabriel Negretto en el capítulo introductorio— el número de países en que ello ha sucedido no es insignificante (llega a veinticinco casos en el período 1900-2015), sino porque, producto de la expansión democrática global que se advierte desde 1990 y del creciente malestar con la forma que reviste la democracia en muchas latitudes, echar mano al cambio constitucional completo aparece crecientemente como una opción atractiva en diversas democracias. Si esta tendencia continúa, no sería raro que observemos con más frecuencia este fenómeno del ‘reemplazo constitucional democrático’.

Si bien, en el logrado capítulo introductorio, Negretto reconoce que reconstruir los factores precisos que gatillaron un reemplazo constitucional en las veinticinco democracias que identifica requeriría ‘un detallado análisis histórico’, detecta, sin embargo, cuatro factores que parecen explicar el impulso que lleva a que países democráticos se embarquen en procesos constituyentes dirigidos a reemplazar por completo sus cartas fundamentales. Estos son: a) la democratización de instituciones básicas; b) crisis políticas; c) cambios en la correlación de fuerzas al interior del sistema político; y, finalmente, d) la obsolescencia o inconsistencia de las normas constitucionales preexistentes (4).

Atendido que el proyecto que generó este libro buscaba estudiar las dinámicas político-constitucionales del cambio constitucional en escenarios democráticos, fue necesario estipular con un mínimo de precisión qué se entendería —para efectos del estudio— por un régimen ‘democrático’. Considerando que este es un concepto que genera bastante debate al interior de la teoría democrática, la opción de los autores parece razonable. Para efectos de este proyecto, se adoptó una definición mínima (electoral) del concepto de democracia, añadiéndose que se considerarían como regímenes democráticos aquellos donde se hubiera desarrollado al menos una elección libre y una justa elección de las autoridades políticas, y donde dicho estado de cosas tuviera al menos cinco años de antigüedad. Así entonces, y contrastando con la literatura que estudia (en palabras de Klein y Sajo, citados por Negretto

en el capítulo introductorio) la creación constitucional *ex nihilo* —esto es, las cartas constitucionales que acompañan la instauración de un nuevo Estado independiente, o marcan el fin de un antiguo régimen—, el objetivo del volumen es estudiar las dinámicas jurídico-constitucionales del reemplazo constitucional que en ocasiones se producen en el seno de Estados democráticos que tienen tal carácter antes, durante y después del proceso constituyente.

Más allá del excelente capítulo introductorio, el volumen se divide en dos secciones. La primera contiene cuatro contribuciones de carácter conceptual y normativo. Mientras que la segunda incluye cinco capítulos que abordan los casos de siete países que introdujeron nuevas cartas constitucionales y uno (Islandia) que lo intentó y fracasó en el intento.

Los capítulos teórico-normativos están todos muy bien logrados, partiendo por la contribución de Joel Colón-Ríos, quien argumenta persuasiva y documentadamente que “el ejercicio del poder constituyente del pueblo puede estar sujeto a límites legales de naturaleza procedimental” (50). También destaca el capítulo de William Parlett quien, luego de identificar con agudeza las tensiones involucradas en todo proceso de reemplazo total de una carta fundamental, argumenta que la reglamentación del reemplazo constitucional democrático debe esforzarse por evitar tanto “la tiranía de las minorías, como la de las mayorías” (22). El primer peligro, arguye Parlett, se presenta cuando las minorías echan mano del *statu quo* legal y de las cortes constitucionales para bloquear reemplazos constitucionales contrarios a sus intereses. El segundo riesgo ocurre cuando una mayoría facciosa utiliza un proceso constituyente para moldear unilateralmente —y en su favor— el nuevo orden constitucional. Por su parte, en el tercer capítulo teórico-normativo, David Landau analiza el caso de las cortes constitucionales en los procesos de reemplazo democrático de la Constitución. De acuerdo a Landau, los jueces constitucionales pueden jugar roles muy diferentes en procesos de reemplazo constitucional, dependiendo de: a) si echan mano a teorías del poder constituyente para viabilizar procesos no autorizados por las reglas constitucionales preexistentes; b) si adhieren a la legalidad existente para bloquear procesos constituyentes o; c) si contribuyen a moldear las características que adopta el proceso constituyente mediante la utilización de reglas subconstitucionales. Concluyendo con la primera sección del volumen, Gabriel Negretto analiza las dinámicas de coope-

ración entre élites políticas y participación ciudadana que suelen darse en procesos de reemplazo constitucional en sociedades democráticas, cuestión central en una era como la contemporánea cuando las demandas por participación ciudadana representan algo así como el signo de nuestros tiempos. De acuerdo con Negretto, más allá de las virtudes legitimadoras de participación ciudadana, su análisis —reconocidamente basado en un relativamente pequeño número de casos— sugiere que, a mayores niveles de colaboración interélites, mayor es el potencial democrático de un determinado proceso de reemplazo constitucional en sociedades con democracias electorales.

La segunda sección del volumen, en la que se analizan en mayor detalle diferentes casos de reemplazo constitucional en contextos democráticos, comienza con el estudio comparado de los procesos constituyentes de Colombia (en 1991) y Venezuela (1999), elaborado por Ana María Bejarano y Renata Segura. La comparación entre estos dos casos de cambio constitucional en democracia (se suele olvidar que Venezuela contaba con un atribulado pero aún democrático régimen democrático cuando el recién elegido mandatario Hugo Chávez lideró el proceso constituyente de 1999) es consistente con la tesis defendida por Negretto en su capítulo, ya que las autoras mencionadas más arriba concluyen que, si bien tanto en Colombia como en Venezuela hubo importantes grados de participación popular, el hecho de que en el primero el proceso constituyente haya sido diseñado y aprobado por una pluralidad de actores políticos, mientras que en el segundo haya sido impuesto por un partido político dominante (el de Chávez) que copó la asamblea constituyente, llevó a resultados muy dispares desde el punto de vista democrático.

Algo similar ocurre con la comparación que el propio Negretto y Wandan realizan entre los procesos de reemplazo constitucional en Hungría y Polonia. En efecto, mientras que en Polonia el proceso de construcción de una nueva carta fundamental fue el resultado del acuerdo al que llegaron una pluralidad de intereses políticos, en Hungría la nueva constitución fue resultado de la imposición unilateral de un gobierno que hábilmente aprovechó su circunstancial (pero abrumadora) mayoría parlamentaria. Producto de esta muy disímil dinámica, al menos en el corto plazo Polonia pudo preservar mayores grados de democratización que Hungría (aunque a la luz de la evolución autoritaria que Polonia experimentó luego, uno se pregunta si no fue algo apresurado determinar que

los resultados fueron tan diferentes). En el tercer capítulo de esta sección del libro, Tom Ginsburg presenta el estudio de un caso único, el de Tailandia, que —quizá por sus crónica inestabilidad democrática— no ofrece demasiadas luces acerca de cómo consolidar una democracia en el tiempo, aun cuando un determinado proceso de cambio constitucional ocurrido en un período de relativa democratización es efectuado mediante “un perfecto balance de políticas consensuales al nivel de las élites y el involucramiento directo de ciudadanos comunes y corrientes” (25), como lo sintetiza Negretto.

El capítulo en que la experimentada Christina Murray analiza el caso de reemplazo constitucional en Kenia muestra una situación parecida. Luego de un valioso análisis de la historia reciente de este país africano, concluye que aun en casos donde se produce un sano equilibrio entre niveles de participación ciudadana necesarios para dotar de legitimidad social a una nueva constitución y acuerdos de élites políticas que complementen lo anterior, factores políticos, sociales y culturales pueden frustrar el objetivo de una sociedad más justa y democrática. Finalmente, el último capítulo de la sección de casos de estudio culmina con el análisis de Gylfason del proceso constituyente de Islandia, el cual, luego de comenzar con una altísima participación de la sociedad civil, no logró sin embargo involucrar al sistema político formal en el proceso, lo que llevó a que el objetivo de contar con una nueva constitución finalmente fracasara.

Como se adelantó en la primera parte de esta reseña, este volumen representa una valiosa contribución tanto a la teoría como a la práctica del reemplazo constitucional completo en contextos democráticos, un vacío en la literatura sobre procesos constituyentes que era necesario comenzar a llenar. En ese sentido, el libro es especialmente interesante para los lectores chilenos que se encuentran en medio de una suerte de ‘momento constitucional’ que lleva ya varios años en curso. Así, interesará al lector nacional el argumento de Colón-Ríos acerca de la viabilidad de considerar, desde un punto de vista teórico-normativo, que el despliegue del poder constituyente originario no es incompatible con un proceso regulado en lo procedimental. Asimismo, las contribuciones de Negretto y de otros autores de este volumen editado acerca de la conveniencia de combinar acuerdos interélites con participación ciudadana representan otro valioso aporte al entendimiento de estos procesos tan complejos.

Si bien, desde el punto de vista de la selección de los casos de estudio pudo haber sido interesante el que se abordaran situaciones exitosas de reemplazo constitucional en las democracias consolidadas de Europa Occidental (en el libro se mencionan varios casos de interés para la segunda sección del volumen, como el de Suecia, en 1974), de todas formas representa un primer paso fundamental en la reflexión actual acerca de la teoría y la práctica del cambio constitucional en condiciones democráticas. *EP*

Reseña

Melissa S. Williams (ed.). *Deparochializing Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. US\$75.55 (ISBN: 139781108480505), 324 pp.

Diego Rossello

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

La tensión entre particularismo y universalismo ocupó el centro del debate teórico durante el proceso de globalización de fines del siglo XX. Si el particularismo visibilizaba las minorías étnicas, los regionalismos e incluso cierto tipo de nacionalismo, el universalismo buscaba ofrecer un marco normativo para una globalización liderada por la economía que propagaba la cultura occidental a todo el planeta. Debilitado el impulso de la globalización luego del Brexit, y agotado el debate académico entre particularismo y universalismo sin un vencedor evidente, se abre un espacio para nuevos abordajes posuniversalistas que intentan dar cuenta de las coordenadas filosóficas, políticas y culturales del mundo por venir. En este contexto, el libro editado por Melissa S. Williams, profesora del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Toronto, resulta una guía útil para repensar las categorías con las que conceptualizamos la política mundial y nuestro lugar en ella. En particular, el libro desarrolla la agenda de la ‘teoría política comparada’ que procura, por un lado, reflexionar sobre la marcada identidad occidental de la teoría política convencional y, por otro, abrir dicha identidad al aporte de otras tradiciones filosófico-políticas y culturales. El resultado es un libro desafiante que da inicio a una reformulación del canon de la teoría política tal y como lo conocemos.

Como es sabido, tanto la idea de un ‘canon de la teoría política’ como los textos que lo componen —desde Platón hasta Rawls— se

han mantenido vigentes en los últimos cincuenta años. Con adiciones y sustracciones menores, la idea de un canon vertebrador de las grandes preguntas de la condición humana no solo ha permanecido, sino que se ha visto fortalecida por la expansión del currículum en las artes liberales, más allá de las fronteras de la academia estadounidense. Sin embargo, la expansión global de la educación en las artes liberales trajo consigo nuevos cuestionamientos acerca de la conformación del canon. En particular, se cuestionó el hecho de que predominaran en él textos de la tradición occidental, así como sesgos de raza y género, todo lo cual ha fogueado las batallas culturales recientes sobre la denominada ‘cultura de la cancelación’. En este sentido, los académicos y académicas que contribuyen al volumen hacen un esfuerzo sostenido por de-centrar y re-centrar el canon de la teoría política, y lo hacen a partir de la escucha profunda, del diálogo transformador y de la apertura a nuevas constelaciones culturales, así como a las preguntas —a menudo incómodas— que pueden surgir de esas disposiciones.

Deparochializing Political Theory comienza con una introducción de la editora, en la cual rinde tributo a profesores como Roxanne Euben, Fred Dallmayr, Anthony Parel y Bhikku Parekh, entre otros, por sus contribuciones inaugurales a la agenda de investigación de la teoría política comparada, hoy convertida en un vibrante campo de estudios. Williams reconoce que desparroquializar la teoría política es un proceso largo y trabajoso, debido a incentivos institucionales y profesionales que tienden a premiar la perpetuación del *statu quo* epistémico —el canon occidental—, en lugar de promover su revisión y apertura crítica. Para Williams, una era global reclama “que podamos expandir nuestros recursos para entender la política más allá de los generados por la historia de la experiencia política en las sociedades europeas y sus asentamientos coloniales” (8).

El ensayo del teórico canadiense James Tully reivindica el pensamiento político comparado como una manera de desparroquializar la teoría política. Aunque Tully reconoce afinidades con quienes buscan ‘provincializar’ o ‘descolonizar’ el canon de la teoría política, el autor avanza sin embargo en la formulación de un vocabulario teórico propio. Para ello, Tully pone énfasis en la apertura al diálogo que caracteriza a la hermenéutica de Hans-Georg Gadamer, sin dejar por ello de lado la imbricación entre saber y poder identificada por Michel Foucault. Desde

ese vértice óptico, Tully hace un llamado a reconocer que todo pensamiento ocurre al interior de tradiciones culturales y de reflexión, pero sugiere que de ello no se sigue sin más la cerrazón o el enclaustramiento. Por el contrario, Tully nos invita a cultivar la escucha profunda, el sentido de contingencia de nuestras creencias y la empatía, para lograr una “elucidación y transformación recíprocas” (45).

El capítulo de Leigh Jenco dialoga críticamente con el de Tully. Jenco busca ir más allá de la tensión entre particularismo y universalismo, repensando el rol de lo local en un mundo global. Para Jenco, la oposición entre la uniformidad global y la diferencia cultural radical hace del legado occidental moderno una especie de destino ineludible. Por el contrario, Jenco busca reconcebir lo local como un “espacio particularizado para la circulación del conocimiento” (62). Jenco critica la tendencia en los abordajes críticos y poscoloniales a apostar por un de-centramiento del canon que no logra abordar contextos no occidentales concretos en su complejidad. De este modo, frente a los diversos ímpetus deconstructivos, Jenco reivindica no el de-centramiento, sino un re-centramiento del canon. Este re-centramiento implica evitar el gesto que se refiere a un canon europeo común y preestablecido, para multiplicar las localidades en que el conocimiento puede ser generado e intensificar las conexiones entre esos nuevos nodos generadores de conocimiento alternativo.

Junto a los textos de Tully y Jenco, la contribución de Melissa Williams sobre cómo desparroquializar la teoría democrática también opera como una metarreflexión sobre las condiciones de posibilidad de una teoría política comparada. Williams enfrenta el desafío que implica para la teoría democrática una globalización basada en el modelo de Estado-nación westfaliano y la democracia liberal occidental. En este contexto, Williams explora el cosmopolitismo alternativo en la doctrina *tian xia wei gong* o *tianxia* —“un espíritu común y público que gobierna a todos bajo el sol” (209)—, a partir de la cual China conceptualiza su nuevo rol hegemónico en el orden global. De acuerdo con la lectura que hace Williams del filósofo chino Zhao Tingyang, *tianxia* no sería simplemente una justificación de la dominación tradicional dinástica china, sino que ofrecería recursos conceptuales para conformar un tipo de cosmopolitismo no occidental. Asimismo, Williams discute el concepto de ‘autoritarismo deliberativo’ para dar cuenta del modelo de organización política imperante

en China, un modelo que no encaja fácilmente en los marcos conceptuales de la teoría democrática occidental tradicional.

Otros capítulos del libro, como los de Ken Tsutsumibayashi y Young-min Kim, ofrecen estudios de caso que dan cuerpo al enfoque de la teoría política comparada. El capítulo de Tsutsumibayashi reflexiona sobre la teoría política vista desde lo que denomina 'la provincia más al este', es decir, desde Japón. La peculiaridad de estar 'más al este' otorga a Japón una perspectiva particular según la cual, al menos hasta mediados del siglo XIX, tanto Corea como China eran consideradas como parte de Occidente. De este modo, cuando en la segunda mitad del siglo XIX Japón debe procesar el impacto de la cultura europea, se inicia una relación de amor y odio con dicha cultura. Por un lado, Tsutsumibayashi afirma que ciertos intelectuales japoneses favorecían la importación del cristianismo europeo, al que pretendían mejorar y reenviar al mundo imbuido de una nueva reforma. Por otro lado, sin embargo, la intelectualidad japonesa advertía que la cultura europea occidental no tributaba el respeto debido al Japón ni a sus ciudadanos alrededor del mundo, quienes fueron a menudo objeto de leyes raciales y de inmigración discriminatorias. El capítulo de Kim, por su parte, problematiza el estatus intelectual e historiográfico del 'confucionismo', entendido como tradición característica del pensamiento en China. Kim sugiere que no existe algo así como una tradición confucionista coherente, sino que aquello que vincula a los confucionistas sería "no el contenido de sus ideas sino la identidad colectiva que ellos mismos construyen" (95). De este modo, la existencia de confucionismos conservadores, progresistas, perfeccionistas, políticos, entre otros, constituye un desafío para la teoría política comparada. Kim entiende que una línea coherente de pensamiento al interior del confucionismo es la denominada *daoxue* o "el camino del aprendizaje verdadero" (97) que, debido a sus tendencias antidespóticas desarrolladas bajo la China imperial, podría ser equiparado con el rol que el republicanismo desempeñó en la teoría política europeo-occidental.

Además, el libro incluye reflexiones sobre lo que significa enseñar teoría política comparada en un mundo global. El capítulo de Stephen Salkever propone que la teoría política comparada no debe enseñarse como una especialidad disciplinar particular, sino como parte integral del currículum en las artes liberales. Para ello, Salkever tematiza las estrategias de lectura propuestas por clásicos del pensamiento político

contemporáneo, desde Leo Strauss a Aisdair Macyntyre, pasando por Michel Foucault y Charles Taylor. Salkever concluye que la mejor manera de enseñar la práctica de la teoría política comparada es haciendo foco en los textos y robusteciendo los abordajes de su interpretación. Hacer foco en los textos, sugiere Salkever, implica seguir el consejo del poeta estadounidense Walt Whitman cuando nos invita a vincular “las prácticas de lectura interpretativa cuidadosa con la ciudadanía democrática participativa” (237). Por su parte, Terry Nardin reflexiona en su capítulo sobre la experiencia de ejercer como profesor de teoría política comparada fuera de Estados Unidos. Apoyándose en su experiencia como profesor de los cursos de artes liberales dictados en Yale-NUS —institución que surge del acuerdo entre Yale University y la Universidad Nacional de Singapur—, Nardin se pregunta por los límites del canon de la teoría política, así como por las barreras que dividen a Oriente de Occidente. Nardin discute en particular el curso ‘Filosofía y pensamiento político’ que se dicta en formato anual, y que incluye a autores y textos del canon occidental como Platón, Aristóteles y Hobbes, junto a otros de China y la India —como *Analectas* de Confucio y el *Bhagavad Gita*.

Aunque por razones de espacio no podremos abordarlos en detalle, a los capítulos ya discutidos se agregan las contribuciones de Joseph Chan y Franz Mang sobre el mito de la soberanía popular en contextos islámicos y confucionistas; el de Baogang He y Mark E. Warren sobre la meritocracia en China, y el de Duncan Ivison sobre por qué debería globalizarse el currículum de enseñanza. Considerado como un todo, *Deparochializing Political Theory* es un libro necesario en momentos en que el cultivo de una sensibilidad hospitalaria a las diferencias culturales parece estar cediendo a los etnonacionalismos, a los populismos localistas y a los parroquialismos de diverso tipo. Sin embargo, también cabe preguntarse si el libro logra discutir y descartar vocabularios teóricos alternativos o que pueden estar en tensión con el propuesto por la teoría política comparada. Abordajes poscoloniales y decoloniales, conocidos en América Latina pero también en otras latitudes, se traslapan con el texto reseñado en el cuestionamiento de sesgos geopolíticos y culturales que afectan tanto la educación como la política de nuestros países. Tal vez porque el foco del libro está puesto en abrir una puerta de diálogo hacia el Oriente, el espacio híbrido —en parte occidental, pero nunca del todo occidental— que significa América Latina, así como los discursos

aquí generados, queda vacante en la interrogación. Cabe preguntarse, entonces, cómo podría desplegarse la teoría política comparada y la educación en las artes liberales en América Latina, y qué desafíos y transformaciones les impondría el contexto latinoamericano, con sus agendas pendientes de desarrollo económico y social, reconocimiento de pueblos originarios, igualdad de género y desafíos medioambientales.

Para concluir, cabe resaltar que el libro editado por Williams constituye un aporte sofisticado a diversos ámbitos del conocimiento. Académicos/as interesados/as en la historia, el desarrollo y el propósito de la educación en las artes liberales; especialistas en educación interesados/as en cómo ella funciona en contextos multiculturales; especialistas en teoría política y social interesados/as en los desafíos culturales que presenta la globalización; académicos/as en el área de la filosofía política con interés en revisar los presupuestos del canon de la teoría política, así como académicos en las humanidades, en general, se enriquecerán de una lectura cuidadosa de este libro que explora desafíos urgentes de nuestro tiempo. *EP*

Reseña

Bárbara Sutton y Nayla Luz Vacarezza (eds.). *Abortion and Democracy: Contentious Body Politics in Argentina, Chile, and Uruguay*. London: Routledge, 2021. US\$35.96 (ISBN: 9780367529413), 276 pp.

Verónica Undurraga Valdés

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

A *Abortion and Democracy: Contentious Body Politics in Argentina, Chile, and Uruguay*, de las académicas Barbara Sutton (University of Albany, SUNY) y Nayla Luz Vacarezza (Universidad de Buenos Aires), reflexiona sobre la historia reciente de la despenalización del aborto en el Cono Sur. La introducción de las autoras, titulada *Abortion Rights and Democracy*, anticipa que el libro es una exploración sobre cómo la movilización social por la despenalización del aborto se inserta en la lucha por la recuperación y la profundización de la democracia en la región. La elección de ese foco para el libro es un acierto. La relación entre la despenalización del aborto y los desafíos que las demandas de inclusión plantean a la democracia en el siglo XXI es muy sugerente, aunque no es obvia para quien mire el tema desde alguna lejanía. La lectura del libro convence de que la lucha por la despenalización del aborto en los países de nuestra región es más que un *single issue politics* y que leerla exclusivamente en esa clave impide percibir un fenómeno político mucho más interesante: la anticipación de algunas características que puede tener la democracia del futuro, una que, como aspecto indispensable, incorpore la experiencia de vida de las mujeres como un prisma legítimo para comprender el mundo.

La vivencia de un aborto ilegal tiene una intensidad única no solo por las fuertes emociones y el arduo ejercicio de discernimiento que implica, sino porque es una situación extrema de supervivencia en la que

las mujeres que abortan, en un estado de especial alerta, buscan y movilizan apoyos y recursos contra el tiempo, obligadas a acudir a espacios clandestinos y a confiar su vida y su libertad a personas que no conocen. La mujer que aborta ilegalmente es perseguida por el Estado como una delincuente si es descubierta. Ejercita agencia (en el sentido de que actúa, planifica y toma decisiones), pero en un contexto en que no tiene autonomía, y el Estado ignora sus puntos de vista sobre el significado de sus acciones. Esta agencia de las mujeres en la clandestinidad tiene resonancias con la que ejercían las víctimas de dictaduras militares del Cono Sur. Aunque nunca fue interpretada como un fenómeno de resistencia política, evidentemente las mujeres estaban desafiando el orden jurídico y moral imperante.

La voz de los disidentes políticos fue recuperada con el término de las dictaduras. Las nuevas libertades permitieron el surgimiento de demandas sociales que fueron ampliando el alcance de la democracia, reparando situaciones de injusticia y reconociendo nuevos derechos. En este contexto de avances, sin embargo, la despenalización del aborto se convirtió en “una deuda de la democracia”, como se repite varias veces en el libro. La injusticia que supone el impacto diferenciado de la criminalización en la mortalidad y morbilidad que afecta desproporcionadamente a las mujeres pobres, unida a la vulneración del derecho a la autonomía de las mujeres para tomar una decisión existencial, quedaron expuestas a plena luz en el espacio público cuando las feministas decidieron nombrar la experiencia de las mujeres bajo la criminalización del aborto en lenguaje político como déficit de la democracia, violación de derechos y como un problema de injusticia y desigualdad social.

El libro se divide en cuatro partes. La primera se titula *Comparative and Transnational Perspectives* y contiene cuatro capítulos que analizan, comparando las realidades de los tres países estudiados, distintas dimensiones del tema de la despenalización del aborto. Cora Fernández Anderson, en su capítulo *Abortion and Political Parties in the Southern Cone: Electoral Costs, Platforms, and Feminist Activists*, estudia la evolución del posicionamiento y actuación de los partidos políticos que transitan desde una postura de defensa del *status quo* (es decir de regímenes de criminalización estricta) hasta el apoyo de reformas legales más o menos profundas. Este capítulo muestra cómo las mujeres políticas, verdaderas ‘dobles militantes’ por el partido y por el movimiento feminista, fueron

determinantes, junto con el cambio de la opinión pública hacia posturas despenalizadoras, para que algunas de estas fuerzas políticas incluyeran la despenalización del aborto dentro de sus programas. En otro de los capítulos de esta sección, titulado *Neoconservative Incursions into Party Politics: The Cases of Argentina and Chile*, Juan Marco Vaggione y José Manuel Morán Faúndes muestran que, para los sectores conservadores, la defensa de la criminalización del aborto, que hace algunos años se fundaba en argumentos religiosos, se ha insertado ahora en el discurso propiamente político con una narrativa antimarxista, que convoca también a grupos que tradicionalmente no se habrían interesado en opinar en materia de sexualidad y reproducción. Vaggione y Morán Faúndes trazan los vínculos transnacionales del discurso contra la ‘ideología de género’ con el Vaticano y con instituciones conservadoras, en particular, estadounidenses (protestantes y católicas). Una consecuencia para la región es la alianza política que ha surgido, y que hasta hace un tiempo habría sido impensada, entre grupos conservadores protestantes —principalmente evangélicos y con influencia entre la población más pobre— y la elite católica, que se vio desplegada, por ejemplo, en la oposición conjunta, ante el Tribunal Constitucional chileno, al proyecto de ley de despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales.

El capítulo de Elizabeth Borland, *Feminist Lawyers, Litigation, and the Fight for Abortion Rights in the Southern Cone*, expone la multiplicidad de ámbitos en que las abogadas feministas trabajan y colaboran en alianza, no solo con otras especialistas a nivel global y regional, sino también con agencias gubernamentales, el poder judicial, profesionales de la salud, representantes políticas, periodistas, organizaciones internacionales y con representantes de la sociedad civil. El ejercicio profesional de estas abogadas ha permitido construir relatos que integran, de manera sofisticada, evidencia empírica en salud pública, doctrina y jurisprudencia constitucional y penal comparada, derecho internacional de derechos humanos (normas, jurisprudencia y doctrina) y la teoría feminista que aporta una perspectiva de género en la interpretación del derecho.

Nayla Luz Vacarezza, en el capítulo *Orange Hands and Green Kerchiefs: Affect and Democratic Politics in Two Transnational Symbols for Abortion Rights*, muestra cómo los símbolos de las manos naranjas y el pañuelo verde adquieren significado afectivo y potencia política en las comunidades nacionales. Por ejemplo, las manos naranjas, que son

voting hands (manos que votan), surgen en Uruguay en el contexto de procesos de participación ciudadana muy significativos en la vuelta de la democracia, tiempos en los que hubo una serie de referendos en que la ciudadanía se pronunció en varias ocasiones para definir temas cruciales del proceso de transición. En Uruguay, las manos representaban la voluntad política colectiva de profundización de la democracia. Argentina y Chile adoptaron el símbolo. En nuestro país, las pancartas mostraban tres manos naranjas, cada una haciendo referencia a una de las causales de despenalización que contemplaba la ley.

El pañuelo verde, por su parte, nace en Argentina el año 2003 como una iniciativa del grupo 'Católicas por el Derecho a Decidir' y llevaba impreso el lema de la campaña por la despenalización: 'Educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar y aborto para no morir'. También es un símbolo vinculado a las luchas por la recuperación de la democracia, idea tomada —a modo de homenaje— del pañuelo que usan las Madres de la Plaza de Mayo, cuyo símbolo distintivo es el pañuelo blanco que portan en la cabeza. Fueron ellas quienes resignificaron por primera vez esa prenda, cuyo uso en la cabeza representa tradicionalmente el recato femenino, al utilizar el afecto materno como símbolo de resistencia política y demanda contra el Estado para que les devuelva a los hijos desaparecidos por la dictadura. El pañuelo verde toma esa tradición de protesta que se ancla en la experiencia privada de las mujeres (la sexualidad, la anticoncepción, el aborto) para denunciar políticamente las condiciones (falta de autonomía, problemas de acceso a la educación y a la salud y peligro para la integridad personal) en que las mujeres han vivido como consecuencia de la penalización del aborto. El impacto político del pañuelo —crear sentido de comunidad y solidaridad femenina, comunicar un mensaje, identificar el apoyo a la causa— es enorme, lo que lleva a afirmar a la autora que, a pesar de que en 2018 el Senado argentino rechazó el proyecto de despenalización (que se logró finalmente en el año 2020), ya estaba claro que en ese momento se había producido en el país la 'despenalización social del aborto', una de las metas más importantes de la campaña. La llegada del pañuelo verde a Chile muestra la construcción de marcos interpretativos y registros afectivos comunes entre las feministas de ambos lados de la cordillera. Sin embargo, el símbolo también se arraiga en la historia del feminismo chileno —el dibujo del pañuelo es inspirado en un afiche de la década de 1930 del Movi-

miento Pro Emancipación de las Mujeres de Chile— y se posiciona en la política contingente con exigencias radicales al *establishment* político, al incorporar el lema ‘No bastan 3 causales. Aborto libre, seguro y gratuito’.

La segunda, tercera y cuarta parte del libro contiene siete capítulos que analizan distintos aspectos del tema de la despenalización del aborto en Uruguay, Argentina y Chile, respectivamente. Uruguay fue el primer país en el Cono Sur en pasar de un régimen de causales de despenalización a uno de plazo en el año 2012 (Ley 18.987, 2012). Alejandra López-Gómez, Martín Couto y Lucía Berro Pizzarossa describen lo que fue el camino hacia la despenalización en su capítulo titulado ‘Push and Pull’: The Rocky Road to the Legalization of Abortion in Uruguay. Por su parte, Susana Rostagnol y Magdalena Caccia son las autoras del capítulo *Women’s Bodies, an Eternal Battlefield?* De estos textos me interesa destacar que, alrededor de una década antes de la promulgación de la ley, un grupo de profesionales de la salud, para enfrentar las altas tasas de mortalidad y morbilidad materna por aborto, desarrollaron el programa Iniciativas Sanitarias Contra el Aborto Provocado en Condiciones de Riesgo, el que fue apoyado por la Sociedad Ginecológica del Uruguay, la Facultad de Medicina de la Universidad de la República y el Sindicato Médico del Uruguay (Ministerio de Salud Pública 2019). Este modelo ha sido posteriormente replicado alrededor del mundo en contextos legales de criminalización de la interrupción de embarazo. Lo destaco como un ejemplo adicional de cómo la cultura política de un país está vinculada con la historia particular del aborto. Uruguay es el país más laico de América Latina y probablemente eso explica la disposición —inusual en la región— de los médicos y otros profesionales de la salud para enfrentar con decisión el problema de salud pública asociado a la criminalización del aborto, sin inhibirse por el juicio social, la crítica moral o el riesgo de ser perseguidos penalmente. El modelo de intervención asumía que las personas tienen derecho a la salud y a recibir información en el marco del secreto profesional. Asesorados jurídicamente para no caer en algún tipo penal, los profesionales de la salud informaban a las mujeres sobre las alternativas frente a un embarazo que la mujer calificaba como no deseado, incluyendo información sobre métodos abortivos y sus riesgos asociados, así como sobre las formas de evitar complicaciones. Las mujeres que optaban por abortar debían conseguir por sí solas el misoprostol (que es el más seguro de los métodos en la gran mayoría de los casos) y

abortar en la clandestinidad, pero después retomaban el contacto con el equipo médico, quienes revisaban su estado de salud y ofrecían alternativas de anticoncepción posaborto. En el año 2004, la estrategia fue legitimada por el Ministerio de Salud Pública, con lo cual se expandió a otros centros de salud del país (Ordenanza 369/04) y en el año 2007 la estrategia recibió el Premio Nacional de Medicina otorgado por la Academia Nacional de Medicina. Como es posible imaginar, en el espacio intermedio entre la asesoría pre y posaborto, en que los médicos no podían acompañar a las mujeres, estas eran contactadas por organizaciones feministas que les ayudaban a conseguir el misoprostol y les ofrecían acompañamiento durante la interrupción del embarazo. Profesionales de la salud y activistas actuaban en forma independiente, pero el trabajo de cada grupo suponía la existencia del otro para asegurar el objetivo de reducir los riesgos de mortalidad y morbilidad asociados al aborto inseguro. Este vínculo entre la institucionalidad y las organizaciones sociales actuando en los límites e incluso al margen de la ley, justificado por una razón de salud pública y una perspectiva de derechos, es un ejemplo de cómo surgen estrategias de resistencia (o al menos elusivas) frente a la criminalización y que a la vez son constructivas al momento de enfrentar los efectos perjudiciales de esta.

Los capítulos sobre Argentina estuvieron a cargo de María Alicia Gutiérrez, quien escribió *Rights and Social Struggle: The Experience of the National Campaign for the Right to Legal, Safe and Free Abortion in Argentina*; Claudia Laudano, cuyo texto se titula *Social Media Debate on #AbortoLegal in Argentina*; y Brianna Keefe-Oates, con el capítulo *Transforming Abortion Access Through Feminist Community-Based Healthcare and Activism: A Case Study of Socorristas en Red in Argentina*. Estas tres contribuciones revelan la extraordinaria capacidad estratégica y de movilización ciudadana de las feministas argentinas. Las narraciones muestran el despliegue de múltiples estrategias durante los 15 años de la campaña de despenalización hasta el logro de su objetivo en el año 2020 (de movilización social, de incidencia legislativa ante el Ejecutivo y las autoridades sanitarias, de litigio, de creación de redes de profesionales nacionales e internacionales, estrategias de medios, entre otras). Se destaca cómo la campaña se funda en tres pilares: la defensa de la autonomía de las mujeres, la idea de justicia reproductiva y la criminalización del aborto como una violación de derechos humanos de

las mujeres. Estos pilares permiten ampliar la base de apoyo a la causa de la despenalización, incorporando a una serie de organizaciones que defienden otras causas bajo esos mismos marcos de referencia: demandas históricas y nuevas de derechos humanos, múltiples demandas de justicia social y, ciertamente, reivindicaciones de género. Un éxito de la campaña fue el uso de la evidencia empírica para demostrar que la penalización del aborto no impedía su práctica, pero que sí tenía un impacto desproporcionado en mortalidad y morbilidad de mujeres pobres. De este modo, se logró instalar la convicción de que el debate no se trataba de una oposición entre defensores y detractores del aborto, sino entre quienes optaban por el aborto legal y quienes propiciaban la mantención del aborto clandestino. Es interesante ver un reflejo de todas estas estrategias en la selección cuidadosa de los *hashtags* y en el diseño de los mensajes creados por las cyberactivistas feministas, quienes lograron armar una comunidad virtual totalmente comunicada y potenciadora del activismo callejero, transformándose en una herramienta poderosa de incidencia política.

La sección sobre Chile incluye dos capítulos. En *Between the Secular and the Religious: The Role of Academia in the Abortion Debate in Chile*, Lidia Casas Becerra examina la actuación de académicos y académicas en los debates legislativos y judiciales sobre reformas de género desde la vuelta de la democracia, y en particular sobre el aborto. El artículo muestra que, independientemente de que los argumentos han ido dejando atrás las referencias religiosas comunes en una época, la adscripción a universidades confesionales o laicas sigue siendo determinante para situar a las y los académicas/os en cada lado del debate, sea este sobre la igualdad legal de los hijos, el divorcio, la anticoncepción de emergencia, el acuerdo de unión civil, la despenalización del aborto o el matrimonio igualitario. Considerando que en el inicio de esta agenda reformadora era mucho mayor la presencia de académicos conservadores en estos debates, es curioso y solo explicable por el estigma asociado a los temas de género, que la etiqueta de 'activistas' haya recaído únicamente sobre los pocos —entre ellos, siempre Lidia Casas— que defendían públicamente las reformas. Este es uno de los indicios de ese estigma. Otro signo, es lo tardía que fue la participación más masiva de la academia jurídica en la defensa de las reformas de género, lo que se explica por el costo que quienes lo hacían debían pagar en términos de prestigio. Lidia

Casas relata cómo sus estudios empíricos sobre aborto en Chile eran criticados por sus propios colegas por ser ‘poco académicos’. La afirmación de Borland “*cause lawyering is a deviant strain within the profession*” (algo así como la abogacía de las causas es una variante desviada de la profesión), es aplicable también a la influencia del estigma en la labor académica. Me alegra constatar que hoy, cuando los costos de defender públicamente la despenalización han bajado y se ha puesto de moda en las facultades de derecho la investigación empírica e interdisciplinaria, el aporte de Casas esté siendo debidamente valorado.

Me llamó la atención un hallazgo particular de Casas en los expedientes judiciales sobre aborto: las listas de médicos y matronas, cuyos nombres a veces aparecían repetidamente, que denunciaban a las mujeres que abortaban. ‘*Chilean bureaucracy at work*’, escribe con una ironía triste la autora. La frase que me trajo a la mente —las conexiones del inconsciente— a José Zalaquett relatando que una de las características únicas de la dictadura chilena fue cómo precisamente la costumbre burocrática de las Fuerzas Armadas de dejar registro de sus actos permitió la posterior investigación y prueba de muchos crímenes de la dictadura.

El último capítulo del libro, *Exploring Alternative Meanings of a Feminist and Safe Abortion in Chile*, está escrito por Lieta Vivaldi y Valentina Stutzin. Este texto puede leerse junto con el estudio de Briana Keefe-Oates sobre las Socorristas en Red en Argentina, porque ambos se refieren a grupos feministas que preparan y acompañan a mujeres que se realizan abortos mediante la ingesta de medicamentos fuera del sistema de salud. Bajo regímenes de criminalización, las redes personales y el acceso a información confiable y los recursos económicos que pueda tener una mujer que busca interrumpir su embarazo son factores determinantes para que el aborto se realice en condiciones seguras. Siempre han existido grupos de mujeres que han ayudado a otras a abortar. Sin embargo, desde que existe la posibilidad de acceder a misoprostol, esta ayuda puede prescindir en gran medida de las instituciones de salud. A partir de ese momento, la autogestión del aborto ha adquirido nuevos significados que van mucho más allá del acto mismo. La criminalización del aborto representa una situación extrema de negación de la autonomía de la mujer. Impide que ella reclame para sí el derecho a que sus razones y motivaciones sean escuchadas y el derecho a poder hacer con ella misma (con su cuerpo, que es ella misma) lo que crea correcto des-

pués de un proceso de discernimiento basado en sus propias creencias y valores.

Abortar voluntariamente en la clandestinidad puede ser, entre otras cosas, una afirmación (aunque sea tambaleante) de la propia dignidad, porque significa no someter la propia voluntad a la impuesta por otro, implica resistirse a ser mero instrumento de un fin impuesto sin pedir el consentimiento de la mujer. Abortar puede ser, en ese sentido, un acto de resistencia con profundo contenido político. Ayudar a una mujer a abortar puede leerse también como un acto de cuidado que busca devolverle la tranquilidad para que pueda seguir con su vida. Como señalan Vivaldi y Stutzin haciendo referencia al trabajo de bell hooks (1990), es un cuidado que se vuelve subversivo al fomentar la autodeterminación de la persona y de la comunidad.

Más allá de eso, abortar 'con las amigas y en la casa' (ese es el nombre de una de las agrupaciones feministas que hacen acompañamiento al aborto en Chile) tiene otra serie de connotaciones explícitamente políticas. Como señalé al comienzo de este texto, la experiencia de un aborto realizado en la clandestinidad implica no solo un acto de afirmación de la autonomía, sino que además supone movilización de apoyos, recursos y, especialmente, un ejercicio de confianza mutua entre la mujer embarazada y las acompañantes, confianza de la que depende la seguridad personal de la persona que aborta y la libertad de quienes, al ayudarla, se exponen también a la persecución penal. Sin depender del sistema de salud, las mujeres que abortan y sus acompañantes crean sus propios protocolos, lo que significa, por un lado, tomar ellas mismas las decisiones sobre qué riesgos están dispuestas a asumir y, por otro, crear las condiciones que ellas estimen las mejores para la realización del procedimiento. Las autoras muestran, por ejemplo, que los protocolos que se dan estos grupos siguen las guías técnicas de la Organización Mundial de la Salud para prevenir los eventuales riesgos del procedimiento, pero incorporan además muchas otras prácticas que buscan que las mujeres se informen, puedan hablar de su situación con otras mujeres que están pasando por lo mismo, tomen conciencia de que el aborto es una realidad de muchas y se sientan acompañadas durante todo el proceso sin sentirse juzgadas. Los grupos de acompañamiento afirman que están 'haciendo el trabajo que el Estado no hace'.

No se trata, como advierten Vivaldi y Stutzin, citando a Das y Poole (2004), de que las prácticas feministas de acompañamiento deban considerarse más éticas, justas o puras. Lo relevante es que en ese espacio puede dimensionarse la complejidad de la experiencia que viven las mujeres para desde ahí construir nociones de justicia, de responsabilidad y de cuidado que no están disponibles en los sitios y representaciones oficiales del derecho.

Las formas de solidaridad, de redistribución de recursos colectivos, de asunción de riesgos entre personas que, sin conocerse previamente, actúan con un compromiso por la otra que es propio de la amistad ('se expande el círculo de amigas, se transforma la amistad en una decisión política'), crean un espacio que permite desplegar la imaginación política y repensar el lugar del cuidado, la relevancia de la vulnerabilidad y la importancia de la solidaridad como valores y prácticas que debieran estar presentes y reivindicarse mucho más allá del tema del aborto, en el espacio más amplio de la política.

La lectura de este libro ofrece una oportunidad única para conocer las distintas estrategias y los múltiples significados y conexiones que tiene la movilización feminista por la despenalización del aborto. Como dice Sonia E. Álvarez en el epílogo, los éxitos no solo son políticos, sino también culturales. Desde el margen, las mujeres se han trasladado al centro del espacio público y han interpelado al Estado exigiendo una democracia que reconozca la interdependencia humana y asuma la responsabilidad colectiva por el bienestar de toda la comunidad, una en la que las prácticas de cuidado sean parte de los principios de la vida política.

Bibliografía

- Ministerio de Salud Pública 2019. El proceso de despenalización del aborto en Uruguay. Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Montevideo: UNFPA y MSP. Disponible en: https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa-ive_2020-02-10-webo.pdf [1 de agosto 2022].
- Das, V. y Poole, D. 2004. State and its Margins: Comparative Ethnographies (3-33). En Das, V. y Poole, D. (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of Advanced Research Press.
- hooks, b. 1990. Homeplace: A Site of Resistance (41-49). En hooks, b., *Yearning: Race, Gender, and Cultural Politics*. Boston: South End Press. *EP*

Reseña

Miklós Hadas. *Outlines of a Theory of Plural Habitus. Bourdieu Revisited*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2022. US\$59.95 (ISBN 9781032017051), 122 pp.

Omar Aguilar

Universidad Alberto Hurtado

Miklós Hadas, sociólogo húngaro, profesor en la Universidad Corvinus de Budapest, es uno de los muchos sociólogos que han acometido la tarea de hacer frente a los cuestionamientos que ha recibido la teoría del habitus de Pierre Bourdieu desde que esta apareció en el campo científico en la década de los setenta del siglo pasado. Pero no se trata de una defensa irrestricta de la obra del sociólogo francés, sino de un trabajo de reconstrucción desde una perspectiva crítica con la intención de reactualizarla. Desde los años setenta, pero con mayor fuerza en las postrimerías del siglo XX, surgió una reacción hacia la propuesta teórica de Bourdieu que fue considerada, con ciertos matices, como una de las últimas expresiones de aquella corriente estructuralista que, desde los años sesenta del siglo pasado, había comenzado a ser objeto de una crítica que pretendía superar sus limitaciones. Si bien el propio Pierre Bourdieu se dio a la tarea de saldar cuentas con su propia herencia estructuralista (Bourdieu 2007), justamente mediante la teoría del habitus, terminó por ser considerado uno de los continuadores de dicha tradición en la sociología al hacer de la teoría del habitus una teoría que pretendía explicar el mundo social y sus regularidades a partir de la capacidad de reproducción de las estructuras sociales mediante un mecanismo que actuaba como un sistema de disposiciones estructurado y estructurante en los propios sujetos. Eso parecía una variante más del viejo estructuralismo que les confería a las estructuras —de las que los agentes eran

OMAR AGUILAR es sociólogo por la Universidad de Chile, magíster en Sociología por la Universidad Católica de Lovaina y doctor en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Actualmente es académico de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Dirección: Almirante Barroso 10, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8340575. Email: oaguilar@uahurtado.cl.

simples portadores— la capacidad de reproducir el mundo social y sus regularidades.

Hadas ofrece una propuesta de reconstrucción de la teoría del habitus cuyo esbozo expone en este libro. Dicho esquema teórico, sin pretensión de ofrecer un respaldo empírico irrefutable, sino más bien con la intención de otorgar algunas ideas susceptibles de orientar la investigación empírica, consiste en un esbozo de una teoría del habitus plural que permita superar algunos problemas que él observa en la teoría formulada por Bourdieu. Como el propio Hadas lo reconoce, pese a su postura crítica frente a las ideas del sociólogo francés —a quien conoció y con quien estudió a comienzos de los años ochenta en París—, hay varios elementos de su marco conceptual que rescata y con los que pretende realizar una reconstrucción crítica de la teoría del habitus, especialmente a partir de algunos desarrollos teóricos que el sociólogo francés planteó en algunas de sus obras más tardías. Esta reconstrucción parte de un problema que ha detectado Hadas y para el que ofrece una solución. El problema es que la noción más popularizada de habitus en la obra de Bourdieu es aquella que enfatiza que este sería un sistema duradero de disposiciones que tienen un carácter sistemático y homogéneo, lo que no parece corresponderse con el hecho de que los individuos suelen experimentar situaciones de desajustes entre sus disposiciones y el medio social en el que se desenvuelven, lo que llevaría a reajustes de sus sistemas de disposiciones. Esto significa que, a lo largo del tiempo, el habitus experimenta cambios y que su carácter es el de un sistema plural de disposiciones, entendiendo por esto el hecho de que las experiencias sociales, mientras más diversas han sido —como las que el propio Hadas declara haber vivido— generan disposiciones más heterogéneas, facilitando así la capacidad de adaptación a entornos sociales también más complejos. De ese modo, la solución propuesta por el sociólogo húngaro para reconstruir críticamente la teoría del habitus consiste en una apertura hacia algunos desarrollos teóricos e ideas que provienen fundamentalmente de tres fuentes: la teoría del sociólogo Norbert Elias acerca de los procesos de incorporación de hábitos a través de los largos ciclos sociohistóricos; la teoría del sociólogo francés Bernard Lahire sobre el carácter plural del habitus, en una perspectiva de una sociología al nivel de los individuos; y de la investigación sobre movilidad social que ha tenido lugar en la sociología contemporánea. Esas diversas fuentes

le permitirían poder fundamentar los lineamientos de una teoría del habitus plural, capaz de responder al tipo de críticas que suele recibir la teoría formulada por Bourdieu y para poder ofrecer herramientas analíticas para la investigación empírica sobre procesos sociales de más largo plazo que los habituales en la investigación sociológica. Así, entonces, y en poco más de un centenar de páginas, el sociólogo húngaro expone, en los tres capítulos en que está organizado el libro, sus ideas fundamentales sobre lo que ha pretendido hacer.

En el primer capítulo realiza una revisión del concepto de habitus en la obra de Bourdieu a partir de la idea del habitus como sentido del juego, para lo cual utiliza ejemplos tomados del deporte y de la música, que es el tipo de ejemplos que se suele encontrar con mucha frecuencia en las referencias al habitus, tanto en Bourdieu (2007) como entre sus seguidores (Wacquant 2000) e incluso entre sus críticos (Noble y Watkins 2003). Sin reparar en las implicancias de lo recurrente de ese tipo de metáforas en la teoría de Bourdieu, Hadas recalca que con el uso de la expresión 'sentido del juego', Bourdieu intentaba ilustrar el modo en que el sistema de disposiciones incorporadas en los agentes se pone en operación a través de una suerte de improvisación espontánea cuando estos interactúan socialmente. A su vez, mediante ella Bourdieu enfatizaba el hecho de que el habitus produce prácticas clasificables en los espacios de interacción, a través de la improvisación (estrategias), y de forma inconsciente y no intencional. Es esto lo que justamente comparte Hadas con Bourdieu respecto del concepto de habitus como principio para dar cuenta de las regularidades que observamos en el mundo social.

No obstante, el sociólogo húngaro se distancia de Bourdieu en relación con la idea de que el habitus constituye un sistema homogéneo de disposiciones que permite un ajuste armonioso entre las prácticas de los agentes que son producidas por su habitus, y el campo o medio social en el que estos han de actuar. La metáfora de las prácticas orquestadas sin que se requiera un director de orquesta es la que sintetiza esta idea, tal y como el propio Bourdieu la planteó en su obra (Bourdieu 2007). Sin embargo, Hadas sostiene que el propio sociólogo francés hizo uso del concepto de habitus en un sentido más amplio y diverso, tal como algunos de sus seguidores también lo habrían planteado, aunque no así sus críticos (Pöllmann 2016; Wacquant 2016). Si el habitus es inseparable de las estructuras, en la medida en que estas cambien, también lo hará

aquel, de manera que la relación entre estructuras y disposiciones es fundamental para poder entender cómo es que el habitus se transforma.

Según Hadas, Bourdieu habría recurrido a cuatro estrategias conceptuales para aprehender la relación entre las estructuras sociales (instituciones) y las disposiciones. En primer lugar, en su libro sobre la distinción (Bourdieu 1998) ofrece una teoría de la transformación de la estructura social, aunque en él ignora la transformación que experimentarían el habitus con el cambio de estructuras. En segundo lugar, especialmente en su libro sobre la dominación masculina (Bourdieu 2000), el sociólogo francés afirma que mientras las estructuras sociales cambian, las disposiciones no lo harían, por lo que la brecha entre los grupos sociales permanecería, especialmente respecto de la persistencia de relaciones de dominación entre ellos. En tercer lugar, aborda la relación entre estructuras sociales y habitus mediante el concepto de histéresis del habitus, que se refiere a aquellas situaciones de crisis en las que el funcionamiento normal del habitus deviene disfuncional debido a la falta de consistencia entre el habitus primario, o habitus heredado, y los constreñimientos y expectativas que emergen durante y después de una transformación social. Es el efecto que Bourdieu identificaba con la figura de Don Quijote y sus disposiciones desajustadas al campo o al contexto social en el que el agente se desenvolvía (Bourdieu 1999). En cuarto lugar, el sociólogo francés introdujo nuevos términos para identificar patrones disposicionales diversos. Conceptos como habitus primario (incorporado durante la niñez), habitus secundario (especialmente adquirido durante la etapa escolar y en los sucesivos medios sociales en que se desenvuelve el individuo en su edad adulta) y habitus *clivé*, que corresponde a un habitus escindido, desgarrado, internamente dividido, que fue una idea que desarrolló en sus primeros trabajos en Argelia y que luego planteó en uno de sus libros más tardíos (Bourdieu 1999, 2006). Según Hadas, este habitus escindido sería un subconjunto del habitus plural que puede surgir cuando los patrones disposicionales de diferentes constreñimientos e influencias estructurales entran en conflicto y son mutuamente excluyentes. Así como parece haber sucedido con la trayectoria social y de vida de Hadas, la propia experiencia y trayectoria social de Bourdieu muestra esta forma de división interna del habitus. Sin embargo, debido a que el sociólogo francés se refirió a ello solamente al inicio y al final de su carrera, la problematización teórica de

este fenómeno no aparece en el grueso de su obra. De ahí que en esta el énfasis esté más bien puesto en el estudio de la permanencia y de la reproducción, más que en el del cambio social. Sin embargo, Hadas cree que si Bourdieu no hubiese muerto tempranamente en 2002, es probable que el sociólogo francés hubiese podido desarrollar estas ideas en una forma más sistemática, pues ya se anunciaba algo así en uno de sus últimos cursos en el Collège de France y que fuera publicado póstumamente (Bourdieu 2013). Aunque parece ser una idea plausible, es difícil imaginar lo que hubiese sucedido con la teoría del habitus, si se toma en cuenta también el contexto intelectual adverso a teorías como esa en lo que va del presente siglo.

En el segundo capítulo del libro, Hadas presenta varios ejemplos de investigaciones que, a su juicio, han permitido dar pasos en la dirección de capturar lo que él define como habitus plural. Para esto se apoya en algunos estudios sobre movilidad social de estudiantes de origen de clase trabajadora que han podido acceder a la educación superior y cuyo habitus se ha visto expuesto a los efectos de desajuste entre aquel y las restricciones y expectativas que les impone a esos estudiantes el medio social universitario (Lee y Kramer 2013; Mallman 2018; Curl, Lareau y Wu 2018; Thomson et al. 2019; Forbes, Maxwell y McCartney 2020; Chen 2020). En efecto, este tipo de investigaciones ha venido aportando importante evidencia sobre los desajustes entre habitus y campo en estudiantes de origen social bajo en las universidades de elite y lo ha hecho, generalmente, desde la perspectiva de la teoría del habitus de Bourdieu (Reay, Crozier y Clayton 2009; Lehmann 2009a, 2009b, 2012, 2013 y 2020; Friedman 2015; Grant 2016; Christodoulou y Spyridakis 2017; Mallman 2018).

Una revisión más amplia de la literatura científica confirma que el fenómeno que Hadas busca resaltar pone en evidencia cómo la noción de habitus parece quedar estrecha a la luz de tales fenómenos que experimentan las personas. Así, estas investigaciones han recurrido a nociones como las de histéresis (Chen 2020); habitus *clivé* (Friedman 2015); habitus tonificado (Jin y Ball 2019); habitus dislocado (Christodoulou y Spyridakis 2017) o habitus 'camaléonico' (Abraham e Ingram 2013), para dar cuenta del fenómeno de un habitus que dista mucho de ser homogéneo y de permanecer inalterado a lo largo de las trayectorias de estos estudiantes. Lo mismo se observa en estudios sobre la experiencia de

estudiantes adultos mayores en universidades (Baxter y Britton 2001; Mallman 2014; Silver 2020), así como en la experiencia de migrantes (Shneider y Lang 2014; Haybi-Barak y Shoshana 2020) o la experiencia de quienes se han visto estos últimos años sometidos a nuevas formas de sociabilidad producto de la pandemia de COVID-19 (Graham 2020). Sin duda, se trata de experiencias diversas caracterizadas todas ellas por un desajuste entre lo que Bourdieu (1999) llamaba condiciones de producción del habitus y sus condiciones de realización, lo que podríamos encontrar también en otras experiencias similares en las que los agentes se enfrentan a universos o medios sociales muy diferentes a aquellos en los que su habitus fue formado. Podemos pensar en la experiencia de mujeres en campos laborales altamente masculinizados o, a la inversa, de hombres en campos laborales altamente feminizados; en las experiencias de personas que transitan desde un género al otro, o que experimentan quiebres profundos en sus trayectorias sociales y vitales debido a acontecimientos diversos. Es decir, situaciones en las que las disposiciones adquiridas se pueden encontrar desajustadas y no logran ofrecer respuestas adecuadas a lo que exige el medio social en el cual las personas han de interactuar, lo que deriva en una suerte de dislocación del habitus que abre posibilidades para una transformación del sistema de disposiciones. Es esto lo que parece haber sucedido con los miembros de la elite empresarial chilena en el contexto de cuestionamientos ciudadanos con ocasión de los conflictos sociales que han tenido lugar en los últimos años (Pelfini, Riveros y Aguilar 2020).

La otra fuente a la que recurre Hadas en este capítulo es a la propuesta analítica de Bernard Lahire (2004) y su idea de que los procesos socializadores que están a la base de la formación del habitus son más o menos heterogéneos, especialmente en las sociedades contemporáneas, por lo que resultaría absurdo suponer que las disposiciones incorporadas en los individuos sean homogéneas. Más aún, Lahire (2004) sostiene que dichas disposiciones pueden llegar a ser hasta contradictorias dentro de un mismo habitus, lo que le lleva a romper con el modelo de la unicidad del actor de Bourdieu, en oposición a su idea de un actor plural. Para él, las acciones de los individuos son altamente dependientes del contexto y no solo del pasado incorporado en ellos bajo la forma de disposiciones, de manera que las experiencias de sentirse fuera de lugar o desadaptado no son poco habituales, dado el carácter múltiple y diverso de las

experiencias socializadoras en las trayectorias individuales. Sin embargo, Hadas se percata de que Lahire parece no haber prestado suficiente atención a aquellos textos de Bourdieu en los que este se habría referido a estos fenómenos bajo la forma del efecto de histéresis. Debo añadir, además, que la ruptura de Lahire con el modelo teórico de Bourdieu para la explicación de la acción es menos profunda de lo que parece. Ello, porque Lahire no pone en duda el supuesto básico que le subyace a la teoría del habitus. Esto es, que nuestras acciones dependen de la adecuación entre el medio social y nuestras disposiciones incorporadas a partir de los procesos o experiencias de socialización. Esto es lo que en la tradición del realismo crítico se ha indicado como el modelo SDP: '*structures, dispositions and practices*' (Mouzelis 2008). Es el carácter homogéneo del habitus lo que se pone en cuestión, pero no la idea según la cual el pasado se incorpora en los individuos bajo la forma de disposiciones que generan prácticas.

Finalmente, en el capítulo tercero del libro —el más extenso y dividido en cinco subcapítulos—, Hadas ilustra la emergencia y funcionamiento del habitus plural a través de ejemplos históricos tomados de trabajos de Norbert Elias (2009), principalmente de su libro sobre el proceso de civilización. A juicio de Hadas, si bien en la obra de Bourdieu hay pasajes en los cuales el sociólogo francés reconoce la posibilidad de transformación del habitus, el estudio de la emergencia de un habitus plural ha permanecido más bien en la periferia de su sociología. En esta última primó más bien la convicción según la cual el habitus busca crear las condiciones más favorables para su propia operación, sin reparar en la importancia que tendría la brecha entre los distintos habitus o las distintas experiencias socializadoras en la trayectoria de los individuos. De este modo, en el primer subcapítulo Hadas pretende indagar sobre la transformación del sistema de disposiciones, apoyándose para ello en la sociología de los largos procesos sociohistóricos de Elias para poder así cubrir los vacíos que encontramos en la obra de Bourdieu a este respecto. La tesis de Hadas es que las diversas áreas de la existencia social, como la vida religiosa, el desarrollo urbano, la ciencia, el arte, la guerra, la colonización, las relaciones de género, la vida política, entre otras, están interconectadas, y los constantes cambios de relaciones entre ellos conllevan transformaciones en las disposiciones, especialmente si se consideran los largos ciclos históricos. El propio Elias (2009) sostenía que

la sociología había optado por centrarse en el análisis de los procesos de corto alcance, en lugar de poner la mirada en lo que sucede a lo largo de generaciones, como lo suele hacer la historia, de manera que con ello se pierde la perspectiva adecuada para poder analizar los cambios disposicionales que han tenido lugar en las sociedades occidentales. En especial, al respecto, el cambio que implicó la capacidad de internalización del control de la violencia, que ha sido el más importante indicador del proceso de civilización occidental. Los patrones de disposiciones serían el resultado de la inculcación de estructuras que cristalizan en el largo plazo, y el control de la violencia ha llegado a ser un denominador común del arsenal disposicional entre los europeos.

En el segundo subcapítulo, siguiendo también a Elias (2009), Hadas esboza el proceso de expansión del *habitus* occidental a partir de la función de estructuración que habría cumplido la Iglesia al expandir el área de influencia de esta, tanto geográfica como socialmente. Transformaciones estructurales y disposicionales fueron consecuencia, por ejemplo, de la interdependencia entre la caballería, las cruzadas, el desarrollo de la aritmética aplicada a diversos campos, el desarrollo de las ciudades, la colonización y los grandes descubrimientos, todo lo cual también habría transformado inclusive las formas de la guerra. Esto trajo consigo la expansión de esos cambios disposicionales, los que fueron cuajando a lo largo de los siglos y que hicieron de los habitantes de Europa agentes dotados de disposiciones nuevas, capaces de generar prácticas adecuadas con ese mundo en expansión que estaba emergiendo.

En el tercer subcapítulo, Hadas somete a discusión una tesis planteada por Bourdieu en su libro sobre la dominación masculina (Bourdieu 2000), en el que sostiene que las antiguas estructuras de la división sexual entre hombres y mujeres permanece invariante en la estructura ocupacional de las sociedades contemporáneas. A juicio de Hadas, eso querría decir que para Bourdieu la dominación masculina se ha mantenido a lo largo del tiempo y que a las mujeres les separa de los hombres un coeficiente simbólico negativo que parece haber resistido el paso del tiempo. Sin embargo, el sociólogo húngaro sostiene que, contrariamente a eso, en el último milenio la sociedad occidental experimentó una transformación profunda en las relaciones de género y que fueron el Estado, la Iglesia, la familia y la escuela las instituciones que habrían generado un cambio en el balance de poder entre los géneros, de modo que tanto

hombres como mujeres han incorporado patrones de disposiciones que previamente habían estado asociados al género opuesto. De este modo, hoy en día el peso estructural de la oposición entre hombres y mujeres ha disminuido notoriamente y a la oposición de género la han reemplazado otras oposiciones que parecen ser más importantes, lo que también obedecería a cambios disposicionales que han tenido lugar en el mundo occidental y que seguramente se incrementarán en las próximas décadas. Solo si se considera el corto plazo se puede pensar que las brechas de género permanecen iguales, pero si se adopta esta perspectiva de largo plazo en el análisis de los procesos sociales, se puede constatar cómo ha ocurrido un cambio estructural que ha traído consigo cambios a nivel disposicional muy relevantes en términos de las relaciones de género. La prohibición de la Iglesia de la poligamia y la regulación de las relaciones matrimoniales ha tenido más impacto en la emancipación de la mujer de lo que se pensaría. A esto yo añadiría que es evidente para cualquier buen observador que si las estructuras de lo que se ha llamado dominación patriarcal tendieran a reproducir prácticas acordes con ellas mediante procesos de socialización a partir del modelo cultural de relaciones de género dominante, no sería posible apreciar las diferencias que se producen de una generación a otra a este respecto. Vale decir, cómo es que, si mi generación fue socializada en un modelo cultural de relaciones de género —el de la generación de mis padres—, pese a ello las prácticas de relaciones entre los géneros de mi generación no son la réplica de las de la generación de mis padres. A su vez, la generación de mis hijos ha sido socializada también a partir de un modelo de relaciones de género que no se ha limitado a reproducir, sino que, al igual que lo sucedido con mi propia generación con respecto a la de mis padres, sus prácticas son distintas a las que dicho modelo cultural de relaciones de género produce. Si es que efectivamente las estructuras fueran ‘infalibles’ en reproducir sus propias condiciones de operación, ello no sucedería o las variaciones serían más difíciles de percibir. Aunque Hadas no parece interesado en indagar acerca de cómo eso es posible, más allá de las configuraciones y reconfiguraciones de elementos en interacción en determinados momentos del desarrollo de las sociedades, creo que la respuesta se encuentra justamente en lo que en el libro de Hadas queda sin explorar; esto es, la relación entre el *habitus* y la reflexividad de los agentes.

En el subcapítulo cuatro, Hadas rescata la importancia también de los fenómenos de transformación que ocurren en ciclos más cortos que aquellos a los que se ha referido previamente. Aquí el foco se centra en el análisis del ciclo de vida y su importancia en la emergencia del habitus plural, inspirado nuevamente en el trabajo de Bernard Lahire (2004). Al respecto, Hadas sostiene que la idea del habitus *clivé* suele confundir porque pareciera que solo con las sociedades modernas el habitus habría adquirido un carácter plural, cuando no es así pues ello también ocurre en las sociedades premodernas. En ese sentido, para él la emergencia del habitus plural es un fenómeno cultural de alcance universal, no obstante que en su libro se refiera únicamente a sociedades occidentales. Según Hadas, durante el ciclo de vida las personas se enfrentan a una serie de constreñimientos situacionales que llegan a transformarse en constreñimientos estructurales a lo largo de este y aun así sus disposiciones cambian como consecuencia de una serie de acontecimientos que conllevan rupturas o quiebres a lo largo de la vida y que Hadas identifica con los ritos de pasaje: nacer, ir a la escuela, graduarse, casarse, divorciarse, comenzar a trabajar, mudarse de barrio o ciudad, envejecer, enfermarse y morir, son todos procesos mediados por ritos de pasaje (bautismo, graduaciones, matrimonio, etc.) que quedan documentados en nuestro ciclo vital. Pero ello también ha ocurrido en sociedades premodernas como la sociedad feudal. En esta, el ejemplo de la caballería le sirve a Hadas para ilustrar el modo en el que la vida de los hombres estaba dividida en tres distintos ciclos a partir de dos ritos de pasaje: el *benedictio militis* —que era la ceremonia que concedía la condición de caballero— y el matrimonio. Ambos ritos de pasaje separaban la niñez de la fase marcada por la condición de caballero y posteriormente, de la etapa matrimonial.

En el caso de las sociedades contemporáneas, Hadas vuelve a concederle también importancia a la movilidad social intergeneracional en la emergencia del habitus plural, especialmente porque la emergencia de dicho habitus estaría precodificada en la siguiente generación, ya que es probable que los niños incorporen diferentes disposiciones, condicionadas por la diversa integración social de sus padres. En esta perspectiva, el habitus escindido o dividido solo sería un caso particular del habitus plural.

En el último subcapítulo de este largo tercer capítulo del libro, Hadas aborda el complejo fenómeno de la inculcación del habitus. Si bien este fue un tema que interesó a Bourdieu, Hadas cree que se requiere un estudio más amplio de este fenómeno. Desde una perspectiva histórica, muestra cómo el Estado, la familia, la Iglesia, el ejército, la escuela, el mercado y la vida social, en general, tienen estrategias institucionalizadoras para la inculcación del habitus. Desde técnicas de restricciones negativas (sanciones, castigos, amenazas) —tal como las ha aplicado el Estado y la Iglesia— hasta técnicas de confirmación positiva (recompensas, imitación de modelos), son múltiples las estrategias de inculcación del habitus a las que recurren estas diversas instituciones y que incluyen un trabajo total o parcial de inculcación de disposiciones mediante la coerción, el refuerzo y la seducción. Si la escuela y la familia recurren preferentemente a estrategias de refuerzo, tales como las recompensas y las técnicas de imitación, en las instituciones económicas se recurre preferentemente a la seducción, en la medida en que los actores del mercado ofrecen la promesa del valor de uso para los productos que crean. Nuevamente, el estudio de Elias (2009) sobre el proceso de sometimiento de la violencia a un control internalizado en los individuos durante la adquisición del habitus occidental, constituye para Hadas un buen ejemplo de la importancia que tiene la naturaleza cíclica a largo plazo en la inculcación del habitus.

Luego de este esfuerzo de bosquejar una teoría del habitus plural, Hadas concluye con algunas observaciones. Primero, sugiere que la práctica social descansa no solo en estrategias racionales, sino que las acciones surgen de fuerzas no conscientes ni reflexivas. Segundo, que el habitus sería una categoría mediadora entre las estructuras y las acciones sociales porque no habría un vínculo directo entre ellas (las estructuras, evidentemente, no determinan de forma directa lo que los sujetos hacemos), de ahí que los agentes contemos con cierta libertad para improvisar nuestros actos, tal como lo sugiere la metáfora del sentido del juego. Y, tercero, el habitus media también entre diferentes formas de acción, que es lo que Bourdieu identifica con la idea de un sistema de disposiciones transferibles de un espacio de acción a otro.

Ahora bien, a Hadas le parece importante también precisar aquello que el habitus no es. En ese sentido, en primer lugar, el habitus no es lo mismo que la identidad, justamente por su carácter no consciente

ni reflexivo. En segundo lugar, la teoría del habitus solo se aplica a un conjunto de acciones condicionadas socialmente, quedando fuera todas aquellas acciones basadas en decisiones racionales. Pero se debe reconocer que estas últimas pueden tener consecuencias disposicionales, por lo que las acciones racionales y las acciones disposicionales son interdependientes y complementarias. Sería un error fundamentar una teoría de la acción exclusivamente en la noción de habitus.

Me parece que es justamente aquí donde el esfuerzo analítico de Hadas se queda corto, por así decirlo. Básicamente, porque tanto el problema de cómo es que las estructuras sociales experimentan variación a lo largo del tiempo, como el problema de cómo se forma el habitus, son problemas para los cuales Hadas no considera el papel que en esos procesos de inculcación y en esos procesos de transformación podría jugar la capacidad reflexiva de los agentes. Por el contrario, el hecho de circunscribir la teoría del habitus a un rango de acciones —aquellas no reflexivas ni conscientes—, pudiera estar limitando la comprensión del modo en que nuestros actos son capaces no solo de producir y reproducir estructuras, sino también de transformarlas. Si bien plantea la complementariedad de unas formas de acción y otras, creo que la clave está en indagar en el modo en que habitus y reflexividad se articulan, y en la manera en que intervienen en los procesos sociales de corto y largo plazo.

Algo de ello ha sido vislumbrado por el propio Bourdieu (1999) cuando sostiene que los fallos del habitus requieren de la intervención de una forma de conciencia reflexiva. Pienso que la crítica del sociólogo francés a la filosofía del sujeto y al intelectualismo, herencia no reconocida de su pasado estructuralista, le impidió poder explorar siquiera la posibilidad de que la reflexividad no fuera simplemente una suerte de recurso de última instancia al que los agentes podían apelar ante la incapacidad del habitus de brindar seguridad ontológica en la relación de aquellos con el mundo social. Pienso que una perspectiva sociológica que pone el foco también en los procesos sociohistóricos de largo plazo, como lo hace Elias (2009), es la de la socióloga británica Margaret Archer (2007, 2009, 2010), quien si bien comete el error de negar la relevancia del concepto de habitus para comprender el mundo social, incorpora al análisis la idea de la capacidad reflexiva de los agentes como mecanismo o como poder agencial irreductible al poder de condicionamiento de las

estructuras sociales, sin el cual no sería posible entender cómo es que el mundo social se reproduce y a la vez se transforma.

Si bien la propuesta que esboza Hadas en su libro es muy interesante y parte de un problema real, pienso que la solución que explora sigue siendo insuficiente al no reconocer que en la adquisición de disposiciones juega un papel crucial la reflexividad, del mismo modo que en los procesos de cambio es esa capacidad deliberativa de los agentes, especialmente en las sociedades modernas, la que introduce un elemento de variabilidad en las trayectorias vitales y sociales (Aguilar 2008, 2013, 2017). Más allá de si el habitus es plural o no, me parece que lo fundamental es saber cómo es que este habitus plural experimenta transformaciones importantes y en qué medida tales transformaciones operan al margen de la capacidad reflexiva de los agentes. Insistir en la idea de que conceptos como habitus y reflexividad describen espacios del mundo social que no se fusionan, sin que se explore el modo en que se articulan la capacidad de habituación con la capacidad reflexiva —aunque se afirme su complementariedad— es un error en el que persisten varios de los esfuerzos por ir más allá de los dualismos habituales en la teoría social contemporánea.

Bibliografía

- Abraham, J. e Ingram, N. 2013. The Chameleon Habitus: Exploring local Students' Negotiations of Multiple Fields. *Sociological Research Online* 18(4), 213-226. DOI: 10.5153/sro.3189.
- Aguilar, O. 2008. La teoría del habitus y la crítica realista al conflagacionismo central. *Persona y Sociedad* 22(1), 9-26.
- Aguilar, O. 2013. Agencia, estructura y habitus (107-134). En Charry, C.A. y Rojas, N. (eds.), *La era de los individuos. Actores, política y teoría en la sociedad actual*. Santiago: LOM.
- Aguilar, O. 2017. El habitus y la producción de disposiciones. *Miríada* 9(13), 271-289.
- Archer, M. 2007. *Making our Way through the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M. 2009. *Teoría social realista. El enfoque morfogenético*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Archer, M. (ed.) 2010. *Conversations About Reflexivity*. Abingdon, UK: Routledge.
- Baxter, A. y Britton, C. 2001. Risk, Identity and Change: Becoming a Mature Student. *International Studies in Sociology of Education* 11(1), 87-102.
- Bourdieu, P. 1998. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. 1999. *Meditaciones pascalianas*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. 2000. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. 2006. *Autoanálisis de un sociólogo*. Barcelona: Anagrama.

- Bourdieu, P. 2007. *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. 2013. *Manet. Une révolution symbolique*. Paris: Seuil.
- Chen, J. 2020. Hysteresis Effects and Emotional Suffering: Chinese Rural Students' First Encounters with the Urban University. *Sociological Research Online* 1-17. DOI: 10.1177/1360780420949884.
- Christodoulou, M. y Spyridakis, M. 2017. Upwardly Mobile Working-Class Adolescents: A Biographical Approach on Habitus Dislocation. *Cambridge Journal of Education* 47(3), 315-335. DOI: 10.1080/0305764X.2016.1161729.
- Curl, H., Lareau, A. y Wu, T. 2018. Cultural Conflict: The Implications of Changing Dispositions Among the Upwardly Mobile. *Sociological Forum* 33(4), 877-899. DOI: 10.1111/socf.12461.
- Elias, N. 2009. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Forbes, J., Maxwell, C. y McCartney, E. 2020. Elite Girls' 21st Century Schooling in Scotland: Habitus Clivé in a Shifting Landscape. *British Journal of Educational Studies* 69(3), 287-306. DOI: 10.1080/00071005.2020.1812509.
- Friedman, S. 2015. Habitus Clivé and the Emotional Imprint of Social Mobility. *The Sociological Review* 64(1), 129-147. DOI: 10.1111/1467-954X.12280.
- Graham, H. 2020. Hysteresis and the Sociological Perspective in a Time of Crisis. *Acta Sociologica* 63(4), 450-452. DOI: 10.1177/0001699320961814.
- Grant, T. 2016. The Complexity of Aspiration: The Role of Hope and Habitus in Shaping Working-Class Young People's Aspirations to Higher Education. *Children's Geographies* 15(3), 289-303. DOI: 10.1080/14733285.2016.1221057.
- Haybi-Barak, M. y Shoshana, A. 2020. Ethnic Mobility: Ethno-Class Identities and Self-Negation. *Social Identities* 27(3), 326-341. DOI: 10.1080/13504630.2020.1822796.
- Jin, J. y Ball, S. 2019. Toned Habitus, Self-Emancipation and the Contingency of Reflexivity: A Life Story Study of Working-Class Students at Elite Universities in China. *British Journal of Educational Studies* 68(2), 241-262. DOI: 10.1080/00071005.2019.1644292.
- Lahire, B. 2004. *El hombre plural. Los resortes de la acción*. Barcelona: Bellaterra.
- Lee, E. y Kramer, R. 2013. Out with the Old, In with the New? Habitus and Social Mobility at Selective Colleges. *Sociology of Education* 86(1), 18-35. DOI: 10.1177/0038040712445519.
- Lehmann, W. 2009a. Becoming Middle Class: How Working-Class University Students Draw and Transgress Moral Class Boundaries. *Sociology* 43(4), 631-647.
- Lehmann, W. 2009b. University as Vocational Education: Working-Class Students' Expectations for University. *British Journal of Sociology of Education* 30(2), 137-149.
- Lehmann, W. 2012. Working-Class Students, Habitus, and the Development of Student Roles: A Canadian Case Study. *British Journal of Sociology of Education* 33(4), 527-546. DOI: 10.1080/01425692.2012.668834.
- Lehmann, W. 2013. Habitus Transformation and Hidden Injuries: Successful Working-class University Students. *Sociology of Education* 87(1), 1-15.
- Lehmann, W. 2020. Conflict and Contentment: Case Study of the Social Mobility of Working-class Students in Canada. *European Journal of Education* 56, 41-52. DOI: 10.1111/ejed.12431.
- Mallman, M. 2014. Stigmatised Learners. Mature-age Students Negotiating University Culture. *British Journal of Sociology of Education* 37(5), 684-701. DOI: 10.1080/01425692.2014.973017.

- Mallman, M. 2015. Not Entirely at Home: Upward Social Mobility and Early Family Life. *Journal of Sociology* 53(1), 18-31. DOI: 10.1177/1440783315601294.
- Mallman, M. 2018. Disruption in the Working-class Family: The Early Origins of Social Mobility and Habitus Clivé (25-36). En Lawler, S. y Payne, G. (eds.), *Social Mobility for the 21st Century: Everyone a Winner?* Abingdon, UK: Routledge.
- Mouzelis, N. 2008. *Modern and Postmodern Social Theorizing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Noble, G. y Watkins, M. 2003. So, How Did Bourdieu Learn to Play Tennis? Habitus, Consciousness and Habituation. *Cultural Studies* 17(3-4), 520-538.
- Pelfini, A., Riveros, C. y Aguilar, O. 2020. ¿Han aprendido la lección? Las élites empresariales y su reacción ante las reformas. Chile 2014-2020. *Izquierdas* 49, 4738-4758.
- Pöllmann, A. 2016. Habitus, Reflexivity, and the Realization of Intercultural Capital. *Cogent Social Sciences* 2(1), 1-12.
- Reay, D., Crozier, G. y Clayton, J. 2009. 'Strangers in Paradise'? Working-class Students in Elite Universities. *Sociology* 43(6), 1103-1121.
- Shneider, J. y Lang, C. 2014. Social Mobility, Habitus, and Identity Formation in the German-Turkish Second Generation. *New Diversities* 16(1), 89-105.
- Silver, B. 2020. Social Class and Habitus at the End of College: Cultural Similarity and Difference among Graduating Seniors. *Sociological Focus* 53(2), 190-206. DOI:10.1080/00380237.2020.1730276.
- Thomson, P., Hall, C., Earl, L. y Geppert, C. 2019. The Pedagogical Logics of Arts-Rich Schools. A Bourdieusian Analysis. *British Journal of Sociology of Education* 40(2), 239-253. DOI:10.1080/01425692.2018.1554474.
- Wacquant, L. 2000. *Entre las cuerdas. Cuadernos de un aprendizaje de boxeador*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wacquant, L. 2016. A Concise Genealogy and Anatomy of habitus. *The Sociological Review* 64, 64-72. *EP*